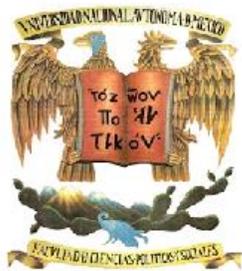


Universidad Nacional Autónoma de México  
Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales  
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales  
Instituto de Investigaciones Sociales  
Centro de Investigaciones sobre América del Norte



**PARTICIPACIÓN SOCIAL Y  
DESCENTRALIZACIÓN  
Las Políticas Sociales en México.  
Un Enfoque Regional**



T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRO EN  
GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

P R E S E N T A:

**JOSÉ RODRIGO SÁNCHEZ VELÁZQUEZ**



Asesor: Dr. Gerardo Torres Salcido

mayo de 2003



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**PARTICIPACION SOCIAL Y DESCENTRALIZACION.  
LAS POLÍTICAS SOCIALES EN MÉXICO.  
UN ENFOQUE REGIONAL**

	<b>Pág.</b>
<b>Presentación.</b>	<b>4</b>
<b>Capítulo 1. La Política Social.</b>	<b>6</b>
De las contradicciones de la política social.	
De la legitimidad de los gobiernos y las demandas sociales.	
De los nuevos retos de la política social.	
De la participación de los actores sociales en el diseño de las políticas públicas.	
De los recursos de la política social.	
1.1. La Política Social: política pública o política de Estado.	<b>18</b>
1.2. Política social y pobreza.	<b>22</b>
1.3. Pobreza y Democracia.	<b>28</b>
1.4. Participación y Desarrollo Social.	<b>32</b>
1.4.1. El Discurso de la Participación en la Política Social.	<b>32</b>
1.4.1.1. Participación y desarrollo social en el discurso de los Organismos Internacionales de 1970 a 1998.	<b>33</b>
1.4.1.2. El discurso de la participación social en México: los usos del concepto de 1970 a 1998.	<b>40</b>
1.4.2. La Participación, un Enfoque Político.	<b>49</b>
1.4.3. Participación y Descentralización.	<b>52</b>
1.4.3.1. Las restricciones de la Participación Social	<b>54</b>
<b>Capítulo 2. Federalismo, Descentralización, Desarrollo Local y Redes Sociales.</b>	<b>58</b>
2.1 Federalismo.	<b>58</b>
2.1.1. El Federalismo en México.	<b>58</b>
2.1.2. Federalismo y Pobreza.	<b>61</b>
2.2 Descentralización.	<b>63</b>
2.3 Descentralización y Desarrollo Local.	<b>65</b>
2.3.1 Visión de la Reforma Administrativa de la Descentralización.	<b>65</b>

2.3.2	Visión de la Reforma Política-Cultural de la Descentralización.	72
2.4	Redes Sociales y Desarrollo Local.	73
2.4.1	Redes Prefabricadas de Proveedores y Consumidores.	74
2.4.2	Redes Sociales de Intercambio Solidario.	79
2.4.3	Las Redes de los Centros Estratégicos Comunitarios (CEC)	85
<b>Capítulo 3.</b>	<b>Descentralización y Planeación Participativa en México.</b>	<b>89</b>
3.1	Investigación y Planeación Participativa.	89
	Del Propósito de la Investigación Participativa.	
	Del Método y las Técnicas de la Investigación Participativa.	
3.2	Descentralización y Planeación Participativa.	98
<b>Capítulo 4.</b>	<b>Gobierno, Planeación, Participación, y Desarrollo Local.</b>	<b>102</b>
	<b>El caso de Tabasco, Tlaxcala y Distrito Federal.</b>	
4.1.	Tabasco.	105
4.2.	Tlaxcala.	108
4.3	Distrito Federal.	112
<b>Capítulo 5.</b>	<b>Conclusiones.</b>	<b>119</b>
<b>Capítulo 6.</b>	<b>Apéndice.</b>	<b>124</b>
6.1.	Experiencias internacionales sobres economías alternativas.	124
6.2.	La Estrategia de Microrregiones y los CEC.	127
6.3.	El Sistema de Planeación Democrática con Participación Comunitaria (propuesta).	135
6.4	Propuesta de modificaciones a las leyes de Participación Ciudadana, Planeación y Obras Públicas del Distrito Federal.	145
6.5.	Conceptos de administración pública del Diccionario Política, Gobierno y Administración Pública Municipal.	158
<b>Capítulo 7.</b>	<b>Bibliografía y Hemerografía.</b>	<b>160</b>

# **PARTICIPACIÓN SOCIAL Y DESCENTRALIZACIÓN. LAS POLITICAS SOCIALES EN MÉXICO. UN ENFOQUE REGIONAL**

## **Presentación**

En la práctica de las acciones de desarrollo se advierte una atención creciente al concepto de participación. Se le propone como característica fundamental de un nuevo estilo de desarrollo y se aplica a los diversos campos de la acción humana. En la promoción social, se sugiere la investigación participativa como método que conjuga investigación, procesos educativos y acciones de transformación.

En la organización económica se enfatiza la autogestión de los productores y la importancia de ensayar proyectos microregionales, que amplíen los límites de la participación de los agentes locales y pongan de relieve las necesidades específicas de las comunidades. En todas las organizaciones sociales, políticas y religiosas se propugna por un ejercicio de la autoridad más abierta a la participación, y por ello, basado en el consenso y en el respeto a las personas.

"Un fenómeno tan generalizado se explica, desde luego, como reacción ante las expectativas no cumplidas de un pensamiento sobre el desarrollo que, entre otras deficiencias, sobrevaloraba la planificación centralizada y el papel decisivo de la autoridad"<sup>1</sup>. (1)

La importancia que ahora se le da a la participación para remediar los males sociales, y muy particularmente la pobreza de las mayorías (grandes y crecientes mayorías), no corresponde sin embargo, a la solidez de su concepto.

En este contexto, con el presente documento se pretende analizar desde la perspectiva de la construcción y operación de la política social la importancia de la participación social, así, partimos de la necesidad de precisar las características de la política social en un marco teórico que nos permita delinear sus tareas y compromisos.

La idea central es que el centralismo genera corporativismo que inhibe la participación social y por tanto atenta contra la democracia, partimos de la hipótesis de que la política social se puede desarrollar de mejor manera y cumplir con sus compromisos y cometidos históricos, si parte de un principio de descentralización pero no solo desde la perspectiva de un acto administrativo de eficiencia y eficacia sino desde la perspectiva de la descentralización política que pasa por una concepción de democracia, cuestión que abordaremos en torno a ideas, debates, discursos y propuestas.

Por ello, en la perspectiva de mejorar las acciones públicas de política social, nos parece importante, de principio, precisar sus contradicciones así como la relación que existe entre la legitimidad de los gobiernos y las demandas sociales. Las condiciones de pobreza en

---

<sup>1</sup> Latapí Pablo, Algunas reflexiones sobre la participación. México Cuadernos del CREFAL No. 18 p.23.

que viven millones de personas en este país, exige la creación de nuevas ideas y concepciones, que en la medida de la gravedad del fenómeno de la pobreza, definan acciones de fondo que considere la causas estructurales que la generan.

En este sentido, es importante precisar que en este trabajo nos referimos a esa parte de la política social que tiene la visión de enfrentar la pobreza que padecen millones de personas en este país. En este contexto se analizan en perspectiva los nuevos retos de la política social y de la participación de los actores sociales en el diseño de las políticas públicas así como de sus recursos

Como parte del debate nos parece importante precisar si la política social se define como política pública o política de Estado, nos parece que esa definición implica necesariamente no solo claridad en el concepto sino que nos permite definir el nivel y tipo de cambios que son necesarios a la hora de precisar los alcances que deben tener las reformas jurídicas necesarias para desarrollar las acciones de la política social que desde nuestro punto de vista requiere el país.

En ese sentido, partiendo del hecho de que la condición de pobreza limita la acción de participación y del ejercicio pleno de los derechos a que todos los mexicanos tenemos frente a la Constitución Política, entonces estamos hablando de desiguales, por tanto, nos parece importante referirnos a la relación que tiene la pobreza, la justicia y la democracia.

Por la importancia que tiene la participación en el desarrollo de la política social, nos pareció interesante revisar por un lado, el uso de este concepto en el discurso que hacen los organismos internacionales, así como su influencia en la concepción de las políticas sociales en México y por otro lado, el discurso de la participación en la aplicación de programas de política social en México es decir los usos que los gobiernos le han dado al concepto. En ambos caso se consideró el período de 1970 a 1998.

En este contexto nos referimos también a un enfoque político de la participación social, de cuyo análisis concluimos, que para la consolidación de la participación social, la sociedad necesariamente requiere de una representación política con funciones y atribuciones reconocidas por la Carta Magna, de tal forma que le permita a la población participar desde sus comunidades, con poder de decisión en los proyectos y programas de desarrollo para superar sus condiciones de pobreza y marginación.

Es en este marco en el que analizamos la relación entre los conceptos de participación y descentralización, previendo de principio que la participación social en sus diversas formas en que se manifiesta enfrenta una serie de restricciones que parten del hecho de no haber probado suficientemente su capacidad dinámica para dar inicio a procesos de transformación de su realidad.

En este contexto abordamos el tema del federalismo y su relación con el desarrollo local que partimos precisamente de que uno de los objetivos fundamentales de la descentralización tiene que ver con el desarrollo local y uno de sus componentes principales es la participación social, por ello abordamos el federalismo en México y su relación con la pobreza y en este esquema el papel de la descentralización y el desarrollo

local como acto de gobierno. En este sentido, ubicamos dos visiones de la descentralización; la de la reforma administrativa y la de la reforma política cultural, de cuyo análisis concluimos que aunque parten de dos concepciones diferentes nos parece que son complementarias, lo que nos ayuda a fortalecer el razonamiento, de que, es posible diseñar políticas públicas de combate a la pobreza desde una concepción de la política social federalista y eminentemente descentralizadora que requiere de una revisión de lo que actualmente conocemos como federalismo mexicano.

Por otro lado, pero en el mismo sentido, consideramos que en el marco de una visión instrumental de las políticas públicas, nos parece importante precisar el interés creciente que en el escenario social y económico presentan las redes sociales, de ahí que en este mismo apartado hacemos una rápida revisión de sus manifestaciones cuando menos desde tres escenarios: privado, social y público.

Y para perfilar una propuesta que no se quede solo en la parte teórica, proponemos la inclusión de un sistema de planeación participativa para la operatividad de la descentralización, de ahí que precisamos por un lado los propósitos, el método y las técnicas de la planeación participativa y por otro la revisión de tres ejercicios gubernamentales que incorporan la participación al discurso y a la gestión pública, nos interesa para los propósitos de este trabajo analizarlos como experiencias que muestran la importancia de las modificaciones a los marcos jurídicos para concretar y fortalecer los esquemas de participación.

No obstante la valoración de los resultados es necesario precisar que las iniciativas parten de una voluntad política desde arriba, desde la cúpula, desde el poder central, que aunque obligados por condiciones sociales e históricas todavía la participación social se le ve solo como un recurso de legitimidad y como concesión del poder público a los súbditos.

En México, sigue prevaleciendo el poder central por encima de la población, nos enfrentamos al histórico centralismo que en muchas de las sociedades locales del país nos revela el daño que hace a la hora de construir y operar políticas desde abajo, desde el barrio, la comunidad, el pueblo, la colonia, el edificio, la unidad habitacional. La democracia participativa en esa medida puede ser una alternativa para renovar y fortalecer a las instituciones en el marco de la reforma del Estado, la democracia participativa no sustituye a la democracia formal y en cambio si la fortalece.

En un último apartado presentamos las conclusiones, que más bien son como una reflexión final de este trabajo, que sin embargo me parece adecuado decir que son conclusiones preliminares toda vez que siento el compromiso de profundizar en estos temas por lo que plantearía este trabajo como base de una investigación más amplia.

Finalmente, agrego un apéndice en donde me refiero a aspectos puntuales que me ayudan a fortalecer los argumentos inscritos en el cuerpo del documento pero para no desviar la atención los agrego al final como referencias.

## 1. LA POLÍTICA SOCIAL

Carlos M. Vilas nos dice que sin negar ni reducir su especificidad, toda política social debe ser analizada en el marco más amplio del esquema de acumulación en curso en un país determinado. “Cada esquema imprime modalidades alcances y sesgos específicos en las políticas sociales. Esto dicho sin perjuicio de los análisis del tema que indican que, por encima de las diferencias entre modelos particulares de acumulación, en el Estado moderno-tal como este se desarrollo a partir del siglo XVIII en Europa- las políticas sociales desempeñan dos funciones básicas:a) apoyar el proceso de acumulación mediante la reproducción de la fuerza de trabajo; y b) legitimar el orden político (vid. p. Ej. George y Wilding, 1976; Vilas, 1979; Bustelo, 1993, e Isuani, 1993)”<sup>2</sup>.

Efectivamente, los principios de racionalidad, libertad e igualdad que identifican a la modernidad, junto al problema de la fortaleza de la nación y la solidez de la democracia, plantearon a los gobiernos y partidos del siglo XVIII y XIX el tema de la reforma social. En esta perspectiva, la política social se definió como la aplicación de medios públicos, estatales, a la consecución de metas sociales de interés estatal. El debate y los conflictos en torno a ésta, giraron alrededor del grado de no aplicación de los mecanismos del mercado (desmercantilización) en la provisión del bienestar en cuanto a los recursos, extensión y condicionantes para el acceso de dichos bienes, así como los principios que intervenían en la asignación (caridad, derecho, solidaridad, mercado).

Hacia la segunda posguerra, la reforma a este modelo derivó en una versión corporativista inspirada en la doctrina social de la Iglesia. Sobre la base del principio de subsidiaridad, que implica agotar la capacidad de la familia antes de que se justifique la intervención del Estado, dicha reforma buscaba ajustarse a los cambios del capitalismo desarrollado, conteniendo -al mismo tiempo- los efectos de la individualización sobre las estructuras primarias de la sociedad.

Ya en el campo de la constitución del Estado Benefactor (EB), los procesos nacionales de institucionalización de los aparatos de bienestar fueron graduales y acordes al desarrollo de los valores democráticos, o relacionados con los conflictos políticos particulares de cada país, que definieron la constitución de las coaliciones políticas.

“Pero en términos generales, el moderno Estado Benefactor y las políticas sociales que se derivan son resultado de dos grandes revoluciones intelectuales de la modernidad: la secularización de la idea de justicia y la compatibilidad de la noción de felicidad y libertad con la idea de progreso y de bienestar”<sup>3</sup>

La política social del EB es, por ello, expresión de un pacto político e ideológico –y, en el fondo, un consenso cultural- entre el socialismo de la clase obrera de los partidos socialdemócratas y la igualdad demoliberal. Este consenso se da tanto respecto del funcionamiento económico (la primacía del mercado), cuanto del funcionamiento del

---

<sup>2</sup> Las Políticas Sociales en México en los años noventa. Plaza y Valdés editores, México. Pág. 112

<sup>3</sup> *Ibíd.* Pág. 67

estado (intervencionismo que socializa el costo del bienestar) y del mantenimiento del orden patriarcal de las familias (Incháustegui y Martínez 1998).

Fue un equilibrio pragmático y perentorio entre dos fuerzas políticas. Por una parte, el reformismo de la socialdemocracia, el cual reconocía las necesidades sociales de los trabajadores (salud, educación y vivienda) como condición para alcanzar la plenitud de la ciudadanía y como vía de liberación de las ataduras de clase. Por la otra, el liberalismo democrático, que reconocía la compatibilidad de la eficacia económica del mercado con la obligación pública de corregir las fallas de éste en aras de promover la libertad y ajustarse a las condiciones de la organización social de los trabajadores.

“Tanto para el neomarxismo (Offe, Bowles y Gintis) como para el neoconservadurismo (Britan, Berger y Huntington), la política social del EB es un “caballo de Troya del socialismo en la entraña del capitalismo” porque el pacto que la funda implicó la *desmercantilización* de zonas básicas de la reproducción y de la gestión de la sobrevivencia humana, lo cual abre la posibilidad de que individuos y familias pudieran mantener un nivel de vida socialmente aceptable, independientemente de su participación en el mercado. Lo anterior tenía efectos tanto sobre la constitución del mercado de trabajo (en el sentido de regular el desempleo y su efecto en la negociación colectiva o en el valor del salario) como en el funcionamiento mismo de las reglas de mercado en la asignación de recursos productivos”<sup>4</sup>

Teresa Incháustegui y Alicia Martínez señalan que en la actualidad la política social muestra una tendencia global a desvincularse del contenido redistributivo y del anclaje laboral que tuvo durante el último siglo. La nueva orientación se dirige hacia dos direcciones prioritarias. La primera, animada por los organismos internacionales (Banco Mundial Banco, Interamericano de Desarrollo) y asumida por los gobiernos de la región, se concentra en grupos en situación de pobreza y alta vulnerabilidad, marginados de los mecanismos de integración del mercado y la educación. La segunda línea, impulsada por la emergencia de las organizaciones civiles (ONG, Voluntariados, Organizaciones populares, Redes Ciudadanas), se orienta a la creación o provisión -vía mercado, vía solidaridad- de un segmento de bienes y servicios públicos y privados autogestionados. “En ambas vertientes lo que está en marcha es un cambio en el lugar de la política social, de sus contenidos, valores y relaciones”<sup>5</sup>

### **De las contradicciones de la Política Social.**

Como se puede apreciar, desde su surgimiento la política social (como todo proceso) encierra contradicciones que representan los intereses de los diferentes grupos sociales que de manera general podemos decir que representan intereses de clase, la política social sistematiza de alguna forma las tensiones sociales a las que los gobiernos deben dar respuesta, es decir parten del conflicto y sintetizan tensión.

---

<sup>4</sup> Ibíd. Pág. 68

<sup>5</sup> Las Políticas Sociales en México en los años noventa. Plaza y Valdés editores. Op. Cit. Pág. 61.

Vilas señala que los desafíos a los que se enfrenta hoy la política social son enormes y se pregunta si esta estará en condiciones de encararlos con éxito, advierte “que existe un espacio relativamente amplio para el mejoramiento técnico de la política social del modelo neoliberal dentro de los márgenes de éste, que podría incrementar sensiblemente su eficacia –supresión de los fenómenos de clientelismo y particularismo, eliminación o acotamiento de la corrupción de los funcionarios, auditaje efectivo de los programas, mayor espacio a la participación autónoma de los interesados, entre otros. Sin embargo señala que “más allá de deficiencias en el diseño y ejecución, las limitaciones de la política social actual derivan del propio modelo de acumulación del que forma parte: su dinámica marginadora y de creciente desigualdad. En esta línea de razonamiento, los esfuerzos por mejorar la eficacia de las políticas sectoriales deberían ser encarados como parte de un rediseño del esquema global. Esto, se advierte fácilmente, implica esfuerzos de tipo macropolítico, en la medida en que el presente esquema de acumulación se asienta en una correlación de fuerzas sociales y, en particular, en una instrumentación del Estado y sus agencias en beneficio de actores sociales determinados, que se muestran poco interesados en una modificación de este tipo. Entre tanto, el ahondamiento de las desigualdades sociales tensiona de manera incremental la estabilidad de las instituciones democráticas y mantiene viva la tentación autoritaria”.<sup>6</sup>

Efectivamente, desde nuestro punto de vista, la política social expresa las contradicciones y la tensión en una correlación de fuerzas de distintas posiciones que presionan y tratan en la práctica de influir en el modelo económico, sin embargo es interesante observar como la mayoría de los estudiosos de las políticas sociales sugieren que éstas son necesarias y que sus propósitos y operación se pueden desarrollar mejor en la medida en que se generen condiciones de participación entre los diferentes actores sociales y políticos, lo que Rolando Cordera le llama coalición y en un sentido de arreglo entre actores sociales, Francisco Valdés le llama cooperación social.

La posibilidad de coordinación de posiciones tan divergentes, la ilustra Rolando Cordera al plantear que, ya sea con políticas usualmente consideradas como de izquierda, o con aquellas que se proponen desde la derecha, la realización histórica y socialmente exitosa de la doble promesa del mercado y la democracia exige, más que la búsqueda de un perfil ideológico definido, el que dichas fórmulas resulten viables, duraderas, y se muestren capaces de concretar en el tiempo el logro del objetivo de libertad con justicia social. La transición y el cambio mundial imponen la instrumentación de buenas políticas más que el uso y el abuso de las malas políticas avaladas por su carácter de “derecha” o de “izquierda” pero carentes de cualquier racionalidad, sustentadas generalmente en opciones polares y escenarios ideológicos que solo conducen a la adopción recurrente de planes de freno y arranque, de austeridad unilateral o bien a la desintegración social (Cordera 1998).

Para que sean buenas políticas, las formulas de izquierda, tradicionalmente más estatistas, inmediatamente redistributivas y animadas por la búsqueda de la justicia social, tendrían que favorecer el logro de estos propósitos sin comprometer la eficacia económica. Mientras que las formulas de derecha, generalmente antiestatistas, menos redistributivas,

---

<sup>6</sup> Las Políticas Sociales de México en los Años Noventa. Op. Cit. Pp.135

indiferentes ante las desigualdades sociales y más cuidadosas de la eficacia y la competitividad económicas, serán políticas si privilegian la expansión de mercado y la competitividad de las empresas sin sacrificar la cohesión social (Cordera 1998).

“La realización plena del binomio libertad y justicia puede darse, en consecuencia, en torno a la ruta trazada con las restricciones que impone el gran ajuste mundial; pero mas a la izquierda o mas a la derecha de esos límites ya no hay mas justicia social ni tampoco mas eficacia”<sup>7</sup>

“Solo con coaliciones de gran aliento, que aterricen en el Estado pero crucen y descansen en los grandes grupos de la sociedad, puede acercarse la política a propósitos no sólo correctivos o de compensación, sino de efectiva redistribución de ingresos y de riqueza. Es con base en estas coaliciones, además, que puede abrirse la puerta para lidiar, desde el Estado y los grupos mejor organizados y activos de la sociedad, con otros dilemas de la equidad que se agudizan por el ajuste, particularmente en economías muy desiguales y con grandes contingentes de pobres”<sup>8</sup>

En la realización del binomio libertad y justicia hace falta también recrear una cultura de la responsabilidad que sustente una difusión del poder que no sea disgregadora ni entrañe la sustitución difusa de las responsabilidades y la acción del Estado. Por esta vía, puede ampliarse la ciudadanía, dando contenido a los valores, derechos y obligaciones que la sustentan, para hacer el traspaso de responsabilidades y espacios de poder a la sociedad. Pero la autogestión como la democracia no se decreta. Los grupos más desfavorecidos son, sin duda, los más deseosos de influir en la transformación radical de sus condiciones de vida; pero eso no asegura una aptitud efectiva y consistente para asumir el ejercicio colectivo de la responsabilidad. Para que esto último se dé, es necesario dotar a las comunidades de poderes reales, pero también de los medios para ejercerlos. Ello supone la realización de un vasto esfuerzo nacional en materia de educación, información y capacitación, así como el impulso al desarrollo productivo y a la expansión de las habilidades y talentos de cada comunidad, capaces de sustentar la apertura continua de nuevas oportunidades.

Una política social como la que se recomienda, implica desencadenar un vigoroso proceso para descentralizar y promover la organización y participación social, que asegure una eficaz asociación entre estado y sociedad para abatir rezagos y ampliar oportunidades (Cordera, 1998).

Rolando Cordera señala que la Política Social en el largo plazo, supone la definición de objetivos y la identificación de compromisos, es decir, requiere de consensos capaces de asegurar la duración de las políticas mas haya de las administraciones gubernamentales, y ello, a su vez, lleva adjetivar la política democrática. Conduce también necesariamente, a pensar de nuevo el sentido de las coaliciones, en particular de aquéllas que redunden en una mayor estabilidad y gobernabilidad políticas.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> *Ibíd.* Pág. 55

<sup>8</sup> *Las Políticas Sociales De México En Los Años Noventa*, op. Cit. Pág. 56

<sup>9</sup> *Las Políticas Sociales de México en los Años Noventa*. Op. Cit. Pp. 56

Por otra parte, Francisco Valdés analiza la relación entre pobreza y Estado con una visión desde el punto de vista de la cooperación social, señala que el tipo de régimen político y el ánimo de los actores sociales que participan en ese arreglo o en ese régimen político tiene que ver o está relacionado con la forma como se abordan los problemas sociales. “Un régimen político no es solamente un arreglo institucional o un conjunto de instituciones vinculadas y reglamentadas para resolver problemas políticos. Un régimen político tiene, en última instancia, su prueba de fuego en su capacidad para resolver problemas sociales que la sociedad identifica como tales”<sup>10</sup>.

En el caso de los regímenes democráticos, los gobiernos que no resuelven problemas son gobiernos y actores políticos que no son competitivos en términos de ofrecer soluciones a problemas socialmente sentidos; como por ejemplo el de la pobreza; son gobiernos electoralmente vulnerables a la presión de actores alternativos que (presumiblemente) atenderán mejor el problema, al menos desde el punto de vista de la percepción social. (Valdez 2001).

La reestructuración económica y la reforma del Estado abren un periodo en el cual el problema planteado virtualmente a la sociedad nacional es cómo puede volverse a lograr la cooperación entre actores egoístas, que persiguen sus intereses propios y que tienen responsabilidad directa sobre las consecuencias que su acción genera en términos de costo social.

“Hay, así un problema fundamental de cooperación; no sólo un problema de cómo se atiende la pobreza, sino un problema de desmantelamiento de un consenso sobre cómo se enfrentaba un problema (aunque ese consenso nunca fue completo ni total) y de cómo pasar a la generación de un nuevo consenso. Yo creo que no existe un nuevo consenso, no hay un consenso de cómo la economía debe incorporar (o no) asuntos como el de la pobreza. No hay responsabilidades sociales definidas, no hay medición de costos de la acción económica de mercado, no hay liderazgos políticos orientados a promover la discusión de los actores económicos fundamentales sobre estos temas.

“Es particularmente preocupante que en un país como el nuestro los capitalistas se consideren eximidos de toda responsabilidad respecto de ese problema, y se tienda a endosar la factura de esa problemática al Estado. Pero el estado ha reformulado su compromiso social sobre una base insuficiente sobre la que no alcanza a replantearse seriamente su problemática fiscal sustancial al respecto: cómo se enfrenta el costo social de la pobreza, cuál debe ser la distribución del costo y la forma en que se puede generar el liderazgo para institucionalizar una forma alternativa de **cooperación**”<sup>11</sup>.

### **De la legitimidad de los gobiernos y las demandas sociales.**

Esto nos lleva al problema de definir el como se construyen los espacios públicos y cuales son esas características que le permiten a los gobiernos a ser legítimos. En las recientes

---

<sup>10</sup> Pobreza y cooperación Social. Rolando cordera y Alicia Ziccardi, coordinadores. Instituto de Investigaciones sociales, México 2001, Francisco Valdez, Pág. 11 y 12.

<sup>11</sup> *Ibíd.* Pág. 15. Subrayado Nuestro.

teorías sistémicas de la sociedad global, la sociedad civil<sup>12</sup> ocupa el lugar reservado para la formación de las demandas (in put) que se dirigen hacia el sistema político a las cuales el sistema político tiene la tarea de dar respuesta (out put); el contraste entre sociedad civil y Estado se presenta como el contraste entre cantidad y calidad de las demandas y capacidad de las instituciones de dar respuestas adecuadas y rápidas. El tan debatido tema de la gobernabilidad de las sociedades complejas también puede ser interpretado en los términos de la clásica dicotomía sociedad civil/Estado; una sociedad se vuelve más ingobernable en cuanto más aumentan las demandas de la sociedad civil y no aumentan paralelamente la capacidad de las instituciones para responder a ellas. Más aún; la capacidad de respuesta del Estado ha alcanzado límites quizá insuperables (de donde proviene el tema, por ejemplo, de la “crisis fiscal”). Estrechamente relacionado al tema de la gobernabilidad aparece el tema de la legitimación: la ingobernabilidad produce crisis de legitimidad (Bobbio, 1989).

Norberto Bobbio señala que “La sociedad civil es la sede donde se forman, especialmente en los periodos de crisis institucional, los poderes que tienden a obtener su legitimidad incluso en detrimento de los poderes legítimos, donde, en otras palabras, se desarrollan los procesos de deslegitimación y de relegitimación. De aquí la frecuente afirmación de que la solución de una crisis grave que amenaza la sobrevivencia de un sistema político debe buscarse ante todo en la sociedad civil, donde se pueden encontrar nuevas fuentes de legitimación y por tanto nuevos espacios de consenso”<sup>13</sup>.

### **De los nuevos retos de la política social.**

La mayoría de los autores que se revisaron para este trabajo coinciden en que la política social tiene perspectivas de que a través de esta se puedan resolver los problemas sociales y en particular los de la pobreza, a pesar del análisis crítico de la mayoría de los autores (unos más que otros), existe un optimismo acerca de lo que con las políticas sociales se pueda lograr en el sentido de mejorar las condiciones de la población que vive en condiciones de marginación y pobreza.

Para definir la perspectiva de las políticas sociales, Teresa Incháustegui y Alicia Martínez afirman que estas cambiaron sus referentes estructurales y culturales. La redefinición de lo público y lo privado que opera en cuanto a la política social, no puede reducirse a una disyuntiva entre estado y mercado, como parecen suponer las propuestas mas en boga promocionadas por algunos organismos internacionales. El problema está en definir y elegir otros sistemas de producción y asignación de bienes y servicios diversos

---

<sup>12</sup> Norberto Bobbio, plantea que “En una primera aproximación se puede decir que la sociedad civil es el lugar donde surgen y se desarrollan los conflictos económicos, sociales, ideológicos, religiosos, que las instituciones estatales tienen la misión de resolver mediándolos, previniéndolos o reprimiéndolos. Los sujetos de estos conflictos y por tanto de la sociedad civil, precisamente en cuanto contrapuesta al Estado, son las clases sociales, o más ampliamente los grupos, los movimientos, las asociaciones, las organizaciones que las representan o que se declaran sus representantes; al lado de las organizaciones de clase, los grupos de interés, las asociaciones de diverso tipo con fines sociales e indirectamente políticos, los movimientos de emancipación de grupos étnicos, de defensa de derechos civiles, de liberación de la mujer, los movimientos juveniles, etcétera”. Estado Gobierno y Sociedad, Fondo de Cultura Económica, México Norberto Bobbio Pág., 43,44 y 45

<sup>13</sup> *Ibíd.* Pág. 44 y 45.

potenciando las capacidades sociales. La cuestión es ubicar nuevos marcos institucionales para la política social en el espacio de intersección de recursos sociales de mercado y atribuciones políticas.

El proceso de integración de bloques económicos redefine el ámbito de la soberanía del estado–nación ello altera las bases sobre las que operan las políticas públicas, que deben tomar en consideración el carácter abierto de las economías, los flujos más intensos de intercambio de población y la complejización de problemas que esto supone, amén de la tarea de construcción de instituciones en el nuevo espacio regional.

Por otro lado, las políticas sociales tienen que resolver el problema que plantea el desfase entre el nuevo crecimiento económico y la estructura de clases, cuya característica es el paro estructural. Esto rompe el vínculo entre empleo y bienestar, al tiempo que se generan nuevas dinámicas y problemas que deben ser recuperados (generación de recursos en el sector informal).

Por el lado de la familia, las políticas sociales deben reconocer cuando ha sido rebasada a partir de formas parentales y de convivencia que desde hace mucho tiempo rompieron el molde de la familia nuclear. La socialidad comunal, barrial, local, basada en el territorio de residencia común, amplía el ámbito de la gestión “familiar” del bienestar.

La permeabilidad social y cultural, que a nivel global se favorecen con las nuevas tecnologías y medios de comunicación, han diversificado las expectativas de estilos de vida de la población y ampliado el arco de las redes sociales a niveles internacionales (organismos de cooperación, organizaciones ecologistas, feministas, de derechos humanos, étnicas, de salud).

El incremento de mayores medios de inteligencia disponibles en la movilización social, y activados por grupos de ciudadanos de alta calificación educativa, han favorecido la capacidad de presión y de propuesta de las organizaciones locales ante los gobiernos.

La función de ordenamiento de lo privado propia de la política social había quedado estrecha y rezagada frente a los cambios socio-culturales. En estas condiciones, la acción colectiva recoloca el lugar de la política social al politizar cuestiones que no son del todo privadas (en el sentido de que otros no se sientan legítimamente afectados) ni rigurosamente públicas en el sentido que tengan reconocimiento por parte de las instituciones de la sociedad política. Así pues, temas, entre otros, como el cuerpo y la sexualidad, la calidad de vida, los derechos subjetivos vinculados con las defensas de identidades, las sobrevivencia de la humanidad, en la hábitat, la relación con la naturaleza, la seguridad, amplían los listados convencionales de las agendas públicas y expresan los contenidos de la ciudadanía social.

### **De la participación de los actores sociales en el diseño de las políticas públicas.**

Mientras la constitución de actores y capacidades sociales está demandando intervención en espacios y decisiones de la política social, el estado no tiene propuestas para ellos, opta por regular esa pluralidad mediante el mecanismo de mercado y mantiene solamente

una provisión reducida y minimalista sobre el bienestar dirigida a los sectores pobres. De esta manera legitima por un lado, una estructura social desigual vía la “equidad” que impone el mercado. Y, por el otro, mantiene la lealtad de los sectores excluidos por el nuevo proyecto de crecimiento, con lo cual afianza también su compromiso con los estamentos más poderosos que sustenta tal proyecto.

Aunado a esto, un sector importante de la sociedad, compuestos por las clases medias producto del modelo de crecimiento con bienestar, queda fuera de la oferta estatal de políticas sociales. Como consecuencia se enfrentan a lo siguiente: a) La reducción del paquete de servicios previsto por los gobiernos; b) Un mercado de servicios sociales débilmente formado, de calidades desiguales y, en muchos casos, deficientes y sin regulación y; c) La exclusión de sus criterios, valores y recursos aportables en el diseño de los servicios que se ofrecen, sea por el estado o por el mercado. Todo ello se resume en la ausencia de marcos institucionales que estimulen y ordenen la acción de organizaciones solidarias.

El modelo de acción social que se deriva se caracteriza por el uso cada vez mayor de formas no convencionales de organización de la participación política que se manifiesta fuera de los partidos, de las corporaciones y de los espacios clientelares constituidos con relación con ellos.

### **De los recursos de la política social.**

Pero, a la vez, las lecciones de la experiencia y del ajuste indican que el gasto social debe concretar nuevas visiones, congruentes con criterios de racionalidad económica al mismo tiempo que inscritas en dimensiones de auténtico largo plazo dicha redefinición significa, por lo pronto, reconstituir la capacidad del gasto social para hacer de él un auténtico instrumento promotor del bienestar social, eliminando su carácter residual, estableciendo mínimos apropiados en relación con el producto y los ingresos fiscales, acordando la fijación legal de sus fuentes de financiamiento y promoviendo mecanismos de vigilancia social y control estatal que aseguren que llegue a quienes lo necesitan. Significa, además, la determinación de prioridades sociales y sectoriales identificación más precisa de los grupos objetivos de la política social. Desde una óptica amplia del desarrollo, la nueva visión del gasto social sólo es posible a partir de la recomposición de las cantidades fiscales del estado, así como de la transformación de los sistemas del bienestar social.

Bajo el criterio técnico del establecimiento de prioridades en las agendas gubernamentales, se considera la prioridad social para la tematización de las políticas. Pero las soluciones quedan atadas a los recursos financieros y a las posibilidades de administración de la política por parte de los aparatos del gobierno. De esta manera, se desplaza el diagnóstico de la población a la posibilidad de resolver con los recursos burocráticos disponibles, excluyendo todos aquellos recursos con los que cuenta la sociedad, recursos valiosos como los diagnósticos afinados a las complejas variabilidades (culturales, regionales y económicas) de los problemas, que permitirían situar la prioridad no “en cada lugar” sino “de cada lugar” en relación con el propósito de la política, lo que, además, posibilita la eficacia del gasto.

La limitación de los recursos financieros del estado, la complejidad y necesidades de bienestar, y la amplitud de las organizaciones sociales ligadas a la provisión de satisfactores de bienestar, plantean una tendencia a la sustitución del aparato social benefactor hacia lo que podría llamarse “sociedad del bienestar”. En este marco, la cuestión esencial en torno a las posibilidades de una nueva política social es como puede substituirse el enfoque de igualación de rentas del viejo aparato por otros medios, fines y mecanismos que reconozcan los nuevos valores y subjetividades sociales, así como los cambios del estado y del mercado (Incháustegui y Martines 1998).

Ana Sojo<sup>14</sup>, al hablar de los imperativos actuales para las políticas sociales nos dice que “la democracia está basada en una integración de la política económica y de la social como dimensiones del desarrollo, a favor de la inversión, del empleo y de la distribución. Por el contrario, confinar el logro de equidad a los servicios sociales implica no comprender su verdadera naturaleza e impide solucionar sus problemas. La distribución primaria del ingreso o del empleo son dimensiones de la política económica con grandes efectos sociales; ellas y otras dimensiones muestran como la política económica determina a la política social (CEPAL, 1986:6). De allí que coordinar sus metas puede crear un círculo virtuoso que potencie la eficacia de una y otra.

En pro de la eficacia y la equidad, es fundamental crear relaciones funcionales entre la producción, la distribución y la redistribución del ingreso. En el caso de la población pobre, ello significa no considerarla únicamente vulnerable o carente, sino también sujeto económico. En ese sentido importante considerar el impacto distributivo de las medidas macroeconómicas”<sup>15</sup>

## **A manera de conclusión**

De acuerdo con Teresa Incháustegui y Alicia Martínez, las fuentes de la política social radican en las necesidades humanas, en la transformación de la fuerza de trabajo en mercancía y la consiguiente liga entre trabajo y medios de vida que se establecen con la modernidad. Sus efectos se vuelcan en la conformación y encuadre tanto de estratos y clases como de los agrupamientos primarios (familia) en el orden social e institucional. Es una fuerza activa en la estructuración de las relaciones sociales que no puede ser reducida a una vertiente de administración de recursos y necesidades humanas, pues la política social juega en los términos de conservación, mediación o transformación de las sociedades.

De ahí que mas allá de la cuestión de cual o cuales son los sistemas de decisiones, de producción y asignación de bienes y servicios queda pendiente una nueva conceptualización del aparato social benefactor. El reto podría iniciarse con una

---

<sup>14</sup> Ana Sojo. Funcionaria de la Comisión Económica para América Latina/Centro Latinoamericano de Demografía, Santiago de Chile.

<sup>15</sup>“Reforma del Estado y Democracia en América Latina”. Soledad Loaeza, compiladora Edit. El Colegio de México. “El Bienestar de la Población en América Latina y el Caribe” Ana Sojo. Pág. 76

codificación de algunas señales dispersas con las que contamos: Equidad, eficacia, justicia, integración, participación, diferenciación, sustentabilidad.<sup>16</sup>

En el contexto actual, es importante reflexionar sobre el objetivo central de la política social, así como en sus retos y características como políticas públicas. Se trata entonces de pensar en la construcción de una política social que garantice un piso básico de derechos a satisfactores y servicios a la población en general; para ello el gobierno requiere de abrir espacios públicos que permita incorporar la concepción sobre lo que las personas, familias, barrios, comunidades, pueblos, colonias aspiran ser y pueden hacer para convertirse en actores de su desarrollo en una estrategia en la que se sumen las energías, recursos y estructuras sociales y administrativas en este esfuerzo. La construcción de esa Política Social exige un nuevo concepto de participación de la sociedad civil<sup>17</sup>.

La agenda tradicional de la pobreza definida regularmente por la idea de los pobres urbanos y pobres rurales, hoy se complejiza con los grupos de ciudadanos que enfrentan situaciones límites de existencia.

La violencia intra familiar, el maltrato infantil, la disfuncionalidad de jóvenes y adolescentes, la indigencia, la desprotección jurídica, las discapacidades, las enfermedades incurables, la orfandad, el abandono y la soledad, solo son algunas de las circunstancias de vulnerabilidad que enfrentan millones de familias y personas a lo largo del país, hechos que obligan a pensar en un replanteamiento de la política social, la cuál precisa de nuevos andamiajes que propicien acuerdos transversales entre las instituciones, de un nuevo pacto en la relación gobierno sociedad, de asumir que en el horizonte de lo público la sociedad tiene mayor relevancia, de aceptar que la pobreza habita en México en clave de complejidad social orgánica y de comprender que la mujer, la familia y sus comunidades son espacios privilegiados para concentrar el esfuerzo público en el combate a la pobreza.

Estamos hablando de una política social que represente la edificación de nuevos pactos políticos con los actores involucrados en el combate a la pobreza y con quienes la viven, esto es una serie de acuerdos básicos que necesariamente deben pasar por todas las fuerzas políticas. Se requiere de políticas públicas, democráticas y abiertas a los espacios de la organización social.

El gobierno no puede renunciar a su compromiso ético con la justicia social, pero tampoco puede pretender resolver por sí mismo la heterogeneidad de problemas sociales, requiere aceptar la existencia de una nueva agenda social que involucra los problemas de una diversidad de grupos sociales entre los que se encuentran las mujeres, las niñas y los niños, los adultos mayores, y las personas con algún tipo de discapacidad o necesidades especiales y la gama de problemas específicos que existen al interior de distintos grupos de personas que laboran en la informalidad

---

<sup>16</sup> Las Políticas Sociales en México en los Años Noventa. Ob. Cit. Pp. 69-74.

<sup>17</sup>Ver página 11y 12.

Por ello el gobierno requiere facilitar la acción social, compartir la procuración de determinados servicios, establecer nuevos sistemas de cooperación, y particularmente enlazar el esfuerzo institucional y social en los tres órdenes de gobierno como cuestiones fundamentales del desarrollo y el bienestar social en la perspectiva de aprovechar los mejores elementos de la descentralización y el orden federalista, para que, bajo criterios de solidaridad, cooperación y trabajo con la ciudadanía se logren edificar nuevas capacidades ciudadanas y mayores densidades de responsabilidad y trabajo en el ámbito municipal y comunitario.

## 1.1. La Política Social: Política Pública o Política de Estado.

No es difícil confundir el término de Estado con el de Gobierno, muchos autores lo utilizan indistintamente, sobre todo al plantear la política social como una política de Estado.

En la búsqueda de una definición que nos ayude a precisar con base en un repaso rápido de lo que han sido las políticas sociales, sus objetivos y alcances, se denota una identificación o un uso indistinto del concepto gobierno y Estado sobre todo en los discursos y documentos de funcionarios del gobierno federal<sup>18</sup>.

En la promoción de la política social, el gobierno actual al hacer referencia a la promoción de sus políticas en el sentido de garantizar continuidad y congruencia en la atención de sus propósitos, convoca a la construcción de “una política social de Estado”, lo que en palabras de Luis F. Aguilar, refleja una tremenda confusión entre lógica jurídica de Estado y lógica técnica-económica-administrativa de políticas.

“El Estado no está hecho de políticas, sino constituido por derechos, obligaciones, leyes y poderes, que son de naturaleza, alcance y validez universales. Las políticas son simplemente las específicas acciones que un gobierno decide y efectúa por considerar que son respuestas apropiadas y eficaces para resolver las demandas que plantean sus ciudadanos en una circunstancia social precisa de sus vidas y demandas que se justifican con fundamento en esos derechos y obligaciones generales. Las políticas públicas cambian (afortunadamente), mientras los derechos y las obligaciones públicas permanecen.

“Política pública es un curso de acción decidido por autoridades públicas legítimas que por los medios que emplea, la cantidad y calidad de recursos que ejerce, los procesos o procedimientos que sigue y la capacidad de sus operadores es considerado causalmente idóneo para efectuar la situación de cosas deseada y considerada como respuesta aceptable a un problema calificado como público. La política pública no es simplemente una agenda que prescribe lo que los poderes públicos han de hacer, sino señala las acciones que los poderes públicos han de seguir concretamente si quieren ser eficaces y eficientes en lo que quieren o deben hacer. Implica acciones precisas, no simplemente objetivos justos. Por ende, si se habla de políticas, Política de Estado significa estrictamente que el Estado mexicano, mientras exista, habrá de seguir obligadamente el mismo curso de acción en el abordaje del problema (agropecuario, educativo, ambiental, urbano...) independientemente de sus resultados, del cambio de circunstancias y de la aparición de otros problemas más graves. ¿Qué cosa acredita que una política, por haberse convertido constitucional o legalmente en política de Estado, es la causalmente

---

<sup>18</sup> Ernesto Zedillo siendo secretario de Educación Pública en 1992 al referirse a la Reforma del Estado apuntaba que “una de las claves del cambio que debía producirse en México consistía en revisar el desempeño del Estado, que ya entonces se había arrogado un exceso de atribuciones y una inercia que absorbía cada vez más espacios de la vida económica y social” consideramos que se refería en realidad al gobierno federal y a su excesivo centralismo. Reforma del Estado y Democracia en América Latina. Soledad Loaeza, compiladora. Edit. El Colegio de México, pp. 16.

correcta? Si la política rural o educativa de Estado no acredita eficacia, ¿deberá el Estado continuarla?”<sup>19</sup>.

Luis F. Aguilar Villanueva, insiste en que “Gobernar en contextos políticos plurales y autónomos, de alta intensidad ciudadana y con graves problemas sociales irresueltos, parece exigir dos requisitos fundamentales: gobernar por políticas y gobernar con sentido público. Gobernar de acuerdo a política pública significa incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad, el dinero de los ciudadanos, es decir, de contribuyentes fiscales y actores políticos autónomos y, a causa de ello, ni pasivos ni unánimes. Política Pública supone gobernantes elegidos democráticamente, elaboración de políticas que son compatibles con el marco constitucional y se sustancian con la participación intelectual y práctica de los ciudadanos.

“En un primer sentido, por público se entiende lo que los privados, a través de sus muchos canales individuales y/o colectivos (organizaciones) de opinión, acción, comunicación, debate, concertación, proyectan de manera unánime y normalmente mayoritaria como asuntos de interés general.

“En un segundo sentido, público hace también referencia, al principio del libre acceso, a transparencia y apertura. Las políticas públicas que a todos conciernen incorporan la dimensión de la franqueza. Acceso franco a la decisión de gobierno y carácter franco de la decisión, a la luz pública, en vez de acuerdos secretos entre cúpulas sin representación.

En un tercer sentido, público hace referencia a recursos públicos, recaudaciones fiscales, dejada atrás nuestra propensión a un endeudamiento externo excesivo y nuestra costumbre de gobernar como gastar, hoy la posibilidad de resolver nuestros problemas y de realizar nuestros objetivos depende de nuestra capacidad hacendaria y de nuestra productividad, de nuestra iniciativa y trabajo y de la magnitud de los recursos que estemos dispuestos o constreñidos a retirar de los ingresos privados para convertirlos en recursos públicos y entregarlos a la hacienda del estado”<sup>20</sup>

En suma, de acuerdo con Luis F. Aguilar, al hablar de políticas públicas quiere decir decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes. En esta perspectiva disminuye el solitario protagonismo gubernamental y aumenta el peso de los individuos y de sus organizaciones

En este contexto es importante resaltar lo que en el Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006 se plantea, en el sentido de que las políticas públicas deben impulsar la superación de las carencias que afligen a los grupos con menos recursos y promover una mayor igualdad de las capacidades y las oportunidades de las personas. Para ello, deben obtenerse acuerdos de coordinación y confluencia de esfuerzos, diseñar acciones sostenidas, pero sobre todo es necesario tener siempre presente los efectos que tienen las

---

<sup>19</sup> Luis F. Aguilar. Una Política de Estado para mí. Periódico Reforma. Pág. Edit. 030219

<sup>20</sup> Luis F. Aguilar Villanueva, El Estudio de las Políticas Públicas. Edit. Miguel Ángel Porrúa, México 2000.

decisiones sobre la condición de vida de los hogares en pobreza<sup>21</sup>. Se debe desarrollar un ambiente de análisis y discusión que permita tener claridad sobre la situación de la pobreza en el ámbito nacional<sup>22</sup>.

Aquí, resulta interesante destacar tres elementos del planteamiento del actual gobierno federal; uno que señala que el reconocimiento de la existencia de grandes grupos de población en condición de pobreza, implica diseñar políticas públicas que se reflejen y traduzcan en acciones del **Estado**, por ello el trabajo de planeación de las políticas, es una responsabilidad social y gubernamental compartida. Dos el ubicar como uno de los aspectos centrales de las estrategias de superación de la pobreza, el reconocimiento de que se trata de un fenómeno multidimensional, con causas manifestaciones y consecuencias complejas de naturaleza muy diversa que rebasan lo estrictamente material y tres que la superación de la pobreza no se logra exclusivamente con el crecimiento de la economía, porque el crecimiento económico no garantiza la inclusión de todas las personas en sus beneficios<sup>23</sup>.

Sobre estos tres elementos descansa la propuesta de políticas públicas, de este gobierno, para la superación de la pobreza. Aunque más adelante se analiza con más detalle, nos parece importante destacar para entender la propuesta que en el primer aspecto se alude al termino Estado para ampliar la convocatoria e involucrar al mayor número de actores, en el segundo se establece la necesidad de analizar en un sentido más de causas y consecuencias “del fenómeno” y tres el aceptar que el crecimiento económico no se traduce necesariamente en la superación de las condiciones de pobreza.

Al respecto, Norberto Bobbio, nos dice que en estos últimos años los estudiosos de los fenómenos políticos han abandonado el término “Estado” para sustituirlo por uno más

---

<sup>21</sup> En este orden de ideas, en el diseño de los programas de la política social se debe considerar en la percepción de lo local a las familias en sus diferentes tipos, así como a sus integrantes, toda vez que las condiciones de vulnerabilidad se expresan de diferentes formas, por ello es importante considerar las relaciones existentes entre la dinámica intra familiar en los hogares y la situación de pobreza y deterioro en la calidad de vida. Brígida García Guzmán plantea que un mayor número de integrantes de las familias pobres (esposas e hijos) ha buscado participar en el mercado de trabajo en los últimos años de crisis económica, con esto se han dado transformaciones en la división del trabajo extradoméstico, pero ninguna en lo que concierne al desempeño de las tareas domésticas. Los cambios en los procesos de toma de decisión y en la estructura de poder, que generalmente sitúan en desventaja a las mujeres pobres, no se visualizan como claros ni automáticos.

Por otro lado, señala que el aumento de preceptores de ingreso por hogar contribuye a mejorar la situación económica de las familias en el corto plazo. Sin embargo, las tendencias de otros aspectos de la dinámica familiar permiten plantear que no necesariamente el mayor bienestar económico familiar se acompaña de un mayor bienestar individual, tanto si se considera el aspecto material como otros elementos indispensables de la calidad de vida (relaciones igualitarias, derecho a decidir, distribución equitativa entre tiempo libre y actividad económica, libertad de movimiento, ausencia de violencia). En consecuencia, la dinámica familiar que prevalece en los sectores pobres contribuye a empeorar la situación socioeconómica, pero especialmente la de los individuos subordinados como las mujeres y los hijos. Brígida García Guzmán, *Dinámica familiar, pobreza y calidad de vida: una perspectiva mexicana y latinoamericana. Familia y relaciones de género en México*. pp. 75,77.

<sup>22</sup> Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006. Superación de la Pobreza: una tarea Contigo pp. 74.

<sup>23</sup> *Ibíd.* pp. 74-75

comprensivo, “sistema político”. “Entre otras ventajas que ofrece esta expresión se encuentra la de tener un significado axiológicamente más neutral que el término “Estado”, el cual resiente por un lado la divinización, y por otro la satanización, que ha sido hecha respectivamente por los conservadores y por los revolucionarios, de los ordenamientos con gran concentración de poder desde Maquiavelo han sido llamados así cada vez con más frecuencia”<sup>24</sup>. Para los fines de este trabajo, hacemos nuestra esta reflexión.

---

<sup>24</sup> Estado, Gobierno y Sociedad. Op. cit. Pág. 102

## 1.2 Política Social y Pobreza.<sup>25</sup>

Alicia Zicardi distingue entre las políticas sociales que persiguen el logro de la equidad social y la promoción de los derechos básicos de la ciudadanía y las políticas de reducción de la pobreza “que intentan sacar de la condición de miseria a quienes aún no han alcanzado el piso básico de la sobrevivencia”<sup>26</sup>. De acuerdo con esta autora, en este apartado nos referiremos a esta segunda.

Partiendo de la definición de la “política social” como el conjunto de estrategias y funcionamientos institucionales destinado a enfrentar lo que genéricamente puede definirse como problemas de “justicia social”, “En un país como el nuestro, en el que la asimetría en la distribución de la riqueza y el abanico de las desigualdades son tan dramáticos la cuestión social, vale decir, los retos compartidos de justicia social, se definen fundamentalmente como una tarea de reducción de la pobreza.”(Rincón Gallardo 1999)<sup>27</sup>

La pobreza representa un reto político, económico y moral a la sociedad. Puede concebirse de muchas formas, pero en particular se puede definir como la carencia de satisfactores que impiden colmar las necesidades humanas más elementales para lograr una situación de dignidad. Definiendo las necesidades humanas a partir de dos componentes: uno biológico y otro histórico-cultural, es posible una conceptualización absoluta en el primer caso, y una relativa en el segundo. La primera interpretación supone que hay un mínimo irreductible de necesidades humanas, que de no satisfacerse lesionan la dignidad humana.

Las personas que viven en la pobreza carecen de las libertades esenciales de actuar y de elegir. La falta de acceso a una alimentación adecuada, una vivienda digna y a los beneficios que proporciona la salud y la educación los privan de la calidad de vida. Estas personas enfrentan condiciones de vulnerabilidad extrema hacia las enfermedades, los desastres naturales y su entorno económico. En esta situación, su capacidad de influir sobre las decisiones que afectan sus vidas es muy limitada.

Para los propósitos de este trabajo señalaré de manera general las posiciones que me parecen más importantes acerca del debate sobre como medir la pobreza

Los métodos de medición de la pobreza parten de definiciones y, concepciones distintas. Para el método Indirecto o de la Línea de la Pobreza, en su versión tradicional los pobres

---

<sup>25</sup> Enrique Hernández Laos señala que puede caracterizarse una situación de “pobreza” como aquella en la que la carencia de satisfactores impide colmar las necesidades humanas más perentorias para una situación de dignidad y que esas necesidades humanas tienen un componente biológico y un componente histórico y cultural, lo que lleva a dos conceptualizaciones de la pobreza: una de carácter absoluto y otra de carácter relativo. La primera interpretación supone –siguiendo a A. Sen– que hay un mínimo irreductible de necesidades humanas sin cuya satisfacción se permanece en un estado de carencia que lesiona la dignidad humana: se trata de una pobreza en términos absolutos, aplicable a cualquier sociedad determinada. La segunda acepción supone –siguiendo a Townsend– que las necesidades no son absolutas sino determinadas histórica y culturalmente en cada sociedad. Prospectiva demográfica y económica de México y sus efectos sobre la pobreza. CONAPO, México 2000 pp. 10.

<sup>26</sup> Revista Mexicana de Sociología. Número 4 Pág. 111

<sup>27</sup> Mario Luis Fuentes. La Asistencia Social en México, edit. Paideia, México 1999. pp. XXIX.

son aquellos con un ingreso que cae debajo de la línea de pobreza. Para este mismo Método en su variante Alimentaria los pobres son aquellos cuyo ingreso no es suficiente para satisfacer las necesidades alimentarias, son aquellos que padecen penuria, desnutrición, sufrimiento pobreza absoluta o indigencia. Para el Método Directo o de las Necesidades Básicas Insatisfechas, pobres son los que tienen carencias, privaciones o necesidades básicas Insatisfechas, sobre todo en materia de servicios, agua, drenaje o educación. Finalmente para el Método de Medición Integral de la Pobreza los pobres son aquellos que tienen ingresos precarios, a la vez que tienen escaso acceso a servicios públicos y tienen, por tanto, muchas necesidades básicas insatisfechas<sup>28</sup> (Lerner 1996).

El Método del Ingreso tanto en su modalidad tradicional como en su variante alimentaria parte de la premisa de que la desigualdad se debe a la distribución desigual del ingreso o a la concentración de ingresos en ciertos sectores de la sociedad y propone una nueva redistribución del ingreso a través de distintas reformas. El Método de las Necesidades Básicas Insatisfechas considera que la pobreza tiene por origen la desigualdad en el consumo, en el acceso a servicios públicos y propone una nueva política social encaminada a redistribuir los servicios públicos, que permita mitigar la pobreza, lograr mayor participación e igualdad. El Método de Medición Integral de la Pobreza atribuye la pobreza tanto a la deficiente distribución del ingreso como a la inequidad en la distribución de servicios públicos. Tal Método Integral de la Pobreza propone cambios de fondo en la redistribución del ingreso y en la política de gasto social. En síntesis, el Método del Ingreso y el de las Necesidades Básicas proponen cambios en rubros distintos, el MLP en el ingreso, MNBI en los servicios, sin ser tan radicalmente reformistas y contestatarios como el Método de Medición Integral de la Pobreza que propone transformaciones simultáneas en las políticas económicas y sociales para abatir la pobreza. El Método del Ingreso en su variante alimentaria es por sus propuestas el más conservador; no considera que sea necesario actuar sobre los recursos globales ni buscar transformaciones sociales generales (Lerner 1996).

Adoptar un método u otro de medición de la pobreza tiene incidencia en la magnitud de la pobreza, en la evolución que se percibe en ésta, así como en los cálculos que se hacen tanto sobre incidencia de la pobreza (porcentaje de pobres en relación con la población total) como respecto a la intensidad de la pobreza<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> Bertha Lerner. América Latina: los debates en política social, desigualdad y pobreza. Edit. Miguel Ángel Porrua, México 1996. pp166-167

<sup>29</sup> Diversos organismos internacionales han definido niveles de pobreza para México, establecidos con base en diversas conceptualizaciones. Las mediciones se basan en diversos criterios establecidos para cada caso. Según la definición del Banco Mundial, el ingreso de 43% de la población se ubica por debajo de una línea de pobreza equivalente a dos dólares diarios por persona, y 18% cuando se considera una línea de un dólar diario por persona; la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) indica que 38% de los hogares se encuentran en condición de pobreza al comparar una canasta de bienes básicos contra los ingresos familiares, y que 13% de los hogares están por debajo de la línea de indigencia; a su vez, según la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE), 24 % de los hogares están en situación de pobreza, calculada con un umbral correspondiente a la mitad de la mediana del ingreso de los hogares.

El Método del Ingreso en su modalidad tradicional o en la variante alimentaria se ve como el más práctico, pues el ingreso se puede detectar fácilmente, pese a que es una medida indirecta de pobreza. El Método de las Necesidades Básicas devela las carencias o necesidades insatisfechas de los pobres, cuestión crucial para evaluar la pobreza. El Método de Medición Integral de la Pobreza nace de una inquietud legítima, de una idea pertinente: que no se puede concebir la pobreza sólo como resultado del déficit de ingreso, que la pobreza se debe también a carencias, necesidades básicas insatisfechas.

En México, el gobierno federal establece en el Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006 que “la pobreza puede concebirse como la privación de capacidades básicas. A partir de lo que puede ser o hacer una persona se puede establecer el estándar social. Por su parte, el conjunto de acciones o estados que los individuos pueden alcanzar y que son considerados indispensables para elegir formas de vida valiosas se les denomina capacidades básicas. En esta perspectiva, el ingreso y los bienes de consumo son medios para alcanzar ciertas capacidades, mientras que las características personales y el contexto social definen la forma de transformar estos insumos en capacidades específicas para funcionar socialmente. El bienestar percibido y los comportamientos son resultado de las capacidades disponibles y las preferencias individuales, y por sí mismos no establecen una situación de pobreza. Ser pobre significa entonces que para condiciones sociales y particularidades individuales dadas, los hogares no tienen acceso a los recursos económicos necesarios para que sus miembros logren desarrollar sus capacidades básicas”<sup>30</sup>

Con base en esta concepción y considerando que el análisis y medición de la pobreza son tareas complejas que requieren de la aplicación de metodologías y técnicas especializadas, la Secretaría de Desarrollo Social coordinó la creación de un Comité Técnico para la Medición de la Pobreza cuya función principal “será asesorar de manera continua en la medición del nivel de pobreza en México y del impacto que sobre ésta tienen los programas de desarrollo social”<sup>31</sup>

En este sentido, a partir de las recomendaciones y metodología del Comité, los criterios que la Secretaría de Desarrollo Social establece para la definición y medición de la pobreza, de manera sintética son los siguientes:<sup>32</sup>

1. Se considera como población en estado de “*pobreza alimentaria*” a todos aquellos hogares cuyo ingreso es insuficiente para cubrir las necesidades de alimentación – equivalentes a \$15.4 y \$20.9 pesos diarios del año 2000 por persona en áreas rurales y urbanas, respectivamente. 18.6% de los hogares del país (24.2% del total de la población) contaba con un ingreso inferior a este punto de referencia en el año 2000.

---

<sup>30</sup> Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006. Superación de la pobreza una tarea Contigo. Pp14.

<sup>31</sup> *Ibíd.* pp15

<sup>32</sup> La medición de la Pobreza en México al año 2000. Documento elaborado por la Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación de la Secretaría de Desarrollo Social. México, D.F. Agosto 2002.

2. Se considera como población en estado de “*pobreza de capacidades*” a todos aquellos hogares cuyo ingreso es insuficiente como para cubrir las necesidades de alimentación, educación y salud – equivalentes a \$18.9 y \$24.7 pesos diarios del 2000 por persona en áreas rurales y urbanas, respectivamente. En el año 2000, 25.3% de los hogares a nivel nacional (31.9% del total de población del país) se encontraba en esta situación.
3. Se considera como población en estado de “*pobreza de patrimonio*” a todos aquellos hogares cuyo ingreso es insuficiente para cubrir las necesidades de alimentación, salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público – equivalentes a \$28.1 y \$41.8 pesos diarios del 2000 por persona en áreas rurales y urbanas, respectivamente. En el año 2000, 45.9% de los hogares del país (53.7% del total de población) pertenecía a este grupo.

Como se puede apreciar, el método del Comité para la Medición de la Pobreza en México es de carácter monetario, que también se conoce como *Líneas de Pobreza* (LP) y que consiste en la valoración monetaria de una canasta de bienes y servicios considerados básicos, y su comparación con los recursos de que disponen los individuos o los hogares para adquirirla; si tales recursos les resultan insuficientes se considera que la persona (o el hogar) se encuentran en condiciones de pobreza.

En estas condiciones me parece importante que el gobierno federal defina un método de medición de la pobreza, lo que permitirá establecer la magnitud del problema, caracterizar el fenómeno y evaluar las políticas, programas y acciones públicas de desarrollo social, lo que posibilita una mayor transparencia en el ejercicio de los recursos y en las acciones de gobierno, sin embargo la derivación de acciones únicamente sobre esta concepción limita una visión más amplia que tiene que ver con las causas que originan la pobreza y se corre el riesgo de inhibir la participación de otros actores. Los métodos de medición de la pobreza disfrazan propuestas alternativas de cómo combatir la pobreza que se derivan de valoraciones distintas de la pobreza y del orden social existente (Altimir 1981).

De acuerdo con Bertha Lerner, tanto en el mundo como en América Latina no hay métodos o instrumentos fidedignos y totalmente legítimos para medir la pobreza. Ninguno de los métodos de medición de la pobreza muestra superioridad respecto a otro, ninguno muestra total pertinencia. Todos los métodos de medición de la pobreza que se han desarrollado o aplicado en América Latina muestran ventajas y desventajas, pros y contras, el reto es crear nuevos métodos de medición de la pobreza.

Por otro lado, es importante destacar que la persistencia de la pobreza, muestra que no es un fenómeno pasajero, los programas gubernamentales contra la pobreza, si bien han podido mitigar algunos aspectos de este fenómeno social, no han logrado reducirlo sustancialmente. Aún más, desde la década de los ochenta la pobreza tiende a aumentar.

En este sentido, mientras no reconozcamos la especificidad del “sistema” que genera y reproduce a la pobreza y a la extrema pobreza, las **políticas públicas** que se apliquen

para resolver este problema se reducirían a tratamientos destinados a mitigar de manera pasajera algunos efectos pero no a atacar las causas.

La pobreza no es una definición absoluta. El proceso de “modernización” de un país significa también el proceso de “modernización” del fenómeno de la pobreza. Entonces lo importante es comprender que la pobreza constituye un fenómeno estructural ligado a la naturaleza misma del sistema económico predominante. Tenemos la tendencia a considerar a la pobreza como un “defecto” o un “rezago” en el desarrollo que puede ser superado incorporando progresivamente a los pobres precisamente al desarrollo económico. Nos es difícil concebir que la moderna pobreza es más bien producto del desarrollo económico bajo los modelos predominantes. La pobreza no es causa del subdesarrollo sino al contrario: el subdesarrollo, que es una forma del desarrollo, es causa de la pobreza. El sistema económico industrial predominante está constituido de tal manera que genera pobreza, por un lado, y opulencia, por otro (Olmedo 2000).

El desarrollo del sistema económicos industrial se ha realizado con base en la destrucción y sustitución de los modos de producción tradicionales (pre-industriales) que daban sustento a la sociedad local. La pobreza es la expresión de la incapacidad del sistema económico industrial para sustituir funcionalmente los modos de producción tradicionales, que ha destruido<sup>33</sup>. Los pobres son pobres porque carecen de un modo de producción que les permita no ser pobres.

En consecuencia, la pobreza no es un fenómeno de “rezago” del desarrollo, o de “defecto” corregible mediante el desarrollo, o de “marginación” del desarrollo. La pobreza expresa la incapacidad del sistema económico industrial para sustituir (o transformar) adecuadamente los modos de producción-distribución-consumo tradicionales en modos de producción industrial.

En este sentido, el carácter estructural del fenómeno significa que la pobreza no puede identificarse con la simple ausencia o escasez de empleos formales y que, en consecuencia, la pobreza podría eliminarse progresivamente mediante la creación de empleos<sup>34</sup>. El problema es que el sistema económico presenta una incapacidad igualmente estructural para generar los empleos suficientes que ofrezcan trabajo remunerado a todos

---

<sup>33</sup> Entendiendo por “modo de producción” un modo de producir, de distribuir y de consumir de una sociedad local que mantiene a esa sociedad en una situación material y cultural de bienestar (independientemente de la cantidad o naturaleza de los bienes y servicios que ese modo de producción produce, distribuye y consume).

<sup>34</sup> Sara Gordon R. Plantea que la crisis, el desarrollo de nuevas tecnologías, la creciente intensificación de flujos de comunicación, comerciales y de capitales, la mayor movilidad de los factores de la producción y un continuo proceso de diferenciación social, han traído consigo modificaciones en las prácticas laborales y en la calidad de los empleos. Estos han ocurrido de manera paralela a cambios sociodemográficos y han generado un mayor dinamismo en las desigualdades sociales, una mayor vulnerabilidad individual y modificaciones en el patrón de las trayectorias profesionales, que se han hecho más azarosas. Esta dinámica de numerosos y acelerados cambios plantea nuevos retos a la formulación de políticas sociales y ha dado lugar a cuestionamientos del estado de bienestar, de sus modalidades de solidaridad, a debates sobre el balance entre derechos y responsabilidades, y sobre nuevas combinaciones de lo público y lo privado en la provisión de servicios sociales.

los pobres. El empleo formal, es decir, los empleos remunerados que el sistema económico es capaz de generar, se mueve dentro de ciertos límites. El desempleo formal representa la oscilación de estos límites.

Dice Yunus que el desempleo es una de las plagas de las sociedades modernas. Ni siquiera las naciones industrializadas pueden dar a todos un trabajo. La opinión general es que no hay mejor remedio contra la pobreza que la creación de empleos, los economistas solo reconocen un tipo de empleo, el asalariado. En sus análisis, no entra jamás el empleo independiente del cuál la inmensa mayoría de la población vive en muchos países del tercer mundo. Como no disponen de una clave adecuada de lectura los economistas clasifican este fenómeno –que estiman indeseable- en la ambigua categoría denominada “sector informal”<sup>35</sup> al que hay que eliminar (Yunus 1998).

“Los países tratan de atraer a las grandes empresas, ofreciéndoles ventajas fiscales para incitarlas a crear empleos. Pero las industrias no pueden aportar todo. Además con frecuencia producen desechos tóxicos, contaminan el aire y el agua, y provocan problemas ecológicos que a veces neutralizan los beneficios en materia de empleo. Como si fuera poco, las ganancias de esa inversión extranjera vuelven a la sociedad madre y a los accionistas extranjeros. El trabajo independiente no tiene ninguno de esos defectos. Por cierto, no es tan espectacular como una flamante fábrica recién estrenada, pero las ganancias se quedan en el país donde fueron obtenidas y las empresas creadas de este modo son demasiado pequeñas para representar un peligro en materia de medio ambiente.

Para erradicar la pobreza hay que tomar medidas más globales y profundas que las necesarias para la simple creación de empleos. El trabajo no salva a los pobres, sino el capital unido al trabajo. Casi siempre elimina la pobreza con ningún costo, o a un costo mínimo, para el contribuyente”<sup>36</sup> (En un apartado más adelante tratamos con más detalle experiencias exitosas al respecto).

Con estos elementos de análisis, se puede apreciar que el reto de las Políticas Públicas de la Política Social, no solo debe ser creativa, de amplia participación de los sectores sociales, privados y académicos, de compromisos políticos serios, de una apertura real al

---

<sup>35</sup> Raúl Olmedo señala que “Es importante considerar que el sistema económico global está formado por dos subsistemas que funcionan con base a leyes diferentes; el subsistema económico formal y el subsistema económico de la pobreza. Es pertinente aclarar que el subsistema económico de la pobreza no debe confundirse con la economía “informal”, donde caben desde los grandes evasores de impuestos y los productores y traficantes de drogas hasta los vendedores ambulantes más pobres. Más bien, la economía “informal” formaría parte, como la otra cara, del sistema económico formal. El hecho de que un porcentaje importante de los pobres obtenga ingresos de actividades “informales” expresa las relaciones mutuas entre ambos subsistemas, el formal y el de la pobreza. Existen poderosos intereses ocultos que se benefician del sistema entero de la economía informal, del cual obtienen ingresos muchos pobres. Los pobres se ven obligados a acudir a estas actividades informales, pero no es por ello que son pobres. La economía “informal” simplemente se aprovecha de los pobres. Y para los pobres, la economía “informal” es una falsa salida, una solución marginal, que los mantiene –con sus ingresos bajos- en su status de pobres”. El Cuarto Orden de Estado. Op. cit.

<sup>36</sup> Hacia un Mundo sin Pobreza. Muhamad Yunus. Edit. Andrés Bello. Buenos Aires, Argentina.

pluralismo, incluyente, innovadora, concreta, sino además operativa y medible en sus resultados.

### 1.3. Pobreza y Democracia

Actualmente en México como en el resto de los países latinoamericanos se enfrenta un problema fundamental: **la superación de la pobreza**, la cuál desde nuestro punto de vista esta ligada a la democracia. El desafío es la pobreza y la democracia simultáneamente.

América Latina está llegando a principios del siglo XXI con un cuadro social extremadamente delicado. La referencia a la pobreza como el mayor problema abierto tiene bases en los hechos. Según el informe al respecto de una comisión especial presidida por Patricio Aylwin (1995), casi la mitad de los habitantes de la región están por debajo de la línea de pobreza y el 41% padece de algún tipo de desnutrición. Según el Fondo Internacional de las Naciones Unidas de Socorro a la Infancia (UNICEF), el 60% de los niños son pobres. La escolaridad promedio es de 5.2 años (menor que la primaria completa). De acuerdo con el Banco Mundial (1996), 2.200.000 niños nacen sin que sus madres cuenten con asistencia médica de ningún tipo al dar a luz, con los consiguientes impactos en las tasas de mortalidad materna e infantil. Asimismo la región es caracterizada como la más desigual del mundo. Se observan severas inequidades en la distribución de los ingresos, el acceso a activos productivos, el acceso al crédito y las posibilidades de obtener una educación de calidad razonable. Este panorama de pobreza e inequidad pronunciada, bloqueador del desarrollo e inadmisibles en un sistema democrático como el que ha alcanzado la región después de largas luchas, reclama respuestas urgentes e imaginativas. Ha sido el motor fundamental del nuevo interés surgido en torno de la participación comunitaria. La experiencia, muchas veces frustrada o de resultados limitados en las políticas y proyectos de enfrentamiento de la pobreza, ha dejado como uno de sus saldos favorables la constatación de que en la participación comunitaria puede haber potencialidades de gran consideración para obtener logros significativos y al mismo tiempo mejorar la equidad (Kliksberg 2000).

En este contexto, con el objeto de darle un sentido amplio a la relación entre democracia y pobreza nos basamos en Giovanni Sartori para sustentar los conceptos; Democracia Política, Democracia Social y Democracia Económica.

La noción de democracia social surge con Toqueville que percibió la democracia estadounidense como una sociedad caracterizada por una igualdad de condiciones y guiada preponderantemente, por un “espíritu igualitario”. Así, democracia “no es aquí lo contrario de régimen opresor, de tiranía, sino de “aristocracia”: una estructura social horizontal en lugar de una estructura social vertical. Entonces en la acepción original del término,

democracia social” revela una sociedad cuyo *ethos* exige a sus propios miembros, verse y tratarse socialmente como iguales<sup>37</sup>. (Sartori 1997).

Así, Democracia Social, Sartori la define como el conjunto de democracias primarias que vigorizan y alimentan a la democracia desde la base, a partir de la sociedad civil. En este sentido, democracia social esta en la infraestructura de las microdemocracias, las cuales sirven de base a la macrodemocracia de conjunto, a la superestructura política.

Partiendo de que la democracia política se apoya sobre la igualdad jurídico-política, y la democracia social se apoya primariamente en la igualdad de estatus, la democracia económica está por la igualdad económica, por la eliminación de los extremos de pobreza y riqueza y, en consecuencia, por una redistribución que persigue el bien generalizado.

Bien, de acuerdo con Sartori “las democracias en sentido social y/o económico amplían y completan la democracia en sentido político; cuando existen, son también democracias más auténticas, ya que son microdemocracias, democracias de pequeños grupos. Por lo demás si no existe democracia en el sistema político, las pequeñas democracias sociales y de fábrica corren el riesgo, a cada momento de ser destruidas o amordazadas. Por ello “democracia” sin adjetivos se entiende como democracia política. Entre ésta y las otras democracias, la diferencia es que la democracia política es supraordenada y condicionante, y las otras son subordinadas y condicionadas. Si falta la democracia mayor, con facilidad faltan las democracias menores; lo cuál explica por qué la democracia haya sido siempre un concepto preminentemente desarrollado y teorizado como sistema político”<sup>38</sup>.

En este contexto, las fuertes desigualdades sociales y económicas en México y en los países de América Latina siguen persistiendo y aumentando, existen, amplios sectores de la población al margen del disfrute de los bienes y servicios producidos por la sociedad e impidiendo el pleno ejercicio de sus derechos como ciudadanos. En el continente americano, para 1986, según el Método Integral de la Pobreza que incluye a los pobres por ingreso y a los pobres por necesidades básicas insatisfechas existían 248 millones de pobres en números redondos<sup>39</sup>

A este escenario se agrega un proceso de creciente individualización de los intereses que cuestiona la capacidad de representación y canalización de la demanda, y produce una suerte de desmembramiento social al erosionar las fuentes tradicionales de capital social (reciprocidades, Solidaridad, Confianza). Luis Villoro señala al respecto que “el pensamiento político que parece gozar actualmente de un consenso general, para reivindicar las libertades individuales, ha tenido que debilitar las instancias que aseguraban la pertenencia de todos a una misma colectividad. Tal parece que la libertad individual requeriría de una ausencia, la de comunidad”<sup>40</sup>.

---

<sup>37</sup> ¿Qué es la democracia? Giovanni Sartori. Edit. Grupo Patria Cultural, S.A. de C.V., México 2000 Pág. 5

<sup>38</sup> *Ibíd.* Pág. 8

<sup>39</sup> Lerner, Bertha. *América Latina...* op. cit. Pp170

<sup>40</sup> “De la libertad a la comunidad”. Luis Villoro. Revista Este País. Número 106. Enero 2000

En este sentido uno de los mayores retos para fortalecer un proceso democrático, requiere garantizar, por un lado, niveles de bienestar para la población y, por el otro, la inclusión de todos los individuos en la ciudadanía comunitaria, partiendo del reconocimiento del carácter público y político de la desigualdad social. Para eso la democracia debe rebasar la acción electoral donde el pueblo solo se limita a intervenir cada y cuando, introduciendo una boleta en una urna y con ello se sustenta todo el poder que se ejerce fuera de su control<sup>41</sup>.

Porque la democracia no es sólo un sistema de gobierno sino, fundamentalmente, una clase de sociedad en donde existe un conjunto de relaciones de reciprocidad y solidaridad entre los miembros que la componen (Bustelo1998)

La democracia debe ser una democracia participativa, que garantice a los ciudadanos situados en las comunidades donde viven y trabajan, poder decidir colectivamente sobre los problemas que afectan sus vidas; lo cual pasa por la instauración de procedimientos para que los representantes electos de los distintos órdenes de gobierno puedan ser llamados a cuenta. La democracia representativa no puede ser reemplazada pero si complementada por la democracia participativa.

Una democracia participativa implica, sobre todo, pasar a una democracia activa y no formal, lo que quiere decir entre otras cosas: mejorar y perfeccionar las instituciones establecidas, como el funcionamiento independiente de los poderes, particularmente la autonomía del poder judicial; la participación de los ciudadanos en los órganos legislativos y generación de nuevas formas institucionales de la deliberación de la sociedad civil; la creación de nuevos mecanismos de equilibrio y control de las decisiones del poder ejecutivo; la apertura democrática de los partidos políticos, juntamente con mecanismos que garanticen su adecuado funcionamiento, así como el de las campañas electorales; descentralización para facilitar todas las instancias posibles y eficientes de democracia directa<sup>42</sup> (Bustelo 1998).

---

<sup>41</sup> Norberto Bobbio nos dice que “una vez conquistada la democracia política nos damos cuenta de que la esfera política está comprendida a su vez en una esfera mucho más amplia que es la esfera de la sociedad en su conjunto, y que no hay decisión política que no esté condicionada o incluso determinada por lo que sucede en la sociedad civil. Entonces nos percatamos de que una cosa es la democratización del Estado, lo que sucedió generalmente con la institución de los parlamentos, y otra cosa es la democratización de la sociedad, por ello puede darse perfectamente un Estado democrático en una sociedad en la cual la mayor parte de sus instituciones, la familia, la escuela, la empresa, la administración de servicios, no sean gobernadas democráticamente”. El futuro de la Democracia. Norberto Bobbio. Fondo de Cultura Económica, México 1994. pp. 43

- <sup>42</sup> Eduardo S. Bustelo Graffigna, señala que “si uno tuviera que pensar en dos rasgos básicos pero sustantivos de una democracia participativa en el contexto de sociedades altamente desiguales, no se podría ignorar: primero, la función del sistema educativo en la promoción de una formación y el desarrollo de una cultura de ciudadanía de derechos y obligaciones, de educar en competir pero, sobre todo, en las ventajas del cooperar, del trabajo en equipo, de las relaciones de reciprocidad y complementariedad; y segundo, la democratización de la economía que es el desafío históricamente mayor”. Cardarelli, Graciela y Mónica Rosenfeld, “Las Participaciones de la Pobreza”, Edit. Paidós, 1998. Buenos Aires, Argentina. Pp15-16

Las políticas sociales de los últimos años han recurrido a la promoción de la participación social y del desarrollo regional para la superación de la pobreza. Se han servido de la focalización priorizando la atención a los grupos “vulnerables”, se han establecido relaciones entre los gobiernos y el llamado tercer sector para la operación de programas sociales y se promueve la formación de redes de organizaciones como canales de participación ampliada

Sin embargo esa invitación a la participación social para el combate a la pobreza que se promueve en los discursos y en los proyectos, está ubicada en la periferia del sistema de decisiones políticas y económicas, en ello, sólo se recurre a la participación de los beneficiarios para poner en práctica los programas, idealizando formas de comunitarismo y perpetuando, mediante políticas sociales, esquemas de clientelismo y asistencialismo. Se reproducen, en la práctica, formas de participación dependientes que restringen los ámbitos de orientación y decisión de los actores sociales (Carderelli 1999).

En estos términos la política social, es un escenario en el que interactúan distintos actores sociales, por ello contribuir a su politización, en un contexto democrático, abre nuevos espacios para la participación y la aceptación de demandas plurales. Esto facilitaría la construcción de sociedades que combinen la democracia con el bienestar social.

De esta forma, los proyectos de combate a la pobreza deben ser concebidos como espacios donde la población tiene la oportunidad de ejercer plenamente sus derechos, como lo explica Luis Villoro refiriéndose a la libertad “para realizar lo que elegimos no basta con la garantía de la ley y con la anuencia de los otros, es menester que existan condiciones sociales adecuadas”<sup>43</sup>, y refiriéndose a las condiciones de igualdad social señala dos elementos que a propósito son relevantes; uno que se refiere a las “condiciones mínimas para satisfacer las necesidades básicas cuya carencia impide toda elección: la alimentación, vivienda, vestido, protección contra la enfermedad y la muerte violenta, y otro que supone igualdad de oportunidades sociales para ejercer nuestra elección, condiciones mínimas semejantes de educación, de trabajo, de cuidado de la salud”<sup>44</sup>.

Es decir, la libertad es un bien inherente a la naturaleza humana: la igualdad es fundamental en toda sociedad democrática, por ello “La libertad no tiene sentido para quienes viven en pobreza extrema, buscando sobrevivir en el aquí y ahora, sin futuro y sin esperanza. Libertad, igualdad y gobierno eficiente, surgido de la lucha democrática son los goznes de la sociedad a la que aspiramos.”<sup>45</sup>

Por ello, desde el diseño de las políticas públicas de combate a la pobreza se deben considerar espacios donde la población tenga la oportunidad de ejercer plenamente sus derechos. Solo así, se logrará su avance participativo y democrático. Los proyectos deben entonces promover confianza entre la población y servir como “puerta de entrada” a un proceso participativo que sea capaz de transformar los valores y comportamientos de las

---

<sup>43</sup> Op. Cit. “De la Libertad a la Comunidad”. Pág.4

<sup>44</sup> *Ibíd.* Pág.4

<sup>45</sup> *Ibíd.* Pág.3

personas como “creadores” de espacios públicos. También deben de considerar mecanismos de politización de la población a través de formas democráticas de relación social que contribuyan al desarrollo y transferencia de formas de organización que creen y fortalezcan los sistemas de representación organizativa legitimados tanto en niveles locales como en su articulación con el ámbito nacional.

## **1.4 Participación y Desarrollo Social**

Actualmente, tanto los estudios empíricos como la interpretación teórica de **la participación** se enfrentan al problema de la ambigüedad conceptual y los significados múltiples. La referencia más frecuente que se hace sobre la participación social alude a las formas y actividades con las que la sociedad incide en la gestión y en la toma de decisiones sobre asuntos de interés público, o en aquellos asuntos que tienen que ver con el bienestar social. En este contexto, el empleo del concepto de participación se ha diversificado a tal grado que su contenido ha perdido especificidad y rigor analítico. Este concepto se ha utilizado para referirse a la acción de organizaciones cooperativas, movimientos sociales, movimientos sindicales, organismos civiles, órganos de asistencia comunitaria, actividades partidistas, consulta y colaboración en las instancias gubernamentales, así como en la organización del trabajo para desarrollar obras de infraestructura local, diseñar proyectos y tomar decisiones sobre asuntos públicos. Todas estas manifestaciones de la acción social han sido nominadas como participación.

En los debates contemporáneos, la participación puede ubicarse en dos grandes planos: primero, dentro de una reflexión acerca de la plausibilidad de la participación como un instrumento para desarrollar una gestión pública exitosa y, segundo, cómo un fenómeno de acción colectiva, que reconoce a la participación más como un instrumento posibilitador de apertura hacia un proceso de integración social y hacia una nueva forma de vinculación entre los habitantes de una comunidad y su gobierno (Arellano y Rivera, 1997)

Con este apartado se pretende ubicar por un lado el discurso sobre la participación en el diseño de políticas sociales y de desarrollo en América Latina así como algunas nociones de participación que en México se han propuesto para comprender la relación entre participación y desarrollo social y por otro avanzar en la definición comprehensiva de un concepto de participación que nos permita definir qué tipo de participación se pretende impulsar en los programas sociales y, fundamentalmente, que tipo de objetivos pueden ser alcanzados. Más adelante, por la influencia que tiene en el Banco Mundial, se exponen seis tesis de Bernardo Kliksberg que hace a propósito de las ventajas que encierra la participación en las acciones de política social.

### **1.4.1 El discurso de la Participación en la Política Social.**

Retomando un artículo que presenta la revista Sociedad Civil, Análisis y Debates<sup>46</sup> se presentan a continuación las diferentes ideas de la participación social, a lo largo de las distintas fases por las que ha transitado el binomio *participación-desarrollo* social, a partir

---

<sup>46</sup> Sociedad Civil, Análisis y Debates. Número 7, Vol. III. Mimeografiado.

de una revisión de los principales documentos emitidos por los organismos internacionales con el objeto de impulsar el *desarrollo participativo*, como un recurso en el diseño de políticas sociales y de desarrollo, así como algunas de las nociones de participación que en México se han propuesto para comprender la relación entre participación y desarrollo social y en particular qué se ha entendido por participación en diversos programas gubernamentales y cuáles los instrumentos para ponerla en marcha.

#### **1.4.1.1. Participación y desarrollo social en el discurso de los organismos internacionales de 1970 a 1998.**

Interesa destacar en este apartado principalmente los discursos sobre la participación que han influido en el caso de América Latina y particularmente de México.

Una de las recomendaciones de los organismos internacionales para dar respuesta a necesidades y preferencias diferenciadas fue avanzar hacia una reforma institucional del estado que permitiera la participación ampliada de representantes de diversos sectores, tanto en el diseño como en la ejecución de programas estatales.

En estas propuestas subyace la crítica a las políticas asistencialistas y una nueva recomendación para el desarrollo, la cual implica fortalecer ante todo las *capacidades*<sup>47</sup> de los beneficiarios y desconcentrar las agencias estatales. Esta estrategia se basó en la idea de la flexibilización de la organización estatal para satisfacer las necesidades particulares y prioritarias.

En este contexto, la participación comunitaria fue vista como un instrumento para resolver dos problemas:

- El primero, se refiere a la posibilidad de la participación social como elemento generador de una nueva forma de provisión de servicios públicos, y
- Segundo, la participación directa de los beneficiarios como una forma de evitar intermediarismos burocráticos y por lo tanto garantizar su efectividad.

Estos dos elementos ampliaban la posibilidad de que los recursos efectivamente llegaran a su destino, y de que evitaran problemas de coordinación burocrática y concentración de decisiones y responsabilidades (Cfr. Montúfar y Muñoz, 1997). En este contexto, la participación fue concebida como un instrumento para impulsar la descentralización de funciones y responsabilidades hacia las localidades, al mismo tiempo que generar un aprendizaje conjunto entre comunidades y gobiernos locales.

---

<sup>47</sup> La idea del fortalecimiento de las capacidades se inscribe dentro del llamado desarrollo integral. No sólo se trata de llevar servicios públicos e infraestructura a las comunidades más deprimidas, sino además de fomentar el desarrollo humano, el cual implica desarrollo de capacidades políticas, sociales, psicológicas y relacionales. Al respecto, Cfr. Milton Esman y John Montgomery, 1979; también The World Bank, Informe de Desarrollo Mundial, 1980, julio 1980, pp. 185-186.

Además de las discusiones en el ámbito de los organismos internacionales, la idea de la participación también fue planteada como un tema de debate en los círculos académicos, preocupados en temas relativos al desarrollo y crecimiento de los países, como en el ámbito de las organizaciones y asociaciones de la sociedad civil y en los movimientos sociales. Este debate subyace en las críticas realizadas a los estados populistas, a los llamados *Estados del Bienestar*, a la administración burocrática y centralizada, y en las críticas a las políticas instrumentadas por los regímenes autoritarios en América Latina (Cfr. Korten, 1983; Rosan Vallon, 1989; Offe, 1992).

La participación fue pensada como una estrategia de desarrollo colectivo e integral, que implicaba la colaboración de los beneficiarios y las organizaciones de la sociedad para la promoción de programas de desarrollo social.

No obstante, la participación adquirió mayor relevancia como un instrumento de traducción y transmisión de necesidades, no propiamente de participación en la ejecución y elaboración de los programas: “los métodos participativos permiten tender puentes que pueden compatibilizar las diferencias culturales entre las autoridades y los ciudadanos comunes” (Montúfar, 1997, p. 7; también Cfr. Montgomery, 1988).

El discurso de la *planificación participativa*<sup>48</sup> aparece como una respuesta al llamado discurso de la *planificación comprensiva* y su estrategia de desarrollo (Acevedo 1995). La planificación comprensiva fue influida por el enfoque cepalino durante la década de los años sesenta y principios de los setenta. La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) reivindicó el papel del Estado como el principal agente para la instrumentación de las reformas de los estados nacionales en latinoamérica. El principal instrumento fue la planificación gubernamental, subestimando el papel de las fuerzas del mercado y fortaleciendo las agencias centrales de planificación.

A mediados de la década del setenta y principios de los ochenta se incluyó a la participación como un elemento central en las iniciativas de desarrollo, fundamentalmente en el contexto de los programas de combate a la pobreza. Estas iniciativas fueron aún más claras en los años setenta con las políticas contra la pobreza definidas por el Banco Mundial. Las estrategias de crecimiento con distribución recomendadas por el Banco Mundial se convirtieron en punta de lanza frente a las concepciones de la planificación centralista y la inversión pública como motores del crecimiento. Este debate planteó dos temas centrales, que actualmente aún forman parte de la discusión en materia de desarrollo y crecimiento: el de la pobreza rural en zonas marginadas (después denominada “pobreza extrema”) y el de la satisfacción de las necesidades básicas, como los elementos que definen los focos prioritarios de atención de las políticas de pobreza y desarrollo social (Montúfar, 1995).

---

<sup>48</sup> La planificación Participativa implica el involucramiento de las asociaciones en las labores de los gobiernos locales. Según el Banco Mundial donde existían asociaciones comunitarias se buscaría crear mecanismos institucionales de interacción con los programas públicos, y donde no existían se promovería su creación. El hecho es que un programa público no debía iniciarse sin el respaldo real o ritual de las asociaciones comunitarias. Al respecto, Azevedo, 1995; Montúfar, 1995 y 1997.

En los años ochenta frente a las políticas del estado desarrollista en América Latina, aparecieron las propuestas de desregulación económica, privatización y descentralización, como elementos imprescindibles para la planificación del desarrollo. Lo anterior implicaba el involucramiento del mercado y la sociedad en el diseño de una forma distinta de planificación. A partir de esta década, los organismos multilaterales y financiadores de proyectos de desarrollo pusieron en el debate dos problemas básicos de política económica, relativos a la concepción del *desarrollo participativo*:

- Cómo conciliar la intervención estatal con las “fuerzas del mercado”, y
- Cómo combinar una iniciativa para lograr satisfacer las necesidades básicas e impulsar, al mismo tiempo, una cultura participativa.

Es precisamente a partir de estos dos problemas que se plantea la idea de proponer un nuevo diseño institucional del Estado que posibilite armonizar los dos lados de la balanza, para hacer efectivo el llamado desarrollo participativo (Banco Mundial, 1979).

Hacia finales de los años setenta se ubica más claramente el debate acerca de la necesidad de vigorizar la participación, a la par que impulsar el desarrollo social. En esta fase se argumenta a favor de la participación entendida como participación de instituciones y organizaciones locales para trabajar de manera directa con los beneficiarios de los programas (Montúfar y Muñoz, 1997). El objetivo de estas iniciativas fue satisfacer las necesidades reales y prioritarias de las comunidades que fueran atendidas mediante esos programas. El argumento apuntaba, además, la idea de que la descentralización administrativa tendería a concentrar la experiencia y el conocimiento práctico en las capitales estatales y las zonas urbanas; en consecuencia, tal hecho obstaculizaba las iniciativas locales y la posibilidad de desarrollo de las zonas más deprimidas. De lo anterior se derivó una de las polémicas centrales de esos años, relativa al significativo papel que adquirió el tema de la autonomía de los gobiernos locales en el proceso de toma de decisiones respecto de políticas sociales y programas regionales (Banco Mundial, 1979; Villasante, 1995).

Debido a estas nuevas recomendaciones de política, la noción de participación formó un nuevo giro en el diseño de las políticas públicas. El discurso de los organismos y agencias internacionales de asistencia y desarrollo empezó a preocuparse por el tema de “la receptividad hacia las necesidades y preferencias de los individuos” (Montúfar, 1995), fundamentalmente de los habitantes de las localidades hacia donde canalizaban el apoyo. Uno de los efectos notables de esta nueva modalidad fue el reconocimiento de:

- Primero, la diversidad local a través de necesidades y preferencias individuales, y
- Segundo, de los problemas de comunicación que enfrentan los gobiernos locales para aprehender dichas preferencias y necesidades de la población (Cfr. Montúfar y Muñoz, 1997).

Hacia principios de los años noventa, la Asociación para la Cooperación Internacional (ACI) puso en marcha, en América Latina, distintos proyectos vinculados con el fortalecimiento de la percepción de los actores en los nuevos escenarios de los espacios

decisionales (institucionales, empresariales y comunitarios). El objetivo central fue poner en práctica la idea de algunos académicos y activistas sociales que proponían reactivar a las redes sociales informales existentes en las comunidades<sup>49</sup> como mecanismo de participación en programas de desarrollo social. Las redes sociales funcionarían como articuladoras entre el gobierno y la sociedad local. En ese sentido, la participación fue concebida como un instrumento de acción pública que buscaba influir en las actitudes de los ciudadanos mediante la formulación de políticas participativas impulsadas por los gobiernos (Cfr. Dabas, 1995).

Esta reactivación de redes de participación en un plano local-regional dinamizó las ideas del empowerment and devolution. En ese proceso de formación de redes sociales, este binomio fue interpretado como empoderamiento de las comunidades y devolución de la capacidad de organización propia de las comunidades. El objetivo de este nuevo modelo de participación-acción, como también se le denominó, era diseñar nuevas estrategias de *desarrollo participativo*<sup>50</sup>, fundamentalmente poner énfasis en la necesidad desde los gobiernos federales hacia las autoridades locales, como hacia las organizaciones de la sociedad (Cfr. OCDE, 1993).

A partir de 1990, la participación de ONG y de organizaciones comunitarias fue definida por el Banco Mundial como uno de los requisitos básicos a tomarse en cuenta, no sólo al evaluar proyectos en marcha, sino al momento de seleccionarlos para su financiamiento. Los requisitos prioritarios para determinar la viabilidad y aplicación de un programa o proyecto de ayuda en los países de América Latina y África, fueron: la participación social y la identificación de grupos en condiciones de pobreza extrema. La participación de las ONG fue impulsada por el Banco Mundial sobre todo en proyectos de salud, educación básica, construcción de infraestructura y políticas de protección ambiental (Cfr. Banco Mundial, 1990). No obstante, la participación de éstos organismos se restringió, fundamentalmente, a las etapas de diseño y planificación de los proyectos.

A partir de 1994, el Banco Mundial hizo explícita una nueva concepción acerca de la participación social. Esta concepción tuvo repercusiones en el diseño de algunos programas de desarrollo social impulsados por algunos gobiernos latinoamericanos. La participación fue entendida como un proceso en el cual los sectores beneficiarios se encuentran involucrados en cada una de las fases de diseño, implementación y ejecución de los proyectos de desarrollo social que se pretendan llevar a cabo. Los beneficiarios fueron considerados como actores con capacidad de control e influencia en cada una de las acciones relativas a estos programas. También se hizo explícito el papel de las

---

<sup>49</sup> La idea de recuperar como mecanismo de participación a las *redes sociales informales* fue de la Fundación para el Desarrollo de las Redes Sociales (FUNDARED), creada en 1989 en Buenos Aires, como un organismo no gubernamental. Entre sus objetivos se encuentran promover las redes institucionales y comunitarias que favorezcan el mejoramiento de la calidad de vida de la población y brindar apoyo técnico a instituciones y grupos que promueven el protagonismo de las personas en función del bienestar de la comunidad mediante su preparación, capacitación y asesoramiento.

<sup>50</sup> Por desarrollo participativo se entiende “una amplia vinculación popular para la resolución de problemas de carácter político y económico del desarrollo”, para lo cual deben ejecutarse estrategias de descentralización que expandan la participación de la gente en el nivel local y promuevan a grupos y organizaciones de base (cfr., *Development Cooperation; report*, OCDE, París, 1993, p. 30; también Montúfar y Muñoz, 1997).

Organizaciones No Gubernamentales (ONG) como actores intermediarios entre la sociedad y el estado, con compromisos no sólo de asesoría en la elaboración de proyectos, sino con responsabilidades en la ejecución de los mismos (Cfr. Banco Mundial, 1996).

En este documento<sup>51</sup> se consolidó la noción de desarrollo participativo que venía planteándose desde la década pasada, pero que aparecía más bien como una noción difusa en las propuestas de desarrollo de los organismos internacionales. El desarrollo participativo supone que los beneficiarios se involucren en las diversas fases de los proyectos de desarrollo social, pero al mismo tiempo supone estrategias de colaboración e intercambio permanente con los funcionarios públicos (Banco Mundial, 1994).

La participación de los beneficiarios en la formulación y ejecución de los proyectos, como un factor determinante de su eficacia, fue también considerada y propuesta por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). La Organización de las Naciones Unidas, a través del PNUD, agregó un nuevo significado a la concepción del desarrollo participativo, recomendando a instrumentación de metodologías participativas. Esta nueva concepción de la participación en programas implicaba también invertir en la capacitación y formación de nuevo capital humano, así como en la generación y promoción de la organización de los habitantes en las sociedades locales; es decir, las iniciativas de desarrollo pretendieron operar también en un plano societal, impulsando nuevas formas de organización comunitaria, al mismo tiempo que respetando las formas preexistentes (Villasante, 1995).

De esta forma, la participación fue propuesta, por los organismos internacionales, como un instrumento generador de una nueva forma de instrumentación de políticas para el desarrollo social. En suma, la participación fue vista como un instrumento capaz de impulsar el proceso de descentralización hacia los niveles micro y, a su vez, fortalecer las capacidades de gestión y decisión, así como mejorar las condiciones de la gobernabilidad local.

Así, un nuevo objetivo es atribuido a la participación, generar gobernabilidad local. En las propuestas recientes de los organismos internacionales, la gobernabilidad aparece más bien como una posibilidad a partir de la apertura de espacios para la participación en el diseño y ejecución de políticas públicas, fundamentalmente de políticas sociales, más que como una condición necesaria para la aplicación de esas políticas. Es decir, la gobernabilidad local como un resultado de la participación, y no solo como una condición para ésta (Cfr. Banco Mundial, 1990; Banco Mundial, 1992; Banco Mundial, 1994).

En suma, podemos decir que el discurso sobre la participación de los beneficiarios en los programas estatales nace vinculado con la reorientación que experimentan los programas de desarrollo social hacia estrategias de combate a la pobreza y de desarrollo local. El contexto internacional definió sin duda, la lógica de financiamiento, el tipo de proyectos y programas de desarrollo social sujetos de financiamiento, así como la selección de las

---

<sup>51</sup> World Bank, Soucerbook on Participation. Washington, DC., diciembre de 1994.

regiones prioritarias y todo esto a su vez delineó, en cada frase, concepciones diversas de participación y desarrollo, así como las conexiones simbióticas de estos dos conceptos.

En algunos momentos el discurso de la participación se halla más fuertemente ligado a la universalización de los servicios públicos y la satisfacción de necesidades básicas (década del sesenta); en otro momento, la participación se vincula más bien a la idea de optimizar recursos y eficientar programas (década del setenta); en otros, la participación aparece más como un mecanismo de regulación y control en los programas de agencias estatales, así como un instrumento para el fortalecimiento del proceso de descentralización estatal hacia los gobiernos locales (década del ochenta); más tarde, la participación, en tanto implica corresponsabilidad, es vista como una posibilidad para el fortalecimiento de la gobernabilidad local, a través de un acto de corresponsabilidad ciudadana (década del noventa).

Al mismo tiempo, el discurso de la participación y sus estrategias se encuentran estrechamente vinculados a las diversas fases de la modernización política. La participación adquiere objetivos diversos con relación al contexto internacional, pero también en relación con los cambios políticos que enfrentan los países en los cuales los proyectos de desarrollo son instrumentados. La participación no sólo aparece como una estrategia de mejoramiento material de las condiciones de vida, sino también como un mecanismo de regulación social y política, el cual pretende incursionar en aquellos ámbitos de la reproducción cotidiana que parecen no ser tocados por las políticas estatales; es decir, incidir en algunos espacios primordiales de la socialización: las relaciones vecinales, barriales y en términos generales, en aquellos espacios que apelan al sentido de comunidad y que influyen ampliamente en la acción social de los individuos en los más diversos ámbitos en que éstos participan. Por ello, participar significa no sólo tomar parte de, sino sentirse parte de un colectivo, involucrado en un proyecto, un programa, una comunidad e incluso un gobierno.

Finalmente, el discurso sobre la participación no es lineal y en cada uno de esos periodos existe una amalgama y sobreposición de discursos y estrategias, también de los roles atribuidos a cada uno de los actores. Los periodos que aquí hemos marcado sólo nos permiten distinguir el énfasis principal que, en cada uno de estos momentos, se le otorga a la participación como una estrategia para impulsar el desarrollo social. Por tal razón los periodos pueden ser arbitrarios, pero son útiles metodológicamente para ubicar el discurso en el tiempo.

A continuación se presenta un sumario del proceso, con la idea de ubicar cuál ha sido la influencia que han tenido en México los organismos internacionales sobre el binomio participación-desarrollo social.

## Fases del discurso de los organismos internacionales sobre la participación como Estrategia de desarrollo social

Periodo	Principales organismos	Concepto de participación social	Objeto a alcanzar	El rol de las ONG	Principales programas en los que se hacen recomendaciones de políticas con participación
1965-1970	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Banco Mundial</li> <li>- OIT</li> <li>- ONU</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Participación de los beneficiarios con mano de obra en programas y proyectos de desarrollo social</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Movilizar recursos y mano de obra en el nivel local, con el fin de abaratar costos y aumentar la cobertura y eficiencia de los programas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Las ONG asumen funciones en la provisión de los servicios y aplicación de programas.</li> <li>- Estructurar redes de apoyo y proyectos paralelos a los impulsados por los gobiernos de los países</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desarrollo rural</li> <li>- Salud</li> <li>- Universalización de servicios públicos</li> </ul>
1971-1979	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Banco Mundial</li> <li>- Fundación Interamericana</li> <li>- OCED</li> <li>- ONU-PNUD</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La participación de los beneficiarios en la definición de necesidades y prioridades locales, señalando cuáles son sus problemas más urgentes y cómo resolverlos (traducción y transmisión de necesidades)</li> <li>- Hacia fines de los setenta se habla de la participación como un mecanismo para fortalecer la capacidad de las organizaciones locales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Optimizar recursos localizando necesidades urgentes</li> <li>- Diferenciar necesidades y métodos de resolución de problemas locales</li> <li>- Evitar burocratismo y mediatizar la relación entre los beneficiarios y las agencias estatales</li> <li>- Iniciar un proceso de descentralización estatal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Asumen el papel de "capacitadores" de organizaciones y grupos locales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Servicios públicos</li> <li>- Programas de satisfacción de necesidades básicas</li> </ul>
1980-1989	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Banco Mundial</b></li> <li>- OCED</li> <li>- Bid</li> <li>- Fundación Interamericana</li> <li>- Fundación Rockefeller</li> <li>- <b>Fundación Kellogs</b></li> <li>- Fundación Ford</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La participación en la toma de decisiones sobre políticas de desarrollo local</li> <li>- Es considerada como una estrategia para superar los problemas de los gobiernos centralizados, fortaleciendo los mecanismos de control y regulación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formular políticas descentralizadas hacia los gobiernos locales.</li> <li>- Poder de decisión y fortalecimiento a los gobiernos locales (autonomía local)</li> <li>- Extender la cobertura de los programas</li> <li>- Atender necesidades locales diferenciadas</li> <li>- Evitar formas de dependencias de los beneficiarios mediante el fortalecimiento de las organizaciones locales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Asumen el papel de intermediarios y muchas veces gestores, entre la sociedad y el gobierno.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Servicios públicos</li> <li>- Infraestructura local</li> </ul>
1990-1996	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Banco Mundial</li> <li>- OCED</li> <li>- PNUD</li> <li>- Diversas fundaciones</li> <li>- Redes de ONG</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La participación como un proceso en el que los sectores beneficiarios se encuentran involucrados en cada una de las fases de diseño, instrumentación, ejecución, y evaluación de los proyectos de desarrollo social.</li> <li>- Como capacidad de control, decisión e influencia sobre políticas estatales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Corregir "los fallos del mercado y del Gobierno"</li> <li>- Una mayor coordinación de políticas estatales "eficaces y expeditas".</li> <li>- Fortalecer las capacidades de gestión y decisión de las comunidades y los gobiernos locales.</li> <li>- Corresponsabilidad gobierno-sociedad</li> <li>- Fortalecimiento de la gobernabilidad local</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Realizan trabajos y proyectos conjuntamente con los gobiernos locales y las comunidades</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Salud</li> <li>- Educación Básica</li> <li>- Construcción de Infraestructura</li> <li>- Protección ambiental</li> </ul>

#### **1.4.1.2 El discurso de la participación social en México: los usos del concepto de 1970 a 1998.**

En este apartado pretendemos ubicar algunas nociones de participación que se han discutido en México, en relación con los programas de desarrollo social. Particularmente nos interesa discutir qué se ha entendido por participación y por qué se ha planteado a la participación organizada como una condición indispensable para el diseño e instrumentación exitosos de programas gubernamentales de desarrollo social.

En este apartado no se pretenden discutir los dilemas de la participación en programas gubernamentales, sino más bien identificar las diversas nociones de participación y los argumentos que se han utilizado para incluirla en las recomendaciones de políticas para el desarrollo.

##### *Los usos diversos del concepto de participación.*

En México se ha escrito mucho acerca de la participación como un recurso para la acción colectiva, pero generalmente no se discute el significado del concepto participación, se asume la definición como dada; las discusiones se concentran en plantearla como un mecanismo clave para el funcionamiento de las sociedades democráticas, más que en comprender el significado sociológico de la participación y su naturaleza.

El discurso sobre la deseabilidad de la participación se enmarca en el debate acerca del llamado proceso de democratización del sistema político mexicano, o de modernización política y Reforma del Estado, y más recientemente como una estrategia para la descentralización del gobierno federal hacia los gobiernos estatales y municipales.

El concepto de participación se ha vuelto tan flexible que contiene a su vez muy diversas manifestaciones de acción colectiva, en contextos tan diversos que su empleo ha perdido rigor analítico y especificidad. Se habla de participación de la sociedad civil, de participación política, electoral, ciudadana, social, popular, comunitaria, entre otras muchas modalidades. En términos generales, la participación planteada como un mecanismo de rearticulación entre estado y sociedad tiene dos puntos principales de abordaje:

- La participación como un medio de fortalecimiento de la sociedad civil; es decir, como una estrategia que pretende que “lo público no se agote en lo estatal”, lo cual implica que la sociedad asuma funciones que antes estaban sólo circunscritas a las agencias estatales (Cfr. Sánchez Mejorada, 1993; Cunill, 1996).
- La participación como un medio de socialización de la política, lo cual supone la apertura de nuevos espacios de articulación entre el estado y los diversos actores sociales (Cfr. Sánchez Mejorada, 1993; Cunill, 1996; CESEM, 1996).

En estas líneas destaca una gran cantidad de trabajos que conciben a la participación en el sentido de tomar parte en movilizaciones sociales reivindicativas de espacios de acción, de recursos, pero también de movimientos sociales con demandas específicas (sindicales, gremiales, ecologistas, feministas, de minorías, entre otros), así como de movimientos

construidos con base en solidaridades ante desastres naturales (las movilizaciones de rescate después del sismo de 1985). Estas manifestaciones colectivas son concebidas como formas de participación definidas, *grosso modo*, como una respuesta colectiva ante la “pérdida de credibilidad” en el gobierno, a la “falta de respuesta y no-satisfacción de demandas” por parte el estado, así como por “violación de derechos y libertades” (Cfr. Monsiváis, 1987, Alvarez, 1997, Hernández y Fox, 1994).

Otra de las variantes de la participación, que en los últimos años ha sido el motivo de un sinnúmero de documentos y artículos, se refiere a las formas de incidencia de la sociedad tanto en las instancias participativas que ofrecen los gobiernos (llámense consejos ciudadanos, juntas vecinales, patronatos de colonia, cabildos municipales, etc.) como dentro de partidos políticos, organizaciones sociales y asociaciones privadas. Es decir, la participación ha sido entendida, en un sentido más amplio, como la posibilidad de acceso a la esfera pública y, fundamentalmente, como una forma de incidencia en el orden público (Cfr. Estrada, 1995; Durand, 1997; Guillén, 1996; Guerra, 1997).

Por otra parte, la participación como un instrumento o un recurso en la definición de las políticas de desarrollo no sólo ha sido parte de las recomendaciones de política que los organismos internacionales han hecho a los gobiernos de diversos países, sino además, la participación ha adquirido una connotación particular en los programas y proyectos de las políticas estatales. En México, en los tiempos recientes, la participación en programas de política social ha sido establecida como un requerimiento institucional para la canalización de recursos públicos a través de diversos programas estatales, por ello interesa saber cómo se ha llegado a esta definición de participación en las políticas de desarrollo social.

En términos generales, podemos distinguir, recuperando el trabajo de Alvarez (1997), dos terrenos primordiales de la participación.

- El de la participación que se lleva a cabo a través de los canales formales e institucionales, y
- El de la participación que se desarrolla a través de estrategias y movilizaciones fuera de los canales institucionales establecidos por el sistema político.

En este caso, interesa la participación que se enmarca en los canales institucionales, cuyo principal interlocutor es el gobierno federal. Se trata de formas de participación individuales o colectivas, pero que persiguen bienes colectivos y apelan fundamentalmente al ámbito público.

### *El discurso de la participación como estrategia de desarrollo en los programas gubernamentales*

En México, el discurso de la participación social aparece en los programas gubernamentales con distintos matices y énfasis en cada periodo gubernamental. Existe sin duda correspondencia entre algunas concepciones sobre participación presentes en los discursos de los organismos internacionales y las que podemos identificar en el discurso de los programas instrumentados en nuestro país durante el mismo periodo.

El discurso sobre la participación aparece en los programas gubernamentales a principios de los años setenta, cuando el problema de los desequilibrios regionales se convirtió en una preocupación pública, retomada por el gobierno federal en su discurso. En materia de desarrollo regional, el gobierno echeverrista planteó tres líneas básicas de acción: redistribuir el ingreso a favor de los habitantes de las regiones más rezagadas, mediante la modernización del campo, generando nuevos empleos y promoviendo la industrialización de los productos agrícolas; así como la apertura de las tierras a la producción, colonizando zonas de baja densidad demográfica.

En este contexto, en el periodo 1970-1976, ubicamos tres programas sociales que contienen explícitamente un discurso sobre la participación el Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (PIDER), el Programa Estatal de Inversión (PEI) y los Comités Promotores para el Desarrollo Socioeconómico de los estados (COPRODES). La idea de la participación está presente en los principios enunciativos y las estrategias de los programas, fundamentalmente en los discursos pronunciados en público y en los documentos que justifican la instrumentación de dichos programas.

El discurso de la participación también se utilizó en el contexto del establecimiento de Convenios Únicos de Coordinación<sup>52</sup> entre el ejecutivo federal y los ejecutivos estatales. La participación fue entendida como la posibilidad de descentralizar recursos hacia los gobiernos estatales, a través de los Programas Estatales de Inversión (de infraestructura en agua potable, alcantarillado, mejoramiento de la vivienda y espacios públicos, carreteras). Los recursos transferidos de la federación estaban etiquetados y la participación de los gobiernos locales para decidir acerca del tipo de obra fue básicamente nula. La prioridad de este convenio se circunscribió a la coordinación administrativa antes que a la desconcentración de decisiones y responsabilidades.

Estos programas contienen dos concepciones sobre la participación: la primera de ellas hace referencia a la participación como *participación popular*, en el sentido de tomar parte en los procesos electorales mediante la elección de los gobernantes y con esto a la posible generación de representación legítima ante las instancias de decisión; es decir se trata de una participación indirecta a través de la elección de las autoridades. El segundo concepto se refiere a la participación como *participación consultiva*; implica opinar sobre programas y planes de desarrollo, además de aportar información para desarrollar proyectos. En este contexto se está pensando en un flujo de información de una sola vía; es decir, los grupos marginados ofrecen información acerca de cuáles son sus necesidades más apremiantes, luego las agencias gubernamentales toman nota y, supuestamente, en relación con la información obtenida elaboran los planes y proyectos gubernamentales de bienestar social.

---

<sup>52</sup> Los Convenios Únicos de Coordinación (CUC) (1976) eran acuerdos gubernamentales firmados entre el ejecutivo federal y los ejecutivos estatales. Los objetivos del CUC eran: coordinar acciones entre los dos niveles de gobierno (federal y estatal) y lograr un equilibrio entre la federación y los estados. Los recursos transferidos procedían de diversas partidas y ramos presupuestales, además se contemplaba una coordinación de particular en materia de salud, así como el estudio y análisis de aquellos organismos públicos susceptibles de ser transferidos hacia los estados (Sánchez, 1987)

En ambos casos, la participación es indirecta, los instrumentos sugeridos para instrumentarla son la formación de comités de promoción y desarrollo, unidades voluntarias que funcionan en el ámbito estatal y, fundamentalmente, comisiones responsables de la elaboración de estudios por sector, además de grupos de análisis conformados por especialistas en las áreas de competencia.

En el periodo 1976-1982 destacan algunos programas que contienen un discurso explícito sobre la participación; podemos mencionar la Coordinación del Plan Nacional para áreas atrasadas y grupos marginados (COPLAMAR), el programa de IMSS-COPLAMAR, el Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER), el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) y el Convenio Único de Coordinación (CUC). En estos programas prevalecen dos conceptos básicos de participación. Uno hace referencia a la participación como cooperación de los habitantes-beneficiarios en la ejecución de obras de interés público, fundamentalmente cooperación con mano de obra y materiales de construcción. Un segundo concepto se refiere a la participación como la idea de protección del patrimonio público, mantener, cooperar y vigilar son los tres principios básicos de esa idea de participación social.

Una de las características centrales de este periodo es el impulso que recibieron algunos programas rurales, los cuales contenían interesantes estrategias para la participación. No obstante, estos mecanismos y fundamentalmente discursos que plantearon a la participación como un instrumento de enlace entre organizaciones campesinas e instituciones gubernamentales, encontraron límites institucionales para su instrumentación, entre otros, ineficiencia burocrática y falta de continuidad programática. El desarrollo industrial y la autosuficiencia alimentaria como pilares básicos del sexenio se convirtieron en las principales vertientes de los programas sectoriales incluidos en la llamada *Alianza para la producción* desde donde se pretendió impulsar la exportación de productos mexicanos.

En el periodo 1982-1988, durante la administración de Miguel de la Madrid Hurtado, podemos hablar propiamente de la elaboración de un proyecto dirigido a la descentralización nacional, como una de las principales contribuciones a la administración pública mexicana.

El discurso de la participación tuvo un viraje institucional. Participar implica generar propuestas y planteamientos de demandas en el recién creado Sistema Nacional de Planeación Democrática (que abordaremos con más detalle en un apartado más adelante), uno de los principales instrumentos de planeación diseñado en este periodo. También el discurso sobre la participación aludió directamente la idea de participar en las instancias gubernamentales a través de los Convenios Únicos de Desarrollo (antes de Coordinación) y los Comités de Planeación y Desarrollo (COPLADE), en sus modalidades estatal y municipal.

A partir de 1988, quizás más claramente a partir de 1989 con el Programa Nacional de Solidaridad, la participación se convirtió en la estrategia discursiva central de un programa de gobierno. La participación adquirió un nuevo cariz, ya que a partir de este momento, implicó también, además de la colaboración de los beneficiarios, el manejo de los recursos

públicos, la ejecución de acciones, el control y fiscalización de la obra pública por parte de estos. La participación entendida como el involucramiento en el desarrollo y la instrumentación de programas sociales, se convirtió en uno de los elementos centrales del discurso del PRONASOL: corresponsabilidad en la gestión pública local, como una connotación novedosa en el discurso de los programas gubernamentales.

El Programa Nacional de Solidaridad, como política de desarrollo regional, utilizó, para la transferencia de recursos, una política de descentralización del gasto social. La tercera parte de sus recursos fue manejada por comunidades y ayuntamientos, según las versiones oficiales; pero al mismo tiempo, operó mediante una estrategia de focalización hacia localidades, más que hacia municipios. Algunos de sus principios básicos que apelaron a la idea de comunidad, sedujeron con el discurso a un sinnúmero de organizaciones y grupos sociales, pero también posibilitaron severas críticas a las formas de operación y funcionamiento real del programa. Fueron cuatro los principios rectores del PRONASOL; a) respeto a las formas de organización e iniciativa de las comunidades; b) participación social directa de los habitantes de las localidades; c) corresponsabilidad social; d) transparencia, honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos.

Fue precisamente con el Programa Nacional de Solidaridad donde el discurso de la participación adquirió su más alta connotación en un programa de gobierno. La participación representó, por un lado, el más agudo instrumento discursivo y de estrategia política del sexenio, puesto que posibilitó un amplio margen de legitimidad, incluso en comunidades políticamente adversas al partido en el poder<sup>53</sup>. Por otro lado, el PRONASOL, en materia de participación, innovó en términos discursivos y programáticos la instrumentación de la política social gubernamental, generando una estabilidad social y política aparente, la cual fue reforzada también con otros instrumentos de política económica.

En 1995, al inicio del sexenio, el gobierno federal anunció un nuevo giro hacia la reformulación de la política de desarrollo social, como parte de las propuestas básicas del Nuevo Federalismo, contenido en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Entre los puntos centrales de dicha propuesta se encuentra la descentralización de competencias hacia los distintos niveles de gobierno (estatal y local), así como la descentralización y federalización de las políticas sociales, el sistema de coordinación fiscal y el fortalecimiento al municipio.

La propuesta sugiere impulsar un nuevo federalismo para los estados y municipios y fomentar la descentralización y el desarrollo regional a través de “una política social integral, participativa, incluyente y corresponsable”, que concentre sus acciones en beneficio de las regiones y grupos de población que registran los más altos índices de pobreza y marginación. En este contexto, la descentralización apareció como un instrumento de política para impulsar el desarrollo regional hacia estados y municipios a través de una estrategia financiera: la reformulación de criterios para la asignación de recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación, como el principal instrumento descentralizador del sexenio.

---

<sup>53</sup> Chalco, en el Estado de México, es una de las más claras expresiones de este fenómeno.

En estos programas gubernamentales, impulsados con recursos descentralizados del gobierno federal y centralizados hacia estados y municipios, la participación adquirió otra connotación, básicamente con un requisito institucional para la transferencia de recursos públicos del nivel estatal al municipal, es decir, se trata de inducir la participación social desde los órganos gubernamentales y establecer este mecanismo como instrumento generador de cierto margen de legitimidad de la acción gubernamental. Así, en los programas ejecutados con recursos de los ramos 26 y 33 subyace la concepción de una planeación participativa, a través de consejos y comités, integrados por representantes de las comunidades beneficiarias, quienes se encargan de definir las obras y proyectos a realizar en sus comunidades.

### El discurso de la participación como estrategia de desarrollo en los programas Gubernamentales. México, 1970-1998

Periodo	Programas gubernamentales	Concepto de participación	Instrumentos
1970-1976	Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (PIDER) <ul style="list-style-type: none"> <li>▫ Programas Estatales de Inversión (PEI)</li> <li>▫ Comités Promotores para el Desarrollo Socioeconómico de los Estados (COPRODES)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▫ Se habla de participación popular, en el sentido de garantizar una representación legítima mediante la participación del pueblo, por medio del uso de los mecanismos políticos, para la elección de gobernantes y para exigir que se cumplan los compromisos sociales.</li> <li>▫ Una segunda acepción es la participación consultiva "la opinión de los interesados es también una forma de participar en la programación de los planes, conseguir información objetiva que sólo puede obtenerse de quienes enfrentan directamente los problemas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▫ Comités de promoción y desarrollo</li> <li>▫ Unidades voluntarias (a nivel municipal y estatal)</li> <li>▫ Comisiones responsables de la elaboración de estudios (generalmente coordinadas por especialistas)</li> <li>▫ Grupos de análisis por sector (también integrados por especialistas).</li> </ul>
1976-1982	<ul style="list-style-type: none"> <li>▫ Coordinación del Plan Nacional para áreas atrasadas y grupos marginados (COMPLAMAR)</li> <li>▫ IMSS-COMPLAMAR</li> <li>▫ Programa Integral para el desarrollo Rural (PIDER)</li> <li>▫ El Sistema Alimentario Mexicano (SAM)</li> <li>▫ Convenio Único de Coordinación (CUC)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▫ La participación es entendida como "cooperación de los beneficiarios en la ejecución de los proyectos, las aportaciones son en mano de obra, materiales de la comunidad o en efectivo, según el tipo de obras" (SPP-PIDER, 1981, p.15)</li> <li>▫ La participación es entendida también como "mantenimiento y vigilancia de las instalaciones" que conforman el patrimonio de la comunidad</li> <li>▫ La participación en el medio rural (sobre todo en el SAM) fue planteada como mecanismo de relación entre estado-organización campesina, con la idea de "ajustar la programación distrital de los programas de los ejidos y de la pequeña propiedad", al mismo tiempo que "aprovechar la experiencia política y su ascendencia en el campo". Explícitamente se menciona como una estrategia de comunicación social, que pretende cambiar hábitos alimenticios, e incluirlos en los nuevos circuitos de consumo y distribución.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▫ Patronatos de Promotores Voluntarios (Unidades locales y estatales)</li> <li>▫ Subcomités regionales.</li> <li>▫ Acuerdos e instancias interinstitucionales y multisectoriales (de los tres niveles de gobierno)</li> </ul>
1982-1988	<ul style="list-style-type: none"> <li>▫ <b>Diversos programas de infraestructura</b></li> <li>▫ Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD)</li> <li>▫ Convenio Único de Desarrollo (CUD)</li> <li>▫ Programas de Desarrollo Regional-creación del ramo 26.</li> <li>▫ Comité de Planeación y Desarrollo (COPLADE)</li> <li>▫ Comité de Planeación y Desarrollo Municipal (COPLADEM)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▫ La participación como formulación de propuestas y planteamiento de demandas frente a las autoridades (participación gestonaria).</li> <li>▫ Se refieren sobre todo a la participación de diversas instancias públicas de los tres órdenes de gobierno (Convenios Únicos de Desarrollo y los COPLADE), así como a la participación de los partidos políticos en la gestión municipal (representación proporcional en los cabildos locales).</li> <li>▫ Participación con mano de obra para la realización de obras de infraestructura en servicios básicos (agua potable y alcantarillado principalmente) y bienestar social.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▫ Comités de Planeación estatales y municipales.</li> <li>▫ Comités por comunidad</li> </ul>
1988-1994	<ul style="list-style-type: none"> <li>▫ Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL).</li> <li>▫ Fondos Municipales de Solidaridad</li> <li>▫ Convenio de Desarrollo Social</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▫ La participación como manejo de recursos públicos; ejecución de acciones, control y fiscalización de obra pública.</li> <li>▫ La participación como involucramiento en el desarrollo e instrumentación de programas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▫ Comités de Solidaridad por obra, por proyecto o por comunidad.</li> <li>▫ Coordinadoras regionales</li> </ul>

	(CODESOL). <ul style="list-style-type: none"> <li>▫ Acuerdo Nacional para el Mejoramiento de Nivel de Vida</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▫ Tomar parte en las labores de planeación.</li> <li>▫ La participación como co-responsabilidad en la gestión pública local</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▫ Coordinadoras de comités comunitarios.</li> <li>▫ Consejos Municipales de Solidaridad.</li> </ul>
1994-2000	<ul style="list-style-type: none"> <li>▫ Descentralización de recursos del ramo 26 (1996)</li> <li>▫ Recursos para la Superación de la pobreza, ramo 26 (1997)</li> <li>▫ Creación del ramo 33.</li> <li>▫ Fondo para la infraestructura social municipal</li> <li>▫ Programa Nacional de Superación de la Pobreza (1995-2000)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▫ La planeación participativa a través de consejos y comités, integrados por representantes de las comunidades, quienes definen obras prioritarias y proyectos particulares en las comunidades.</li> <li>▫ La participación como un requisito institucional para la transferencia de recursos públicos del nivel estatal al municipal: participación inducida desde los órganos gubernamentales y como instrumento generador de cierto margen de legitimidad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▫ Comités de desarrollo comunitario.</li> <li>▫ COPLADEMUN (Comité de planeación y desarrollo municipal)</li> <li>▫ COPLADE (Comité de planeación y desarrollo estatal).</li> </ul>

Por la influencia que tiene Bernardo Kliksberg en la definición de políticas e iniciativas en el Banco Mundial, nos parece importante incluir como parte del discurso internacional actual, lo que ha llamado tesis no convencionales sobre participación.

En este sentido, Kliksberg señala, que la participación comunitaria en el desarrollo económico y social, hasta hace pocos años era un tema muy polémico, objeto de fuertes controversias, fácilmente susceptible de rápidos etiquetamientos ideológicos. En la actualidad, gran parte de los organismos internacionales de mayor peso están adoptando la participación como estrategia de acción en sus declaraciones y proyectos. (Kliksberg 2000)

Pero el proceso no se limita a los dadores de cooperación y préstamos para el desarrollo. Va mucho más lejos. En las sociedades latinoamericanas se está dando un crecimiento continuo de abajo hacia arriba de la presión por estructuras de participación y también hay una exigencia en aumento sobre el grado de autenticidad de estas estructuras. La población demanda participar y, entre otros aspectos, una de las causas centrales de su interés y apoyo a los procesos de descentralización en curso se basa en que entrevé que ellos pueden ampliar las posibilidades de participación si son adecuadamente ejecutados. (Kliksberg 2000)

Al respecto Bernardo Kliksberg, desarrolla seis “tesis no convencionales sobre participación”<sup>54</sup> con las que sustenta que ésta tiene una legitimidad macroeconómica y **gerencial**, por que es percibida como una alternativa con ventajas competitivas netas para producir resultados en relación con las vías tradicionalmente utilizadas en las políticas públicas.

En la primera tesis señala que la participación da resultados, “promover y poner en marcha modelos participativos genuinos significa, en definitiva, gerenciar con excelencia. En el campo social, la participación da resultados muy superiores a los de otros modelos organizativos de corte tradicional como los burocráticos y los paternalistas”.<sup>55</sup>

<sup>54</sup> Capital Social y Cultura: Claves Estratégicas Para el Desarrollo. Bernardo Kliksberg y Luciano Tomassini. Fondo de Cultura Económica de Argentina, S. A. 2000.

<sup>55</sup> *Ibid.* pp. 170.

La efectividad aumenta cuando está presente la participación en todo el ciclo del proyecto. Por eso, son serios los problemas de los proyectos que son diseñados sin consultar a los beneficiarios y en los que se espera que después la comunidad no consultada se haga responsable por su operación y mantenimiento.

El proceso participativo también ha tenido un enorme impacto en la habilidad de los ciudadanos para responder a los retos organizadamente, como comunidad, y en la capacidad de trabajar en forma conjunta para mejorar la calidad de la administración pública y, en consecuencia, la calidad de la vida.

La segunda tesis se refiere a que la participación tiene ventajas comparativas. Los mejores resultados de los modelos participativos en el campo de los programas sociales no son mágicos. Derivan de bases muy concretas. En general, los programas en esta materia, independientemente de sus metas específicas, como disminuir la deserción en la escuela primaria, mejorar la salud, suministrar agua, prestar crédito a familias pobres, etc., tienen lo que se podría denominar “suprametas” que le son comunes y que enmarcan a las metas específicas. Se desea que los programas sean eficientes, es decir, hagan un uso óptimo de recursos usualmente escasos que contribuyan a mejorar la equidad y que generen sustentabilidad, favoreciendo la conformación de capacidades que fortalezcan la posibilidad de que la comunidad pueda seguir adelante con ellos en el tiempo.

Tercera tesis: la participación es un núcleo central de la gerencia del año 2000. La revalorización de la participación en el campo social se inscribe en un proceso más generalizado, en el que están cambiando fuertemente las percepciones respecto de los aportes de la participación a la gerencia.

El éxito se asocia con factores tales como capacidades para el análisis sistemático del contexto y sus tendencias, detección de los problemas estratégicos, comunicaciones activas, horizontalidad, participación, potenciación de las capacidades de la organización, construcción de redes de contactos, y otros semejantes. En las décadas recientes ha habido transformaciones estructurales en el contexto histórico que plantearon exigencias cualitativamente diferentes de la gerencia de organizaciones.

Este tipo de organizaciones no son viables sin un personal comprometido. La inteligencia, el aprendizaje, la administración del conocimiento y la innovación no se hallan al alcance de una persona por mayores que sean sus cualidades. Esas organizaciones sólo pueden ser generadas desde el conjunto del personal, operando a través de equipos de trabajo.

Cuarta tesis: la participación enfrenta fuertes resistencias e intereses. La participación comunitaria es, en definitiva, un proceso que implica profundos cambios sociales. Como tal, es factible que genere resistencias y que, al vulnerar intereses instalados, se desarrollen estrategias que impidan su concreción.

La cultura organizativa formal lee como “heterodoxa” e intolerable la participación. Está basada en la cooperación, la horizontalidad, la flexibilidad, la gerencia adaptativa, la visión clara de cuáles son los fines y la subordinación a ellos de los procesos organizativos.

La subestimación de los pobres. En diversas oportunidades, sectores directivos y profesionales de las organizaciones que deben llevar a cabo proyectos por vías participativas tienen una concepción, desvalorizadora acerca de las comunidades pobres, argumentan que las comunidades no tienen interés en participar y que por eso la experiencia no fue operativa. En realidad, esas elites crearon fuertes incentivos para que los miembros de la comunidad perdieran el interés.

La idea de “capital social”, de creciente difusión, rompe categóricamente con estos mitos sobre las comunidades pobres. Las comunidades pobres tienen normalmente todos los elementos constituyentes del capital social: valores compartidos, cultura, tradiciones, sabiduría acumulada, redes de solidaridad, expectativas de comportamiento recíproco.

La tendencia a la manipulación de la comunidad a través del clientelismo es una de las formas favoritas que adopta la manipulación. Allí, el discurso ofrece promesas muy amplias de participación para ganar apoyos temporarios; luego, las realidades son muy pobres en participación real. Se procura asimismo crear “líderes a dedo” que, en definitiva, puedan ser un punto de apoyo para el proyecto manipulador. Cuando la comunidad percibe las intenciones reales, se produce un enorme efecto de frustración.

La resistencia a dar el control sobre los detalles de la implementación, la falta de incentivos para una orientación hacia la comunidad, la falta de interés en invertir en el desarrollo de las capacidades de la comunidad, son ejemplos de trabas a la participación

Quinta tesis: se requieren políticas y estrategias orgánicas y activas para hacer avanzar la participación. En la América Latina actual hay una vigorosa presión de la población para que la democracia conseguida a través de largas luchas adquiera características cada vez más activas. Se aspira a reemplazar la “democracia pasiva” por una “democracia inteligente”, en la que el ciudadano esté ampliamente informado, tenga múltiples canales para hacer llegar continuamente sus puntos de vista y ejerza una influencia real constante sobre la gestión de los asuntos públicos.

Todo este medio ambiente en proceso de cambio crea actitudes y percepciones culturales que ven a la participación de la comunidad como una de las vías principales para activar la democracia en los hechos concretos.

Encarar los difíciles problemas sociales demanda políticas públicas renovadas, ya que asoma la necesidad de concebir diseños de políticas que articulen estrechamente lo económico y lo social, para dar alta prioridad a políticas sociales agresivas. La instrumentación de estas nuevas políticas y programas requiere imaginación gerencial.

Sexta tesis: la participación se halla en la naturaleza misma del ser humano. La participación eleva la dignidad del hombre y le abre posibilidades de desarrollo y realización. Trabajar por la participación es, en definitiva, hacerlo por restituir a los desfavorecidos de América Latina uno de los derechos humanos más básicos que, con frecuencia –silenciosamente-, les ha sido arrebatado.

Finalmente, señala Kliksberg que la revalorización de la participación en el campo social se inscribe en un proceso más generalizado, en el que están cambiando fuertemente las percepciones respecto de los aportes de la participación a la gerencia. El éxito se asocia con factores tales como capacidades para el análisis sistemático del contexto y sus tendencias, detección de los problemas estratégicos, comunicaciones activas, horizontalidad, participación, potenciación de las capacidades de la organización, construcción de redes de contactos, y otros semejantes.

En las décadas recientes ha habido transformaciones estructurales en el contexto histórico que plantearon exigencias cualitativamente diferentes de la gerencia de organizaciones<sup>56</sup>. Los impactos sobre la gerencia son múltiples; entre ellos, gran parte de las variables del contexto pueden afectar en cualquier momento a la mayor parte de las organizaciones.

#### **1.4.2 La Participación, un enfoque político.**

Con lo expuesto hasta aquí, podemos decir que la participación social puede definirse como el conjunto de acciones orientadas a que los miembros de una sociedad, organización o grupo logren un mayor control de las decisiones que los afectan; concepto íntimamente ligado con el de democracia. Esta definición es útil como punto de partida, sin embargo, es insuficiente para lograr consensos en el terreno operativo, toda vez que supone una autoridad legítima y exenta de corrupción, supone que esa autoridad es árbitro neutral entre los diferentes grupos sociales, y supone también que todos los miembros de la sociedad participan simétricamente del poder social, supuestos problemáticos en todo el territorio nacional.

La definición de la participación con respecto al ejercicio concreto del poder tiene relación con los siguientes cuatro elementos: 1. El ámbito u objeto de la participación (de que decisiones se trata), 2. El sujeto de la participación y su relación con el sujeto de la autoridad (quién toma en última instancia esas decisiones), 3. Cómo se conjuga la participación y la autoridad en el proceso de la toma de decisiones y 4. Qué elementos de control sobre la ejecución de las decisiones mantienen los gobernados.

La precisión de esos cuatro elementos dimensiona de muy diversas maneras las relaciones entre participación y poder: El papel del gobierno federal como rector del desarrollo; la relación entre los órganos de los distintos órdenes de gobierno, y la relación entre éstos y los movimientos y organizaciones sociales; el carácter decisorio o consultivo de la participación, el control sobre los recursos financieros (base del ejercicio del poder); la posibilidad de conjugar armónicamente los objetivos del desarrollo nacional establecidos

---

<sup>56</sup> “Está en plena marcha a principios del siglo XXI un cambio de paradigma de extensas implicancias sobre cómo obtener eficiencia en las organizaciones. Las ideas que dominaron la gerencia durante casi todo el siglo XX, y que siguen ejerciendo una influencia determinante en América Latina, asociaban gerencia de calidad con aspectos como organigramas precisos, división de funciones, manuales de cargos, descripción de tareas detalladas, procedimientos, formularios. La visión era que “ordenando” formalmente la organización y poniendo bajo control de las normas y procesos la mayor parte de su funcionamiento, se obtendrían resultados exitosos”. Capital Social y Cultura: Claves Estratégicas Para El Desarrollo. Bernardo Kliksberg y Luciano Tomassini. Editorial Fondo de Cultura Económica de Argentina, S.A., Buenos Aires. Arg. pp. 179-180.

por el estado (Art. 26 Constitucional) con las necesidades e intereses de los diversos grupos de ciudadanos; las obligaciones de los gobiernos de dar cuenta de sus actos; el derecho de la población a la información acerca de los actos de gobierno y los recursos legales de que disponen contra los abusos de autoridad.

Por otro lado, el concepto de participación se propone, en el campo de la promoción y acción social, como un medio para que los grupos marginados se movilicen por la defensa de sus derechos y una parte mayor de los beneficios sociales.

“Vista desde el Estado (gobierno federal), la participación tiene el límite necesario de la estabilidad del propio Estado (sistema político) y adoptará las características y la amplitud congruente con el proyecto de transformación social y política que al propio Estado (gobierno) parezca viable y aceptable”.<sup>57</sup> La adopción de este tipo de participación prevé que la transformación de fuerzas existentes puede implicar luchas y conflictos entre los marginados y los otros grupos sociales que pugnarán por mantener el status quo. Al interior del gobierno federal también habría una tensión entre las instancias responsables de la planificación racional y previsoras y las instancias encargadas de promover, coordinar y apoyar la participación social, cuyos planteamientos, proyectos y demandas no siempre serán previsibles; en cuanto los objetivos que persigue el gobierno, no necesariamente coincidirán con los que persiguen algunos grupos sociales.

La problemática descrita puede orientar la participación de acuerdo a como se conciban las relaciones entre las clases sociales; si se supone que “las diversas clases comparten un interés común en los grandes objetivos del desarrollo, de tal manera que sus diferencias quedan subordinadas a ese interés común, el Estado (gobierno) considerará que la participación puede darse en forma armoniosa; cada grupo hará su contribución específica al bien del conjunto social y quedará satisfecho con el grado de poder y la porción de bienes sociales que le corresponde”...”si se acepta que las clases sociales necesariamente entran en conflicto y, en particular, que los marginados tienen el derecho de valerse de la participación para defenderse y liberarse de la discriminación y explotación de que son objeto, el Estado (gobierno) aceptará una participación de efectos conflictivos, con la condición de que no rebase los límites de su arbitraje y se respeten las leyes e instituciones. Inclusive el Estado (gobierno) puede obligarse a apoyar preferencialmente a los grupos más débiles, favoreciendo sus organizaciones y satisfaciendo sus demandas hasta donde le es posible”<sup>58</sup>

En este sentido, para las acciones de promoción muchas veces no se toma en cuenta que, al interior y entre las comunidades existen también grupos distantes que entran en conflicto. “El conocimiento de los conflictos existentes o potenciales entre los marginados debiera ser una indispensable premisa en la tarea de promoción”<sup>59</sup>

Otro problema al que se enfrenta la promoción participativa es el no realizar el análisis de las formas cambiantes que necesariamente adopta la organización social, porque como lo

---

<sup>57</sup> Latapí Pablo. Algunas Reflexiones Sobre La Participación. México Cuadernos del CREFAL No. 18 p.26

<sup>58</sup> *Ibíd.* pp. 26 y 27.

<sup>59</sup> *Ibíd.* pp. 30

señala Pablo Latapí: “Es importante analizar estas transformaciones para prever la incidencia real que tendrán los procesos participativos populares y, muy especialmente, para seleccionar los grupos que se involucrarán en ellos”<sup>60</sup>. El riesgo que se corre al no prever estas transformaciones es que se pueden producir mayores distanciamientos entre los promovidos, o en agudizar conflictos latentes entre diversos grupos o en impedir solidaridades más amplias.

En el mismo sentido, es importante considerar la posibilidad de que aún cuando las comunidades resuelven directamente qué necesitan y cómo lo necesitan y aunque el gobierno promueve y acepta estos procesos, su gestión frecuentemente enfrenta resistencias de burócratas y tecnócratas de un aparato administrativo complejo, lento y no pocas veces corrupto. Aún los programas diseñados para estimular la participación son susceptibles de ser tergiversados, entorpecidos y manipulados por los burócratas quienes frecuentemente tienden a convertir los medios en fines ateniéndose ortodoxamente a la letra de la norma, por su parte los tecnócratas (asesores, expertos y técnicos) frecuentemente sienten que se legitiman aportando soluciones basadas en su saber especializado y los problemas fundamentales que generan con los procesos participativos se derivan de la implícita superioridad que conceden al saber técnico sobre el saber de la comunidad.

Al respecto, Pablo Latapí señala que el concepto político de la participación tiene aún mucho por andar para llegar a ser un concepto operativo, maduro y consistente. Esto no obsta a que en la práctica de la promoción se ensayen formas de participación que permitan a los grupos populares expresar con más claridad y fuerza sus demandas y proyectos de desarrollo comunitario, y que vayan uniendo y fortaleciendo a las clases populares más allá de los estudios de coyuntura política que a veces se realizan en las tareas promocionales, por ello es necesario profundizar en los aspectos teóricos que relacionan la participación local con el conjunto del sistema político

En este sentido es importante considerar que esa participación y organización social se consolide a través de una representación política con funciones y atribuciones reconocidas por la Constitución Política Mexicana, de tal forma que les permita a las comunidades participar con poder de decisión en los proyectos y programas de desarrollo para superar sus condiciones de pobreza y marginación.

---

<sup>60</sup> *Ibíd.* pp. 30

### 1.4.3 Participación y descentralización

De acuerdo con Carlos Guerra, la descentralización y la participación ciudadana han debido ser aceptadas como únicos remedios a las disfuncionalidades apreciadas en los sistemas estatales, en los que se observa un progresivo predominio del poder ejecutivo en detrimento del legislativo, con la consiguiente centralización del poder y el crecimiento desmedido de la administración pública y de los modos tecnocráticos que se aplican en la gestión. Así, la descentralización libera de los inconvenientes de la concentración del poder y revitaliza la legitimación de éste, mientras que la participación contribuye a la aceptación social de las decisiones administrativas y desburocratiza la interpretación del interés general, dado que se la sigue haciendo descansar en último término sobre la idea clásica de la legitimación del poder, a saber: en regulaciones jurídicas provenientes de un Estado que articula las relaciones de los grupos de poder por medio de una democracia representativa<sup>61</sup>.

En los nuevos enfoques, los programas orientados al mejoramiento de los niveles de vida de las comunidades locales se caracterizan en lo fundamental por el trabajo directo con los sectores de mayor pobreza, incorporando modalidades de acción que buscan potenciar el uso de recursos no convencionales, y principalmente el aprovechamiento de las capacidades locales, mediante la estimulación de la participación y la contribución de los propios beneficiarios a la solución de los problemas que les afectan. Resalta la importancia de que las estrategias y políticas antipobreza contemplen mecanismos para que los propios destinatarios participen en su diseño e instrumentación como garantía de un mejor cumplimiento de los objetivos perseguidos. La participación de la población en identificar sus propias necesidades y en los cursos de acción preferidos para satisfacerlas es, seguramente, el método más eficaz para movilizar recursos no convencionales y orientarlos hacia el bienestar colectivo.

Incorporar estas capacidades exige descentralizar la capacidad de decisión y ejecución en cuestiones locales, y el reconocimiento y respeto de las culturas que se encuentran en esos espacios. El reto institucional que plantean las crisis de sustentabilidad del desarrollo supone, en el plano micro, la democratización social, y en el plano macro, la democratización del Estado. El primer objetivo implicará fortalecer las organizaciones sociales comunitarias, redistribuir los recursos y la información hacia los sectores subordinados, incrementar la capacidad de análisis de sus organizaciones y capacitar para la toma de decisiones. El segundo se logrará mediante la apertura del aparato estatal al control ciudadano, la reactualización de los partidos políticos y de los procesos electorales, y la incorporación del concepto de responsabilidad política en la actividad pública.

En los últimos años, se observan cambios respecto de lo que han sido los programas tradicionales de las políticas públicas en materia de intervención social. “Antes, las acciones estaban encaminadas a contribuir a la solución de problemas específicos de los sectores pobres. Ahora, la tendencia sería a priorizar la promoción de procesos de desarrollo que se impulsan a partir de la comunidad, favoreciendo la presencia de un papel

---

<sup>61</sup> Las Políticas Sociales En México En Los Años Noventa. Op. Cit. La participación Social y las Políticas Públicas: un juego de estrategias. Carlos Guerra Rodríguez. 1998. Pág. 75

del Estado “estimulador” de la búsqueda de soluciones creativas que emanen de abajo hacia arriba y resulten, por lo tanto, más congruentes con las aspiraciones reales de las personas, a la vez que suponen una considerable reducción de costos para los programas de desarrollo social. Por ejemplo, el fomento de las iniciativas productivas emergentes en los sectores populares no se haría por la eficiencia alcanzada, en cuanto a la asignación de recursos, en comparación con los sectores económicos formales, sino dentro del marco de las políticas sociales, como un programa de carácter compensatorio, y esto en el sentido de que el diseño de estrategias que incorporan elementos de crecimiento, ampliación o regeneración de las acciones de intervención en los sectores más vulnerables permite comprender las medidas compensatorias como efectivas políticas de desarrollo social. Activar las distintas formas de participación de la población, a través de sus organizaciones históricas, y favorecer la creación de instancias cuando no existan, en el ámbito reivindicativo, político y de la organización productiva, en vivienda y servicios anexos, etcétera, se convierte en un planteamiento estratégico para las políticas públicas. Por otra parte, la participación de los pobladores en sus organizaciones no sólo representa ventajas materiales, también está contribuyendo al desarrollo personal y social de este sector”<sup>62</sup>.

Una línea complementaria de las dos anteriores es la primacía que va adquiriendo el espacio territorial local en el desarrollo social. Así, junto a la evolución en la concepción y enfoques sobre el desarrollo, se encuentra la preocupación por la descentralización del Estado, por situar las políticas y mayores índices de eficiencia en la utilización de recursos por la definición de planes y programas que respondan de manera más realista a las necesidades particulares de las áreas locales, reduciendo los procesos burocráticos, y por distribuir la presión social en casos de conflicto.

Un acuerdo social amplio, por ejemplo, sobre políticas integradas de desarrollo de los sectores menos productivos permitiría evitar que la rotación de clientelas en los cambios de gobierno deshagan los compromisos previamente concertados. De ahí la necesidad de institucionalizar “adecuadamente” las prácticas populares que han venido probado éxito en la gestión local y explicitar las reglas del juego democrático y los valores de justicia social que se persiguen, otorgando igualmente capacidad de negociación a las organizaciones populares.

“La participación implica no sólo la colaboración en las demandas que se hacen al poder de parte de la sociedad civil para alcanzar bienes públicos, no sólo hay que entenderla como una defensa de intereses propios, ni como una acción de colaboracionismo con las instituciones públicas a fin de abaratar costos. También tiene un contenido propositivo en la medida en que persigue la posibilidad de que las demandas intereses de organizaciones o grupos sociales, en tanto que son representativas del colectivo popular, lleguen a incorporarse en las políticas públicas o en la cultura de una sociedad”<sup>63</sup>.

Por otra parte, hay suficientes evidencias de que participan más quienes ocupan una posición privilegiada en la estructura socioeconómica y los que disponen de suficientes

---

<sup>62</sup> Ibid. Pág. 79-80

<sup>63</sup> Ibid. Pág. 85

recursos (financieros, de información, de capacidad de análisis, etcétera) para hacer efectiva su intervención en los asuntos públicos. Por tanto, ampliar los espacios de participación para los sectores populares supone cambios significativos en las relaciones, y la distribución de poder implica posibilitar el surgimiento de un mayor número de actores organizados que rompa los monopolios de influencia en la definición de lo que constituye un problema que hay que atacar y cómo hacerlo. Por eso se puede decir que la diversidad de organizaciones no es sólo buena, sino necesaria.

El hecho, además, de que tal ampliación no ocurre en un vacío social y político, sino que, por el contrario, se dan en medio de relaciones de clase preexistentes, hace que la participación asuma un carácter intrínsecamente conflictivo. Ello implica que cuando se habla e introduce el concepto de participación dentro de las nuevas estrategias de desarrollo a partir de consensos logrados en torno a objetivos generales de cambio, deben prevenirse estos conflictos entre los intereses de los distintos sectores. El reconocimiento de esas tensiones supone una gran dosis de tolerancia, flexibilidad y capacidad de negociación de los diversos actores sociales, técnicos, etcétera, si no se quiere echar a perder el proceso de cambio y la posibilidad de la participación.

#### **1.4.3.1 Las restricciones de la participación social**

Una primera restricción de la participación social es que las diversas formas en que ésta se manifiesta organizadamente (movimientos sociales, partidos políticos, organizaciones territoriales, no han probado suficientemente su capacidad dinámica para dar inicio a procesos de cambio.

Conviene insistir en que la participación de la población suele ser manipulada y “orientada” hacia una nueva legitimación del orden social al remplazar el protagonismo de la población por una participación formal o por una consulta ritual de decisiones ya tomadas, o cuando las asociaciones de afectados o el voluntariado social se vuelven instrumento de la política pública o de otros agentes corporativos que, de este modo, reducen gastos manteniendo el control sobre los objetivos de la acción, o bien cuando se cae en un activismo ingenuo, remplazando el análisis de los conflictos sociales por las puras intenciones colectivas, con el riesgo de caer en un nuevo ideologismo que disfrazada la realidad social.

También son expresión de limitaciones de la participación dos extremos muy comunes en la lógica que lleva a participar. Por una parte, está el extremo del voluntarismo, que persigue la consecución de metas pasando por encima de las condiciones reales que exigen un mínimo ajuste, y empleando medios que muchas veces se contradicen con tales objetivos. Por otra parte está la posición de denuncia de responsabilidades que lleva a la extrema pasividad, y descansa en la adopción de medidas que se dejan bajo la responsabilidad exclusiva de las autoridades (Carlos Guerra, 1998).

Normalmente, los grupos que se implican en una determinada situación representan a personas con intereses en el tema de que se trate, como pueden ser los grupos de personas a las que se les expropián terrenos, etcétera. Como es lógico, estos grupos deben ser oídos y aceptadas sus protestas y sugerencias, pero no deberán erigirse en los

únicos representantes, pues sus intereses particulares pueden estar en conflicto con el interés general de la comunidad y el de las generaciones futuras. Es decir, está presente el riesgo, en función de la concreta articulación de la participación orgánica y del grado de organización social en el sector de que se trate, de que la participación degenera en apropiación cuasicorporativa de la definición del interés general, con lo que los grupos más privilegiados suelen hacer oír su voz por encima de otros estratos sociales con menor rango, cultura o información.

Otro problema es el de la relación entre los partidos políticos y los movimientos u organizaciones sociales que comparten unos mismos objetivos; habitualmente son relaciones donde predomina el “canibalismo”. Pero el principal problema sigue siendo el de la relación de los agentes externos y grupos ideologizados con las masas no organizadas; aquí las dificultades son de muchos tipos y están cruzadas por múltiples problemas de carácter pedagógico, político, etcétera. Para corregir este efecto sería necesario que todos los grupos sociales tomaran cartas en el asunto, disponiendo de una auténtica representatividad.

Hay cuellos de botella que obstaculizan la canalización de recursos para políticas sociales, en función de las demandas populares y las carencias básicas. Veamos varios conjuntos de estos cuellos de botella<sup>64</sup>.

- Muchas de las actividades de reforzamiento de la capacidad administrativa local exigen cambios importantes que se sitúan fuera del control de la iniciativa local, especialmente en lo que se refiere a las relaciones entre gobierno central y autoridades locales. Ello debido a que aún persisten formas de articulación entre agentes sociales y políticos que son herencia de la transición populista, como la construcción de clientelas y la corporativización o el sesgo asistencialista en el área social.
- Los sectores poblacionales han exhibido cierto grado de organización en torno a demandas barriales (de infraestructura, desarrollo comunitario, etcétera), pero tienen muchas dificultades para organizarse en un ámbito más amplio, lo que hacen que tiendan a confinar sus demandas en ámbitos locales y reducidos, con escaso poder de presión sobre las instancias decisorias del Estado.
- La falta de flexibilidad operativa en la ejecución de proyectos y de interlocución recíproca entre la política económica y la política social, con la primacía de aquella, sobre ésta. A ello contribuye la falta de una articulación intersectorial del aparato estatal-social y de iniciativas pluri-institucionales, a fin de que puedan aumentar su presencia frente a los organismos públicos que deciden sobre el manejo de recursos públicos y de las políticas económicas, que permitiese una mayor interconexión entre estas últimas y las metas sociales, y de ese modo poder ir incorporando las demandas sociales al diseño de proyectos estratégicos de desarrollo social integrado.

---

<sup>64</sup> Ibíd. Pág. 94, 95 y 96.

- Las organizaciones sociales realizan demandas orientadas a aumentar la “ciudadanía social”, pero no se orientan simultáneamente a una utilización más efectiva de su propia “ciudadanía política”. Se demandan derechos ciudadanos pero no se recurre a la acción política para obtenerlos. O, cuando esto no es así, la demanda por mayor democracia real desde sectores populares se mezcla con una cultura estatista y una inclinación hacia líderes populistas, lo cual delata la falta de formas alternativas de integración sociopolítica. Los partidos políticos, por su parte, suelen reducir a ser máquinas electorales, fomentando las relaciones clientelares entre los partidos y los grupos sociales.
- El papel potencial atribuido a los municipios como principales mediadores entre las demandas locales de los más pobres y las instancias públicas decisorias choca con la falta de recursos que los municipios pueden autogenerar y el estrangulamiento de flujos desde el Estado a los municipios pobres. La inexistencia de un financiamiento a fondo perdido, el alto costo de los recursos financieros de las instituciones públicas y la reducida capacidad de la población para el pago de los servicios urbanos, dificulta cualquier labor. No obstante, cuando llegan a existir mecanismos de financiamiento de los gobiernos locales que permiten anticipar formas eficientes de participación local, la capacidad de éstos para hacer uso de tales recursos no siempre está lo suficientemente desarrollada, como tampoco lo está para utilizar la asistencia técnica de los programas centrales, cuando los hay.
- Los gobiernos locales no siempre disponen de la organización y el conocimiento necesario para atender a los proyectos de iniciativa popular y auxiliar a la comunidad en la obtención de los elementos o insumos que son indispensables para llevar a cabo estos proyectos. Suelen primar en ellos las deficiencias en el aparato administrativo y la discontinuidad administrativa, esto es, la ausencia de un planteamiento visto como un proceso; incapaz, por otro parte, de aprovechar las ventajas de la complementariedad intersectorial, de realizar una planificación integrada. Tampoco se entiende siempre, desde la gestión local, que la organización de la comunidad puede ser tan importante como el suministro mismo de bienes y servicios.
- Gran número de los técnicos y funcionarios de la administración pública desempeñan su tarea insertos en el ritualismo y rigidez burocráticos, impermeables a los cambios en las necesidades de los grupos con mayores carencias, ajenos a toda retroalimentación por parte de los actores marginados dentro de la sociedad civil. Cuando por fin se pone en boga el discurso de las “políticas sociales integradas”, la práctica sigue en sentido contrario; hacia la sectorialización con proliferación de feudos dentro del aparato estatal, la yuxtaposición de funciones, la complejización innecesaria en la toma de decisiones y en la ejecución de programas sociales, y los celos interinstitucionales; todo ello conduce a los sectores y subsectores del área social a destinar buena parte de sus esfuerzos a la propia reproducción de los feudos.

Redefinir la relación del Estado con los sectores populares en América Latina dependerá, en buena medida, de que la variable de la organización social opere efectivamente para

ambos como un recurso para hacer frente a la nueva situación socioeconómica y política. La construcción de sujetos sociales en el ámbito popular, tanto para liberales, como para alternativos, parece responder en el momento actual a una “pragmática de lo paradójico” que fortalezca la participación social en el ámbito de la organización social.

El peligro de esta propuesta es obvio: puede fácilmente contribuir a la regeneración de las estructuras no democráticas de mediación presentes en la sociedad capitalista moderna, al fortalecimiento del autoritarismo y la sobre explotación (por ejemplo). Ello debido a que se restringe y desvía la atención de la sociedad; de la igualdad fomentada desde el Estado a la participación democrática en esferas micro sociales y a la legitimación de la “informalidad”, incapacitando la articulación del cuerpo social para ejercer presión más allá de las esferas de la administración tecnocrática del Estado y presionar realmente sobre ese Estado, que aún guarda para sí la responsabilidad central de los equilibrios de las grandes variables macroeconómicas. La nueva democracia de los consensos y de la participación de la población en los ámbitos micro de la sociedad puede absorber la diversidad y la disidencia, convirtiéndola (como ya lo apuntó Bartra), en una “rebeldía doméstica, al servicio del Estado, una rebelión de marginales eficientes frente a la cual el sistema burocrático tradicional se hará flexible, permitiendo que los grupos y subgrupos organicen formas de autoadministración acordes con el sistema dominante, en flujos y reflujo de nuevas formas de presión”<sup>65</sup>.

Estaríamos ante formas teatrales de dinámica política, que sustituirían de manera sutil la presunta tendencia a la ingobernabilidad de un auténtico sistema democrático, lo cual anuncia la presencia de un Estado que se constituye más como un espacio que como un *instrumento* de la dominación.

Sin embargo, quienes desde planteamientos alternativos evocan la importancia de fortalecer el “tercer sector”, piensan que la única forma de restar centralidad al poder del Estado es mediante la autorregulación de la igualdad y el relegamiento de las tradicionales estructuras de mediación o legitimación política. Se parte, por supuesto, considerando el campo de la “informalidad” como un espacio donde los individuos pueden desarrollar mejor sus capacidades al margen de la enajenación burocrática de los sistemas formales. El peligro, por este lado, consiste en la mitificación del sistema informal, obviando la gran cantidad de elementos contradictorios presentes en él, que obstaculizan la autorrealización de las personas si no se prevén los aspectos de coerción y explotación que la circundan.

Como ha sucedido a lo largo de la historia, nos encontramos de nuevo con una salida a una situación de crisis que se presenta como funcional a la reproducción de la sociedad tradicional, pero que guarda dentro de sí elementos para el cambio o incluso el veneno de su destrucción; ello porque la inmanencia estructural no puede mantener preso el movimiento social. Más aún cuando los intereses de los sectores dominantes no siempre están concertados, hay contradicciones internas, duras competencias, numerosas fuerzas en pugna y escalas donde éstas se encuentran (Carlos Guerra, 1998).

---

<sup>65</sup> Las Redes Imaginarias del Poder Político, Bartra, R. México 1981, Ed. Era-IISUNAM. Pág. 103

## **2. FEDERALISMO, DESCENTRALIZACION, DESARROLLO LOCAL Y REDES SOCIALES**

### **2.1 Federalismo.**

Buscando una definición de federalismo Alicia Ziccardi, señala que su etimología hace referencia a los arreglos políticos institucionales basados en una distribución funcional y territorial del poder entre un ámbito central y ámbitos locales independientes y federados, los cuáles participan de un pacto que se sustenta en la Constitución. Teóricamente, se trata de una forma de organización institucional que persigue la descentralización política y administrativa del aparato gubernamental, creando un poder soberano (el gobierno federal) en el que las entidades locales se encuentran representadas, a la vez que son soberanas en sus territorios y sociedades. “Pero en los hechos hay diferentes tipos de federalismo que coexisten con las más variadas formas de gobierno, algunas de las cuales son claramente opuestas a los principios antes mencionados puesto que han generado centralismo, autoritarismo y presidencialismo<sup>66</sup>”

Ziccardi basándose en el diccionario de política de Norberto Bobbio y Nicola Matteucci (1981), dice que éste considera que en la cultura política se usa para designar dos objetos diferentes: la teoría del Estado federal y una visión global de la sociedad. El primero alude a un modelo constitucional de organización del Estado, caracterizado como, primero, un sistema de asociación de Estados, que en sentido amplio identifica asociaciones con base en la igualdad y que, en sentido estricto, hace referencia al Estado federal como una vía media entre la confederación y el Estado unitario. En el segundo corresponde a una actitud política, como doctrina social, el liberalismo o el socialismo, que no se reduce al aspecto institucional, sino que entraña una actitud autónoma hacia los valores, el curso de la historia, la sociedad, etc. Como doctrina política que armoniza el autogobierno y el respeto a la variedad con unidad, reúne ventajas en Estados grandes y pequeños, porque permite una división de competencias funcionalmente eficaz y una división territorial de poderes con pesos y contrapesos (Trías Vejarano, 1975)

Podemos afirmar como punto de partida que no hay un concepto único de federalismo, sin embargo al hablar de federalismo lo estamos concibiendo como un arreglo político institucional, aplicable a diferentes formas de gobierno. La federación no es esencial a la república aunque se considere que ésta es la forma de gobierno más perfecta. Lo común en los estados federales es: 1) la existencia de un pacto o arreglo institucional entre ámbitos o poderes, 2) la subordinación de poderes y entidades a la Constitución, cuya modificación sólo puede hacerse con la intervención de representantes especiales de los pueblos que integran el Estado, y 3) garantizar un equilibrio entre ámbitos de gobierno en el que ningún poder está por encima de otro.

#### **2.1.1 El federalismo en México.**

México, a lo largo de su vida como nación independiente, buscó la mejor manera de integrar lo que estaba disperso, unir lo que parecía imposible debido a los influyentes cacicazgos y caudillismos regionales que se repartían el territorio, comunicar los rincones

---

<sup>66</sup> Alicia Ziccardi. Federalismo Léxico de la Política. Edit. FCE, México, pp. 238.

más apartados, reconocer o construir una identidad única y por ello casi inalcanzable. La discusión sobre el federalismo fue vertebral entre 1824 y 1857, cuando se conformaron las bases constitucionales que permitieron delimitar los territorios y las áreas de influencia de los poderes nacionales y locales.

Alicia Hernández Chávez señala que “los argumentos que se esgrimen al elaborar las constituciones de 1824, de 1857 y de 1917 coinciden al sostener que México opta por el federalismo con base en la diversidad de espacios presentes en el país. Se hace referencia constante a la pluralidad de situaciones geográficas y sociales, así como a la diversidad de usos y costumbres en las diferentes regiones del país. Se insiste en un hecho de capital importancia especialmente en 1824 y 1857: que de no respetarse la libertad y soberanía de las regiones se corría el riesgo de que éstas optaran por segregarse de la Unión de Estados Mexicanos, como ocurrió en el caso de Guatemala en 1820, y de que el espacio neohistórico mexicano acabara por desagregarse. Por ello, ambas constituciones dejaban amplia libertad a las regiones y abierta la posibilidad para que un municipio se sumara a una entidad colindante o que a partir de una región pudieran nacer dos o más entidades”<sup>67</sup>.

“La revolución permitió un viraje de la política que, lejos de reconocer en los hechos (no en la ley), las soberanías estatales y la autonomía municipal, concentró todas las decisiones de la política y de la economía en el ejecutivo. Aunque fue en el contexto de las ideas del federalismo donde el movimiento revolucionario se inició porque el Primer Jefe Venustiano Carranza buscó fundamentar su lucha en el rescate de la Constitución de 1857.

“Pero lejos de dar continuidad a dicha tendencia federalista triunfante en el siglo XIX, se rompió ese camino que la historia mexicana impregnó a la sociedad desde su organización colonial. Es cierto que desde la dictadura de Porfirio Díaz el proceso se revirtió cuando se ejerció un poder centralista desmesurado que continuó desarrollándose luego del triunfo de los revolucionarios. El reforzamiento del ejecutivo, que Benito Juárez, ya había ejercido en tiempo de guerra, fue la palanca de una estabilidad necesaria para construir el nuevo país.

“El Estado fuerte era necesario pero su fortaleza también fue la de ejecutivo, con lo cual disminuyó de manera exagerada los otros dos poderes: el legislativo y el judicial. De hecho, lo que se construyó fue un sistema político en el cual la sociedad civil se desdibujó porque los controles al ejercicio presidencial fueron menoscabados por la debilidad de los poderes y en y con los cuales tenía mayor vinculación”<sup>68</sup>.

Por otra parte, el marco de lo jurídico consagró en los artículos 40, 41 y 115 el Estado Federal mexicano, que incluía el respeto irrestricto a las soberanías de los estados y a la autonomía municipal. Del pacto federal emanó la aceptación de esa doble

---

<sup>67</sup> ¿Hacia un nuevo federalismo? Las Tensiones Internas del Federalismo Mexicano. Alicia Hernández Chávez. edit. El Colegio de México. F.C.E., 1996, Pág. 17

<sup>68</sup> Las Políticas Sociales de México en los Años Noventa. Carlos Martínez Assad. Op. cit. Pág. 174

constitucionalidad de lo federal y lo local, diferente, interdependiente pero complementario<sup>69</sup>.

La fuerza del federalismo radicó en la salvaguarda de la unidad que arrimó a las fuerzas soberanas a vivir en libertad. Pero los vicios fueron opacando las virtudes de un sistema que nació híbrido porque recuperó tanto propuestas federalistas como centralistas y, con el tiempo, estas últimas parecieron predominar. Incluso las últimas manifestaciones de la relación que se establece entre el gobierno federal con los estados y municipios reproducen un esquema que parecía condenado a desaparecer cuando el artículo 115 constitucional fue reformado en 1981.

Desde el poder se habló de conceder más autonomía al municipio, de descentralizar funciones recuperando las inquietudes que surgían desde la sociedad a lo largo y ancho del país. Hubo reformas, cambios en los sistemas de operación, se crearon nuevos organismos vinculados a la administración y a la ejecución de los recursos, incluso cambió el discurso oficial, pero finalmente las decisiones se siguen tomando de manera voluntarista y sin ceder un ápice al control formal de los recursos y, por extensión, de la política.

Al respecto, de acuerdo con Alicia Hernández, el federalismo mexicano forma parte intrínseca de la historia del país a partir de la constitución de 1824. A lo largo de más de 150 años ha vivido transformaciones y deformaciones, resultado de la relación entre las dimensiones institucional, social, política y cultural. De allí la dificultad para caracterizarlo sin la comprensión adecuada de su proceso histórico y del modo en que interactúan sus dimensiones constitutivas. En efecto, no es posible sostener que el federalismo se circunscriba a la definición constitucional de una forma de gobierno sin considerar su estrecha vinculación con la libertad política de los ciudadanos así como con el complejo balance del poder económico y social nacional.

---

<sup>69</sup> El título segundo de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos (de la soberanía y de la forma de gobierno) en su Artículo 40 señala “que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

A su vez el Artículos 41 señala que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la unión, en los casos de la competencia de estos y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La misma constitución define como componentes del Estado (Art. Tercero) a la Federación, los Estados y Municipios.

El Título Quinto de la propia Constitución señala en su Artículo 115 que los estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre.

Este mismo Artículo en su inciso tres señala que los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El Título Sexto refiere del trabajo y la previsión social pero nada respecto de las materias del desarrollo.

Haría falta precisar en la carta magna los ámbitos de competencias y responsabilidades de los tres órdenes de gobierno en materia de desarrollo y en particular de desarrollo social y regional.

“La oposición entre federalismo y centralismo se expresa en la experiencia histórica mexicana, así como en otras experiencias federales, desdoblada entre opuestos: libertad o poder, federalización o centralización. En el primer caso, libertad o poder nos remite a la dimensión política y cultural, e incluso étnica, que se desenvuelve en el espacio mexicano y que reconocemos en la relación entre gobernantes y gobernados. El segundo, federalización o centralización, nos remite a la dimensión económica y social, que se relaciona sobre todo con la oferta de servicios públicos a la ciudadanía, instrucción, salud, comunicaciones, etcétera”<sup>70</sup>.

El establecer los mecanismos de funcionamiento del federalismo no se trata de acuerdos entre las elites políticas.

Un nuevo federalismo debe tolerar las experiencias democráticas, desde luego, pero también debe ampliar la capacidad de acción de los estados y municipios en forma vigorosa para proponer otras relaciones, otras formas de operar y de manifestar el respeto a la sociedad en la cual debería residir finalmente toda responsabilidad.

El Estado burocrático-autoritario no tiene ya razón de ser; la concentración del poder, tampoco. La dirección política son consenso para llevar adelante al país respetando sus diferencias, contribuyendo a la satisfacción de sus necesidades y concediendo mayor peso a la sociedad, es la vía para aceptar que el país ha cambiado y que la organización de la política es inclusiva y no exclusiva. El nuevo federalismo debe fortalecer al país, no debilitarlo: descentralizar y aceptar la pluralidad, aceptar el ejercicio de las libertades, fortalecer los valores de la justicia social, establecer un gasto equilibrado y razonado para acabar con las desigualdades de una región a otra e incluso de un grupo social a otro, hacer más independientes y responsables a los estados y a los municipios.

Y no solo eso. Para comprender los posibles horizontes de un nuevo federalismo debemos valorar la nueva conjunción entre libertad y reactivación de los municipios y de los estados; revalorar la relación de autonomía y libertad que debe prevalecer en todo momento entre los poderes legislativo y ejecutivo federales, y de manera especial crear con carácter de urgencia las condiciones para una real y efectiva impartición de justicia para todos y en todo el territorio nacional (Hernández Chávez 1996).

### **2.1.2 Federalismo y pobreza.**

Partiendo de la hipótesis de que la pobreza tiene como una de sus causas la destrucción de los modos de producción locales tradicionales, que a su vez conlleva a la destrucción del territorio y de la ecología se plantea entonces la necesidad de diseñar modelos o modos de producción locales de nuevo tipo en el medio rural, que asimilen tecnologías capaces de permitirle a la comunidad un rápido desarrollo integral que al mismo tiempo reconstruya el territorio y la ecología y cree las condiciones para ampliar los asentamientos humanos y así avanzar en la redistribución de la población y de la actividad económica, atenuando los excesos de concentración urbano-industrial y de

---

<sup>70</sup> ¿hacia un nuevo federalismo? Op. Cit. Pág. 16

dispersión rural. Se trata de que sean las propias comunidades quienes reconstruyan su propio modo de producción micro-local (producción-distribución-consumo) que le permita emprender procesos de desarrollo, a partir de sus propias fuerzas y recursos, se traduzcan en niveles de vida y de calidad progresivamente mejores.

Actualmente, en las comunidades se hace evidente la ausencia de poder para resolver las necesidades y los problemas más elementales de la vida cotidiana como son el alimento, el vestido, la vivienda, la salud, la educación, la protección, la seguridad personal, factores que definen a lo que llamamos, en su carencia, “pobreza”. Por eso pensamos que la pobreza es ante todo, un efecto de la ausencia de organización comunitaria; y al mismo tiempo, es efecto de una manera de organización impuesta que desorganiza, que desune, que le resta a los individuos y a la colectividad capacidad para generar poder.

La pobreza es, ante todo, un problema de organización social. Si los individuos y las familias que comparten un mismo espacio de vida no tuviesen absolutamente ningún bien común en esa pobreza suya, la organización sería su primer bien común, su primer capital social. La organización genera poder, así sea la organización mínima entre dos personas que juntan sus fuerzas para remover un obstáculo que se encuentran en su camino. En la medida en que la sociedad no disponga de organización, no logrará formar capital social, no generará **poder** para poder resolver problemas comunes y construir infraestructuras comunes que enriquezcan a la comunidad <sup>71</sup> y, por lo tanto a las personas y a las familias que componen esa comunidad. (Olmedo, 2000)

Por ello en la perspectiva de un nuevo pacto federal, se debe “ceder” poder a las comunidades para poder aprovechar la inversión gubernamental como insumo y no sólo como consumo, de tal forma que les permita reconstruir su tejido social, incorporando tecnología apropiada a la creación del bien común. Porque en la medida en que las propias comunidades se apropien de su proceso y sientan como suyo el entorno natural, en esa medida lo cuidaran y lo reconstruirán.

En este contexto se puede y se debe aprovechar la capacidad histórica de convivencia, de solidaridad y de intercambio de valores económicos y culturales que prevalecen en las comunidades rurales indígenas y no indígenas potenciando así su capital social. Por ello a las comunidades se les debe otorgar funciones y atribuciones de gobierno, de orden de Estado. Estamos hablando entonces, de una recomposición política del pacto federal, el cuál consideraría cuatro órdenes de Gobierno: el federal, el Estatal, el Municipal y **el Comunitario**<sup>72</sup>.

---

<sup>71</sup> Por comunidad entendemos no al asentamiento humano como tal sino a lo que uno o varios asentamientos humanos relacionados entre sí han conformado de común. La comunidad es un hecho cultural, histórico, y no un mero dato demográfico o físico. Y lo que hay de común entre los individuos y familias que conforman a la comunidad es generalmente lo que se denominan los “bienes comunes”, y entre ellos los bienes y servicios públicos.

<sup>72</sup> En el Estado de Tlaxcala, se reconoce constitucionalmente este cuarto orden de gobierno llamado Presidencia Municipal Auxiliar. Esta experiencia por su importancia en el propósitos de este trabajo, se rescata en un apartado más adelante

## 2.2 Descentralización.

Se advierte en algunos autores la tendencia a confundir el federalismo con la descentralización administrativa, e incluso a verlo como una simple desconcentración de aparatos administrativos o de decisiones administrativas hacia los estados. En el mejor de los casos, se empieza a hablar de que la realidad plural del país requiere de niveles de gobierno, olvidando que el federalismo no es una matriz jerárquica, sino una de igualdad en donde interactúan las instancias estatales con las federales y, por lo tanto, hablar de niveles de gobierno conduce a una organización piramidal entre federación, estados y municipios (Hernández Chávez 1996).

La descentralización se define como la redistribución equilibrada de las competencias entre la federación, los estados y los municipios en lo político, económico, social y administrativo. Es un proceso integral para efficientar y mejorar la política y la administración de un país<sup>73</sup>.

La descentralización tiene en primer lugar una dimensión política, de la que se derivan muchas otras cuestiones de variada índole, como la subdivisión del espacio político, como un requisito para gobernar. El funcionamiento de una democracia moderna requiere del autogobierno local efectivo de comunidades de distinto tamaño. El problema es cómo lograr dicho autogobierno, habiendo sido ésta una preocupación clásica del constitucionalismo.

La perspectiva política nos sitúa, por consiguiente, ante el problema de la distribución espacial del poder, donde la descentralización lo que pretende es organizar un sistema de redistribución del poder democrático, a partir del estado y en provecho de las comunidades locales.

En este contexto, pensar el desarrollo social desde lo local implica diferenciar cinco grandes dimensiones integradas.

- a) El municipio como un ámbito territorial determinado, que forma parte de otro mayor.
- b) El municipio como un ámbito social local que basada en ese territorio, integra y a la vez se diferencia de la sociedad estatal. Es parte de esta y de esa manera lo es de la sociedad nacional. Se trata, así de un conjunto de personas y grupos (económicos, sociales, políticos, étnicos, etc.) y de sus múltiples relaciones e instituciones.
- c) El municipio como un orden de estado, es decir un gobierno responsable político de esa sociedad y vinculado estrechamente con la vida cotidiana de su población.
- d) Comunidades urbanas o rurales con identidad vecinal y territorial y con representación local que en el ámbito comunitario interactúan entre sí y a la vez con el ámbito municipal.

---

<sup>73</sup> Diccionario política, gobierno y administración pública municipal. Vicente Anaya Cadena (Coordinador General).- Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. 1998.

e) Familias e individuos integrantes de esas familias.

Dentro de la organización del Estado, el municipio es el nivel de gobierno más vinculado con las necesidades concretas de la población. Es también la instancia estatal más exigida por demandas y presiones de la población para satisfacer sus necesidades económicas, sociales y políticas. Esa población espera, cada vez más, que sus gobiernos locales operen democráticamente, reconociendo su ciudadanía plena, y que trabajen para encontrar soluciones a los problemas a los que debe enfrentar.

En este sentido, la transformación del Estado debe desarrollar e incrementar la capacidad municipal para movilizar recursos de todo tipo en lo local, y muy especialmente en la posibilidad de contribuir a generar condiciones para fortalecer la organización y participación de la población, integrando representatividad política a las instancias de decisión en los ayuntamientos.

Esto hace evidente la necesidad de producir modificaciones para que los municipios operen como agentes de desarrollo local, lo que implica fortalecer en ese nivel el proceso de descentralización y reconocer a los representantes legitimados por sus comunidades como interlocutores para la planeación, ejecución y evaluación de las acciones institucionales, lo que representaría mayor transparencia del gasto público, una mayor participación y corresponsabilidad de la población y acciones gubernamentales más consensuadas.

En este contexto, ubicamos como una condición fundamental para que la descentralización contribuya al desarrollo local el que se logren los siguientes cuatro factores:

- La voluntad política de las autoridades de los tres órdenes de gobierno.
- La representatividad de las autoridades locales legitimados por la comunidad y reconocidos formalmente por las instancias legislativas de los tres ordenes de gobierno.
- Un método democrático de planeación que permita el consenso entre los gobiernos y la sociedad
- El acuerdo entre las partes y la formalización constitucional de las reglas del juego por el legislativo local y en su caso por el federal.

### **2.3. Descentralización y desarrollo Local.**

En la medida en que el tema de la democracia ha adquirido una importancia relevante en la comunidad internacional, la descentralización se ha vuelto estratégica<sup>74</sup>.

La descentralización es entendida también como la devolución de autoridad significativa a órganos locales de gobierno, accesibles a sus ciudadanos quienes disfrutan por completo de sus derechos legales y humanos así como de libertad política<sup>75</sup>.

En la perspectiva de la descentralización encontramos dos visiones: por un lado una que tiene su referencia en la reforma administrativa del Estado, en la que el impulsor de estas es el gobierno en un esquema de arriba hacia abajo y en la cuál persiste la idea de mejorar estas acciones que permitirán mejorar la descentralización en un esquema de eficiencia y eficacia. Por otro lado existe una posición que ubica el asunto de la descentralización en la esfera de la cultura política por lo que reclama ir más allá de una reforma administrativa, planteando que lo que se requiere es una reforma del sistema político desde el mismo sistema político ubicando como actor central a una fuerza política que vaya más allá del partido político y del Estado en sentido estrecho, que vaya planteando tareas y buscando soluciones innovadoras, incorporando capacidades y voluntades en un amplio frente político-cultural de cambio.

La consideración al respecto, es rescatar de estas dos posiciones los aportes fundamentales, que desde nuestro punto de vista contribuyen a su complementariedad, de tal forma que se aprovechen los aspectos operativos de la reforma administrativa del Estado y sumar a esta la visión de profundizar la reforma del Estado, en una perspectiva de suma de esfuerzos y visiones que efectivamente apunten a impulsar una Política Social que cuente con un componente político cultural a construirse con la participación de las amplias mayorías pobres, en este sentido la planeación participativa juega un papel fundamental como instrumento de reflexión y análisis colectivo para aprehender la realidad y en esa medida ser capaces de transformarla (Situación que abordare con más detalle en los siguientes capítulos).

#### **2.3.1. Visión de la reforma administrativa de la descentralización.**

Históricamente las iniciativas de descentralización no han gozado de gran éxito, principalmente por dos razones: a menudo los gobiernos centrales no quieren verdaderamente delegar poder real a las instancias locales y cuando delegan significativamente autoridad, una desproporcionada parte de los beneficios son usufructuados por las élites locales. Las nuevas variantes de descentralización pueden superar estos problemas si se introducen en las iniciativas mayor participación social,

---

<sup>74</sup> Spreading Power to the Peryphery.- A draft report on democratic local governance.- Prepared for U.S. Agency for International Development.- By Harry Blair.- Bucknell Univerity.

<sup>75</sup> Spreading Power to the Peryphery.- A draft report on democratic local governance.- Prepared for U.S. Agency for International Development.- By Harry Blair.- Bucknell Univerity.

responsabilidad y transparencia en el gobierno local y empoderamiento de los grupos marginados.<sup>76</sup>

De manera implícita en cualquier iniciativa real de descentralización democrática hay un cambio de lugar del poder político, lo cual inevitablemente motiva la oposición tanto de dirigentes políticos nacionales como de funcionarios públicos. Algunas hostilidades reflejan interés personal, pero muchas otras pueden estar bien fundamentadas. Los líderes políticos quieren defender visiones nacionales, mientras que los funcionarios públicos tienen un interés legítimo de mantener estándares nacionales<sup>77</sup>.

Muchos de los atractivos de la descentralización están vinculados a la búsqueda de cambios positivos: como el mejorar la participación de los grupos marginados (mujeres, minorías étnicas y pobres) en campañas y votaciones, así como en la toma de decisiones de los gobiernos locales.

Desde la perspectiva democrática, la promesa de una autoridad gubernamental descentralizada es aumentar la participación de la gente en la definición de los compromisos políticos que le afectan y en hacer un gobierno más auditable mediante el establecimiento de mecanismos ciudadanos que vigilen permanentemente y los controlen a través de elecciones. La promesa de la descentralización es hacer la norma más directa, inmediata y productiva.

Se tiene la idea de que es más fácil vigilar a los gobiernos locales que a los nacionales, que los servidores públicos locales pueden ser obligados más fácilmente a informar y que las prácticas de corrupción y malversación de recursos no podrán ser ocultadas. Esto tiene una doble ventaja, los ciudadanos aprenden sobre su gobierno y superan actitudes indolentes y cínicas respecto de este<sup>78</sup>.

Desde su independencia los países latinoamericanos han experimentado numerosos movimientos de descentralización, los cuales finalmente terminaron recentralizándolos a la autoridad nacional. Muchos autores han notado que este ciclo de descentralización y recentralización ha tenido menos que ver con desacuerdos sobre la más efectiva estructura gubernamental y más con las pugnas entre las diferentes élites políticas que cuando están en el poder favorecen la centralización y cuando están fuera de él prefieren la descentralización<sup>79</sup>.

En las últimas dos décadas la ola de descentralizaciones ha estado recorriendo América Latina. Los gobiernos tradicionalmente centralizados han estado transfiriendo muchas de sus responsabilidades y recursos a los gobiernos locales, estatales o provinciales<sup>80</sup>.

---

<sup>76</sup> Ibid.

<sup>77</sup> Ibid.

<sup>78</sup> Ibid.

<sup>79</sup> Descentralization in Latin America. - Learning Through Experience. - George E. Peterson.- The World Bank.

<sup>80</sup> Descentralization in Latin America. - Learning Through Experience. - George E. Peterson.- The World Bank.

La mayoría de las iniciativas de descentralización atienden a dos propósitos fundamentales, en las cuales está implícita una crítica a las prácticas de gobierno de las anteriores administraciones, así como un cúmulo de prioridades de reforma, entre las que destacan:

Primero, la descentralización puede fortalecer la participación democrática en el gobierno. La descentralización ha sido acompañada de la elección popular de alcaldes y por otras acciones destinadas a expandir la participación de ciudadanos ordinarios en el gobierno local.

Los ciudadanos forman sus primeras expectativas de cómo el gobierno debe trabajar bajo observación en el nivel local. Si ellos pueden tomar parte en la definición de las prioridades del presupuesto municipal y en la vigilancia de rendición de cuentas que realicen los servidores públicos respecto de su desempeño al frente de las oficinas o bien colaborar con las autoridades municipales en la prestación de servicios a través de grupos de vecinos o de otras organizaciones. Esta experiencia inicial es fundamental para el fortalecimiento de la demanda de participación democrática en todos los niveles.

Desde luego que la descentralización no es garantía de que los gobiernos locales escucharán las voces de los ordinarios ciudadanos. Las élites locales pueden operar las instituciones municipales de una manera tan cerrada que las haga aún menos accesibles que las oficinas del gobierno central de la capital<sup>81</sup>.

Una primera experiencia de los ciudadanos sobre la vida política municipal puede incluir corrupción y extremos favoritismos hacia miembros del partido en el poder local. La descentralización crea una oportunidad para una mayor participación ciudadana en el control del gobierno, pero simultáneamente pueden ocurrir otros eventos menos deseables<sup>82</sup>.

Segundo, la descentralización puede mejorar la calidad y cobertura de los servicios públicos básicos. La frustración respecto de la forma en que las instituciones nacionales proporcionan los servicios como el agua potable, el mantenimiento de las carreteras, la educación y los cuidados básicos a la salud, desestima muchas de las exigencias de control local<sup>83</sup>.

El deseo de recibir una más efectiva atención de los sectores públicos agrega una dimensión práctica crucial a las actuales iniciativas de descentralización.

Los principales retos para hacer de la descentralización una experiencia exitosa son: establecer un sistema fiscal nacional, acercar el gobierno a la gente y mejorar la calidad y cobertura de los servicios municipales.

---

<sup>81</sup> Ibid.

<sup>82</sup> Ibid.

<sup>83</sup> Ibid.

Las mayores controversias respecto de la implementación de la descentralización se han presentado cuando las leyes nacionales no clarifican las responsabilidades funcionales o asignan las mismas funciones a más de un nivel de gobierno. Brasil y México, por ejemplo, han entregado en las llamadas “competencias comunes”, funciones que pueden ser realizadas lo mismo por las municipalidades que por los gobiernos estatales y en ocasiones por el gobierno federal. En ocasiones éste acercamiento ha permitido innovadoras prácticas de colaboración entre los distintos órdenes de gobierno; otras veces sin embargo ha ocasionado vacíos en la cobertura de servicios<sup>84</sup>.

El beneficio potencial de las iniciativas de descentralización bien diseñadas e implementadas justifica muy bien el esfuerzo. Del lado positivo de las mismas puede señalarse que: fortalece la participación política de los débiles y vulnerables; fortalece significativamente a las minorías concentradas geográficamente; hace a los gobiernos más responsables hacia la gente; posibilita que los gobiernos locales puedan proporcionar servicios básicos en beneficio de todos; los gobiernos locales pueden sostenerse parcialmente así mismos a través de la generación de ingresos propios y; ayuda a mejorar, en algunos casos, la rendición de cuentas<sup>85</sup>.

Por el lado negativo la descentralización democrática parece poco efectiva para: empoderar a los grupos marginados geográficamente dispersos y aislados; reducir la pobreza a través de esfuerzos dirigidos específicamente a los grupos marginados; disminuir la iniquidad regional (a menos que se complemente con subsidios del nivel central) y convertir a la sociedad civil o grupos políticos en instrumentos para la rendición de cuentas públicas sin el esfuerzo de otros mecanismos, por ejemplo los medios masivos de comunicación<sup>86</sup>.

Otros problemas identificados en las iniciativas de descentralización son: 1) La pobre planificación. La mayoría de los gobiernos locales parecen incapaces de planificar seriamente e ir mas allá de enlistar proyectos, asignar prioridades o construir sistemas de información para la toma de decisiones (Manor 1995 A. Sen y otros 1997), la mayoría de los gobiernos locales están más interesados en construir nueva infraestructura que en conservar la ya existente, así, la infraestructura física se expande y decae simultáneamente (Slater 1994, Gephart y otros 1989). A pesar de todo, esto no es peor que la mala planeación del gobierno central, así que no hay razones para quitar el poder al nivel local<sup>87</sup>.

Otro de los problemas detectados es la pobre generación de ingresos locales. Aunque los gobiernos locales pueden aumentar sus ingresos, los esfuerzos son generalmente decepcionantes: Generalmente hay mayor interés en presionar al gobierno central por mayores recursos que en tratar de aumentar los ingresos propios (Garnier y Otros 1991). Existe también el viejo problema que aumentar los impuestos locales tiene a menudo la

---

<sup>84</sup> Ibid.

<sup>85</sup> Spreading Power to the Periphery.- A draft report on democratic local governance.- Prepared for U.S. Agency for International Development.- By Harry Blair.- Bucknell University.

<sup>86</sup> Spreading Power to the Peryphery.- A draft report on democratic local governance.- Prepared for U.S. Agency for International Development.- By Harry Blair.- Bucknell Univerity.

<sup>87</sup> Ibid

intención de exentar a las élites locales, quienes generalmente tienen gran experiencia en evadirlos<sup>88</sup>.

Tradicionalmente las pobres relaciones entre las autoridades locales electas y los servidores públicos son influenciadas por los celos entre las autoridades electas del nivel central y las del nivel local (Manor 1995): Los parlamentos nacionales, son percibidos como el vínculo primario entre los ciudadanos y sus gobernantes, al igual que las autoridades locales, quienes compiten más favorablemente por las mismas consideraciones<sup>89</sup>.

En su prisa por iniciar las tareas de descentralización, varios países a menudo han construido sistemas fiscales que más tarde descubrieron, a través de la experiencia, que no servían totalmente a sus propósitos. De hecho entre los directivos fiscales del gobierno central se ha desarrollado resistencia a las iniciativas de descentralización, bajo el argumento de que estas han disminuido la capacidad de la autoridad central para realizar la reestructuración fiscal.

Hay incompatibilidad entre los sistemas fiscales que funcionan mejor para el manejo de los indicadores macroeconómicos y los que trabajan mejor para la administración municipal o provincial. Los directivos de la macroeconomía no quieren verse atrapados en una política de ingresos compartidos o de acuerdos financieros que limitan su capacidad para diseñar políticas fiscales para todo el sector público: Las autoridades locales quieren un estable, predecible y transparente sistema financiero intergubernamental, que no este sujeto a cambios unilaterales del gobierno central. Estas potencialmente conflictivas metas han de ser reconciliadas tanto como sea posible en el diseño de los sistemas impositivos y de transferencia de recursos<sup>90</sup>.

El riesgo fiscal de la descentralización, es aún mayor bajo una estrategia desbalanceada que crea ganadores y perdedores. Una política fiscalmente neutra que alinea la transferencia de recursos con las responsabilidades de proporcionar servicios, va mucho más allá de esterilizar el impacto macroeconómico de la descentralización<sup>91</sup>.

Una descentralización fiscal desbalanceada, donde los ingresos transferidos exceden los costos de los servicios transferidos al control local, no únicamente crea problemas presupuestales al gobierno, promueve la ineficiencia en el suministro de los servicios<sup>92</sup>.

Debe ser controlado el endeudamiento de los gobiernos subnacionales. Un endeudamiento indisciplinado es muy riesgoso cuando una autoridad estatal o municipal puede contratar deudas para las instituciones públicas descentralizadas sin estar obligado a observar ciertos estándares del mercado crediticio.

---

<sup>88</sup> Ibid

<sup>89</sup> Ibid.

<sup>90</sup> Ibid

<sup>91</sup> Ibid.

<sup>92</sup> Ibíd.

La descentralización del control fiscal local se ha limitado a compartir los ingresos y debe ser acelerado. La más grande promesa de la descentralización está ligada a la toma de decisiones de las autoridades locales respecto de los ingresos y su presupuestación. Las autoridades centrales hasta muy recientemente habían sido reticentes a ceder el control en materias como las tasas de impuestos locales<sup>93</sup>.

Son dos grandes estrategias las que han dominado los esfuerzos para mejorar la capacidad de los municipios para proporcionar servicios: una busca fortalecer las habilidades de los trabajadores municipales y reducir la rotación de los empleados capacitados. Con esta estrategia se busca reducir directamente la brecha de capacidades y es típicamente implementada a través de asistencia técnica y programas de entrenamiento al gobierno local<sup>94</sup>.

La segunda estrategia busca establecer en los servicios municipales sistemas que brinden mayores oportunidades de participación a los ciudadanos en el mantenimiento y control, así como incentivos al buen desempeño del servicio.

Tradicionalmente los recursos humanos municipales han sido integrados en una gran parte por trabajadores no habilitados. Uno de los más evidentes resultados de la descentralización ha sido la transformación en muchos países de las características de la fuerza de trabajo municipal. El tamaño de los equipos técnicos y profesionales ha crecido rápidamente, mientras el número de trabajadores no capacitados ha disminuido drásticamente<sup>95</sup>.

Para el éxito de la descentralización democrática, es fundamental que los sistemas descentralizados posean: suficiente poder para ejercer una influencia sustancial dentro del sistema político y sobre las actividades relevantes del desarrollo; suficientes recursos financieros para realizar tareas importantes y; mecanismos confiables de rendición de cuentas. Algunas investigaciones (Crook y Manor, 1994) indican que el mecanismo de rendición de cuentas es el más importante de los cuatro elementos, pero todos son cruciales<sup>96</sup>.

La herencia del pasado tiene un impacto poderoso sobre la dinámica social y política en el presente, y puede impedir o facilitar la descentralización<sup>97</sup>.

En las iniciativas de descentralización los esquemas demasiado simples son peligrosos. Pero la mayor preocupación es la excesiva complejidad y elaboración, que puede crear confusión, especialmente si las partes interesadas encuentran ello conveniente para sembrar confusión a fin de debilitar los sistemas descentralizados. Arreglos muy

---

<sup>93</sup> *Ibíd.*

<sup>94</sup> *Ibíd.*

<sup>95</sup> *Ibíd.*

<sup>96</sup> Promesas y Limitaciones de la Descentralización.- James Manor.- Instituto de Estudios del Desarrollo de la Universidad de Sussex. 1997.

<sup>97</sup> *Ibíd.*

elaborados pueden parecer la vía para alcanzar altos ideales pero también puede volverse enemigo del bien<sup>98</sup>.

Algunas de las sorpresas no bienvenidas que aguardan a los líderes de los altos niveles, cuando la descentralización sucede, se derivan de sus propios juicios equivocados en el diseño de los esquemas de descentralización. Por un lado sus decisiones pueden proveer a las autoridades descentralizadas con fondos y recursos administrativos inadecuados y por otro, pueden concentrarse en construir herméticas reglas y controles burocráticos, y no en crear estructuras dentro de las cuales puedan florecer políticas abiertas, estrangulando así, a las nuevas instituciones desde su nacimiento<sup>99</sup>.

Sería poco sabio intentar la descentralización en lugares donde los conflictos entre los grupos sociales son especialmente severos, o donde las disparidades entre los ricos y los pobres son inusualmente extremas. Resulta casi ingenuo esperar que en estas condiciones la descentralización tenga éxito<sup>100</sup>.

No debería esperarse que la descentralización genere un cambio social importante, particularmente en lugares afligidos por un severo conflicto. Los gobiernos descentralizados se convierten en espacios dentro de los cuales las fuerzas sociales existentes se manifiestan y contienden políticamente. Así los conflictos al interior de la sociedad adquieren una nueva dimensión política y en el proceso, crecen, con frecuencia, de manera aguda. Cuando los grupos más pobres se hacen más organizados y adquieren una mayor capacidad de cabildeo y otras habilidades, los grupos más prósperos tienden a reaccionar agresivamente<sup>101</sup>.

Solo tiene sentido descentralizar aquellas responsabilidades en las cuales no pueden lograrse economías de escala. No es prudente transferir, a las autoridades locales, responsabilidades para proyectos complejos de desarrollo, por que éstos tienden a carecer de interés en tales proyectos y de la capacidad administrativa para implementarlos<sup>102</sup>.

En este sentido, la descentralización<sup>103</sup> y municipalización de los programas sociales es una condición necesaria para diseñar, en función de la realidad concreta de cada

---

<sup>98</sup> *Ibíd.*

<sup>99</sup> *Ibíd.*

<sup>100</sup> *Ibíd.*

<sup>101</sup> *Ibíd.*

<sup>102</sup> *Ibíd.*

<sup>103</sup> Rolando Cordera señala que la descentralización debe insertarse en el proceso de la reforma del Estado, que desde la perspectiva general parece obligado preguntar a la propuesta descentralizadora por su pertinencia y eficacia en por lo menos dos vertientes: por un lado, la que se resume en la idea democrática y participativa, siempre asociada a las diversas convocatorias descentralizadoras y por otro lado la vertiente que recoge la mayor de las tensiones de la época y que pone en crisis la vigencia de las nociones de Estado, nación y soberanía. Piénsese nos dice el autor, tan solo en las varias formas cooperativas que pueden y tienen que venir del proceso de descentralización: cooperación intrarregional, pero también entre grupos sociales y gobiernos locales, entre lo local y lo nacional. Imaginar una red de esta naturaleza que a la vez produzca cohesión social y desarrollo, es uno de los desafíos mayores para el diseño estratégico. "Globalización y política social: equidad e inequidad en los cambios del mundo". Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización, diseño y gestión. Edit. Miguel Ángel Porrúa. México, 2000.

localidad, los programas específicos que permitan poner en movimiento a los recursos humanos y naturales en vistas a crear los elementos que permitan desencadenar procesos de desarrollo y de erradicación de la pobreza. Pero para lograrlo se requiere la formación progresiva de una cultura de la descentralización y de la municipalización, no sólo por parte de los gobiernos sino también de la sociedad que enfrente frontalmente la cultura paternal y centralista.

### **2.3.2. Visión de la reforma política-cultural de la descentralización.**

Esta posición señala, que para evitar la tergiversación de la propuesta de descentralización y para servir efectivamente a la democratización y el desarrollo de la sociedad local, se hace indispensable una profunda reforma política. No una reforma administrativa del Estado, sino una reforma del sistema y la cultura política. Lo que la hace diferente a aquella que se refiere a cambiar las formas pero manteniendo las estructuras de dominio.

En este sentido, José Luis Coraggio señala que se habla mucho de la reforma del mercado, y de la reforma del Estado haciendo referencia en general el aparato administrativo del Estado, pero el sistema político no aparece como objeto de reforma. Y al sistema político habría que reformarlo desde el mismo sistema político. La única salida a esta aparente contradicción es que surja una fuerza política que vaya más allá del partido político y del Estado en sentido estrecho, que vaya planteando tareas y buscando soluciones innovadoras, incorporando capacidades y voluntades en un amplio frente político-cultural de cambio. Constituir un frente que pueda encarar esta tarea histórica requiere un marco estratégico compartido que supere viejos lugares comunes y la lógica de reproducción del poder por el poder, redefiniendo la relación entre política y economía, así como entre política y cultura. (Coraggio 1994).

Puede suponerse que la gente ansía participar, y multiplicar en consecuencia los foros y reuniones de información y discusión, sin advertir que lo que las mayorías preferirían en principio es que el Estado les resuelva los problemas, y que una valoración diferente de la participación supone un cambio cultural profundo. Es necesario entonces reconocer y comprender el punto de partida de la cultura popular y todas sus contradicciones, para poder vincular la política, el cambio, con la cultura.

Esos frentes político-culturales, con una perspectiva global y una vocación nacional y latinoamericana, tendrían que asumir en su interior la heterogeneidad y las contradicciones del campo popular, evitando la confrontación a la cual puede llevar la descentralización a secas. Porque la descentralización puede conducir al enfrentamiento entre comunidades antes que al surgimiento de nuevos sujetos políticos capaces de autodeterminarse. Al articular en su interior esas identidades e intereses, ese frente político-cultural, más que un mediador externo, debería ser parte del entramado de la vida popular, de la vida cultural y económica, con capacidad para integrar en su interior múltiples puntos y tipos de iniciativa (Coraggio 1994).

En este contexto, el planteamiento de la política social con un carácter federalista y participativo demanda un nuevo pacto social, una oferta política que le de un sentido diferente a las relaciones entre los individuos y sus organizaciones con el gobierno, en donde la descentralización debe verse como un medio que permita no solo una reforma administrativa, sino también un replanteamiento de organización política de los gobiernos municipales, en el que las comunidades tengan un reconocimiento constitucional a su participación y representación en el pacto federal.

Este planteamiento se basa en la apreciación de una sociedad cada vez más informada, protagonista, desconfiada de las representaciones formales y de sus gobiernos. La tendencia histórica es a generar sus propias formas de gestión y de presión en la búsqueda de espacios y representaciones democráticas reales.

Por ello, en la perspectiva de la necesidad de ampliar y generar nuevos espacios de participación se debe considerar en el análisis, las nuevas formas de organización social a través de redes. Esta práctica social que ha estado presente históricamente, se presenta en los últimos años como un fenómeno social inevitable, el cuál debe incluirse en el análisis para el diseño de políticas públicas que permitan aprovechar de mejor manera el capital social de las comunidades a partir de la identificación de sus objetivos e intereses comunes.

En este contexto se presentan a continuación tres tipos de redes, aceptando que no son las únicas, pero si representativas de una expresión sociológica a considerar en el diseño de la política social.

## **2.4. REDES SOCIALES Y DESARROLLO LOCAL.**

En el mundo actual, cambiante y cada vez más interactuado se desarrollan las relaciones sociales cada vez más de manera interdependiente, se desarrolla un fenómeno interesante que vale la pena considerar en los procesos que tienen que ver con las relaciones comunitarias, así podemos distinguir tres enfoques que tienen intereses diferentes pero que los tres apuntan a la generación y fortalecimiento de redes y que finalmente entre estas tres esferas, por mencionarlo de alguna manera se influyen unas a otras, es decir que aunque estas tres visiones, con sectores sociales y tal vez territorios diferenciados, explícitamente no se compartan teórica y prácticamente los propósitos estas redes, no dejarán de influirse unos a otros, por ello consideramos pertinente su análisis e incluirlos en la discusión. La idea eslabón de estos tres enfoques, es la **idea superior del acceso**, este concepto no acabado, ni explícitamente definido, es lo que finalmente se persigue a través de las redes. En su fase operativa los diferentes actores juegan un papel y orden diferente, es decir lo protagónico y la capacidad de movimiento lo define la concepción del acceso de ¿quien y para que?, la respuesta social a esta pregunta es lo que finalmente definirá la orientación de la política social. De ahí la consideración reflexiva de su análisis.

En este contexto, se exponen tres ejemplos de estos procesos que tienen lugar en México: **las redes de consumidores y proveedores** que se desarrollan en la etapa actual de acumulación capitalista; **las redes sociales** que vienen impulsando algunas

organizaciones del llamado tercer sector como alternativa para resolver problemas de acceso, desempleo y empobrecimiento y; la promoción de **redes de comunidades** identificadas territorialmente para impulsar el desarrollo microrregional a través del acceso a bienes, servicios y oportunidades y que como alternativa para abatir la pobreza y la marginación, desarrolla el gobierno central en México y que se les ha denominado Centros Estratégicos Comunitarios (CEC)

En el primer caso se toma como referencia el estudio que realiza Jeremy Rifkin y que se centra en como el papel de la propiedad está cambiando radicalmente las relaciones entre los individuos en la medida en que cambia su relación con respecto a la propiedad de bienes materiales para dar paso a la era del acceso y con ello la creación de redes de proveedores y de consumidores.

En el segundo caso se rescatan las experiencias que se empiezan a documentar sobre la creación de redes de grupos de individuos, que con base en relaciones solidarias desarrollan actividades para enfrentar los problemas de acceso, desempleo, pobreza y marginación y que se ubican como una contradicción no declarada a las redes de quienes tienen mayor capacidad de consumo de bienes y servicios.

Y en el tercer caso se analiza la Estrategia Nacional de Atención a Microrregiones que viene impulsando el gobierno federal mexicano, como una respuesta a los grandes rezagos de marginación y pobreza de las comunidades más pobres del país y que se ofrece como una alternativa de acceso a bienes y servicios a través de la creación de redes intercomunitarias en territorios identificados como estratégicos para abatir las desigualdades regionales.

#### **2.4.1 Redes prefabricadas de proveedores y consumidores.**

Jeremy Rifkin advierte que el papel de la propiedad está cambiando radicalmente y las consecuencias para la sociedad son enormes y de gran alcance.

En la Era del Acceso, apunta que está cambiando radicalmente el papel de la propiedad y por tanto se transforman los mercados que van dejando sitio a las **redes** y el acceso sustituye cada vez más a la propiedad. El intercambio mercantil de la propiedad entre compradores y vendedores se convierte en un acceso inmediato entre servidores y clientes que operan en una relación tipo Red.

Lo que Rifkin señala, da cuenta de cómo el capitalismo busca nuevas formas de acumulación, le interesa sobre todo, aquellos consumidores que por su condición económica son susceptibles del mercado, de un mercado basado en el acceso consumista del aquí y el ahora, desarrollando **un sistema de redes** tanto de proveedores como de consumidores. Estas redes de consumidores son propicias para incorporarlas a un

esquema de **comunidades prefabricadas** donde lo que impera es el acceso a un status basado en la experiencia<sup>104</sup>, una experiencia dirigida más a la mente<sup>105</sup>, a lo irreal.

El acceso y no la propiedad es lo que aparece en el núcleo mismo de la relación comercial. Lo que marcará el fin de la era de la propiedad y el principio de la era del acceso, nos dice Rifkin, será que en el futuro consideraremos la vida económica cada vez más en términos de acceso a los servicios y a las experiencias y cada vez menos en términos de propiedad de las cosas.

“Nuestras ideas sobre la propiedad han ido cambiando en el curso de la historia, lo que sugiere que la propiedad, lo mismo que otros inventos sociales, es un concepto fluido sometido a los avatares y caprichos del momento y el lugar específico en que se utiliza.

Con la primera etapa del capitalismo industrial, la vivienda familiar se transformó en un lugar de consumo, y con la producción en masa de bienes materiales, los derechos de propiedad eran lo más importante en una era en la que la acumulación de capital físico, definía los términos del comercio y los bienes de consumo marcaban el estatus y el bienestar de millones de consumidores”<sup>106</sup>.

La metamorfosis en la organización de las relaciones humanas a partir de la producción y el intercambio comercial de los bienes hasta convertirse en el acceso a las relaciones de servicios, entendidos como mercancías, supone un vuelco fundamental. Los mismos bienes se transforman en puros servicios, señalando el fin de la propiedad como un concepto definitorio de la vida social.

Los servicios no tienen el carácter de propiedad, solamente existen en el momento en que se prestan, no se pueden retener, acumular ni heredar, los productos se compran pero los servicios se ponen a disposición.

En una economía de servicios, los lugares y las cosas no se transforman en mercancías; quien lo hace es el tiempo humano mismo. Los servicios suponen siempre una relación entre seres humanos y no una relación entre una persona y una cosa.

---

<sup>104</sup> “Estamos realizando la transición a lo que los economistas llaman una “economía de la experiencia”, un mundo en el cual la vida de cada persona se convierte, de hecho, en un mercado de publicidad. En los círculos de negocios el nuevo término operativo es el “valor de la esperanza de vida” del cliente, la medida teórica de cuanto vale un ser humano si cada momento de su vida se transformara en una mercancía de una forma u otra en la esfera comercial. En esta nueva era la gente adquiere su misma existencia en forma de pequeños segmentos comerciales”. La era del acceso. La revolución de la nueva economía, Jeremy Rifkin. pp. 18

<sup>105</sup> “Estamos entrando en un período más cerebral de capitalismo cuyo producto principal es el acceso al tiempo y a la mente. La fabricación y transferencia de bienes físicos entre vendedores y compradores (propiedad), aunque seguirá siendo parte de nuestra realidad cotidiana, particularmente en los mercados con base geográfica, continuará desplazándose al segundo nivel de la actividad económica. El primer nivel se constituirá cada vez más por la compra y venta de las experiencias humanas” “Las industrias culturales producen, envasan y comercializan las experiencias culturales de forma que se contraponen con los servicios o productos físicos. Sus bienes comercializables consisten en vender el acceso a corto plazo a mundos simulados y a estados de conciencia modificados. *Ibíd.* pp. 46 y 47.

<sup>106</sup> La era del acceso, op. cit.

Los bienes cambian de carácter al ser cada vez más interactivos e intensivos en información y al introducir constantes mejoras. Pierden su papel como productos y se transforman en servicios que evolucionan. Su valor descansa cada vez menos en el entramado físico o en el envoltorio en que llegan al consumidor y cada vez más en el acceso a los servicios que suministran.

La Era del Acceso se define, principalmente por la mercantilización creciente de cualquier experiencia humana. Las redes comerciales de todo tipo y naturaleza tejen una red en torno a la totalidad de la vida humana, mercantilizando toda experiencia de vida.

En la nueva **economía-red** la venta del acceso a las propias formas de vida y a la propia experiencia cotidiana como aparece reflejada en las decisiones de compra, se convierte en algo igualmente codiciado y en un activo intangible que se demanda.

Controlar al cliente significa exactamente ser capaz de mantener y dirigir su atención y gestionarle los mínimos detalles de todas sus experiencias vitales. Los agentes comerciales asumen el papel de cuidadores.

El cliente se ve incluido e inmerso en una densa red de relaciones comerciales duraderas y puede terminar dependiendo totalmente de fuerzas comerciales que no comprende y sobre las que tiene cada vez menor control. En la era del acceso es más importante controlar al cliente que controlar al producto.

La organización del consumo será tan importante como lo fue la organización de la producción. Se trata de convertir la totalidad de la experiencia personal, en algo dependiente de los agentes comerciales. Aunque el usuario final está involucrado en el proceso, cada vez depende más de intermediarios que atienden o sirven a sus necesidades.

En la economía-red se intenta venderle a un mismo cliente tantos productos como sea posible, durante un largo período de tiempo y con productos de diferentes líneas o ámbitos estableciendo con él relaciones a largo plazo<sup>107</sup>.

Entre los sectores y expertos en marketing aumenta la conciencia sobre el hecho de que establecer esas “**comunidades de interés**” puede ser la manera más efectiva de captar y retener la atención de los clientes y crear relaciones duraderas.

Son cuatro fases las que el marketing define: 1) Capturar la atención, 2) Lograr la identificación, 3) Establecer vínculos de confianza y 4) Establecer vínculos comunitarios. El objetivo de la empresa es **crear comunidades** con el propósito de que sirvan para establecer relaciones comerciales duraderas y que optimicen el Valor de la Esperanza de Vida (VEV) de cada cliente<sup>108</sup>.

---

<sup>107</sup>De acuerdo con Rifkin, el capital intelectual es la fuerza motriz de la nueva era y lo más codiciado. Muchas compañías ya no venden cosas unas a otras, ahora se agrupan y comparten sus recursos colectivos, creando amplias redes de suministradores y usuarios que manejan conjuntamente las empresas.

<sup>108</sup> Ver apéndice. Se describe con más detalle las características de la Era del Acceso

En resumen, Jeremy Rifkin nos plantea que la era del acceso es una “Nueva Era Histórica” que puede considerarse como un parteaguas con las siguientes características: deja atrás los mercados y el intercambio de la propiedad; nace una economía-red; se da un proceso continuo de desmaterialización de los bienes; se reduce la importancia del capital físico; existe un ascenso de los activos intangibles; hay una metamorfosis de los bienes en servicios; se desplaza a la producción como primer objetivo del comercio por cuestiones de marketing y; se mercantilizan las relaciones y las experiencias humanas.

El método de exposición y análisis que realiza Rifkin es interesante, la descripción del hecho es valiosa y aporta importantes elementos para interpretar el mundo globalizado actual y nos integra a la idea de una nueva era, la del acceso, una era cuyos elementos ya existen, tiene su historia y es parte de un proceso, en donde las pequeñas e imperceptibles transformaciones cuantitativas dan sello a algo cualitativamente diferente, cuestión que no debemos soslayar en un contexto en el que podemos definir como uno de los principales desafíos que como señala URBARED<sup>109</sup>, consiste en explicitar el hecho de que las políticas económicas y sociales, en todo tiempo y lugar, son construcciones históricas, y como tal sujetas a ser modificadas por las ciudadanas y los ciudadanos que son por ellas aceptadas.

El concepto de economía-red, -que Rifkin trata de precisar su evolución y su tendencia basándose en el acceso y el consumo- nos obliga a pensar que también parte del fenómeno de la era del acceso es la generación de *las redes de trueque* en Argentina, los LET,s de Canadá, los SEL,s de Francia, etc. que ponen en el centro el acceso a través de la solidaridad y la equivalencia justa de los productores de bienes o servicios que se intercambian y que surgen precisamente ante la incapacidad del sistema y de los gobiernos para generar condiciones de ingresos suficientes para que las familias puedan vivir una vida digna<sup>110</sup>.

Sin embargo, este fenómeno propio del modelo neoliberal genera su propia contradicción, que se expresa a través de las diversas y múltiples experiencias alternativas de poder local y acceso que se concretan en la generación de redes de desempleados, de gente desplazada de los bienes materiales, de vivienda, de educación, de alimentación, de servicios básicos indispensables, etc.

---

<sup>109</sup> URBARED, Daniel Schugurensky cierre del debate 1 de urbared.

<sup>110</sup> Mario Luis Fuentes señala que, “el desarrollo económico sigue siendo para la mayoría de las naciones del mundo una promesa incumplida. La concentración del ingreso, el abismo entre pobreza y riqueza y la exclusión de millones de personas son las complejas evidencias de un mundo que para muchos sólo es la injusticia que viven sus familias e hijos. La transferencia de servicios e industrias, de lo público a lo privado, no se tradujo necesariamente en mayor competitividad, en diversificación de las opciones o en mejores alternativas en precio y calidad, en varios casos se pasó de los monopolios gubernamentales a los monopolios privados en la prestación de servicios.

La salida del Estado de múltiples sectores económicos, la desregulación de actividades y la plena liberalización de distintas esferas que generan la mayor riqueza, hoy muestra que los gobiernos poco pueden hacer ante los períodos de crisis, estancamiento o recesión. A las sociedades los gobiernos sólo pueden decirles que el Estado ya no tiene o dejó de tener las capacidades que ayer utilizaba para sortear las “fallas del mercado”. Las ciudadanías han terminado por estar indefensas ante el mercado y otros actores que se autoadscriben al concepto sociedad civil”. Periódico Milenio 7 de septiembre, México.

En este contexto, el terreno que gana cada vez más el mercado en la mercantilización de las relaciones sociales que se concretan a través de redes de consumidores se vuelve importante analizarlo, de tal forma que permita ubicar cuales son las mejores alternativas<sup>111</sup> para América Latina que hagan frente a las condiciones de pobreza, desigualdad, desempleo, corrupción, recesión, deuda externa y expoliación de sus recursos y en este sentido identificar cuales son los cambios sustantivos que los gobiernos deben realizar a sus políticas sociales.

Es decir, que así como surge la economía-red del acceso con una ideología consumista, en la que son atrapados ideológicamente cientos y miles de personas y familias renunciando a derechos sociales y públicos que les son arrebatados paradójicamente en nombre de la participación y democracia incorporándolos a redes de consumidores, así también surgen economías-red locales con una ideología diferente en la que los valores de solidaridad de ser consumidores siempre y cuando sean productores de bienes y servicios que le son útiles a la comunidad niegan en la práctica la carrera competitiva por la acumulación.

En varias partes del mundo se están desarrollando experiencias novedosas de redes, que basadas en la solidaridad y el intercambio justo de productos y servicios pretenden dar respuesta a los problemas del desempleo, la marginación y la pobreza. En Argentina han formado redes de “prosumidores”, -llamados así por ser productores y consumidores a la vez- que se han organizado en clubes de trueque. En Ithaca Nueva York le han dado vida a una comunidad basada en la solidaridad y el intercambio sustituyendo a los dólares por moneda local, en México surge como una experiencia inacabada “La Otra Bolsa de Valores”, y en varias partes del mundo están floreciendo y fortaleciéndose estas experiencias, por lo que podemos afirmar que existen por sus fines dos tipos de redes: por un lado las redes de consumidores mercantilizados y por otro las redes de prosumidores solidarios. Dicho de otra manera, estamos ante *comunidades prefabricadas frente a comunidades históricas*.

---

<sup>111</sup> Comparto la idea que Daniel Schugurensky apunta en el cierre del debate 1 de urbared, respecto a “lo alternativo”, en el sentido de que éste no aparecerá como un mágico y súbito corte con el pasado, sino a lo largo de un proceso complicado de rupturas y construcciones en donde lo alternativo y el status quo coexistirán con diferentes grados de armonía y tensión.

## 2.4.2 Redes Sociales de Intercambio Solidario.

El avance de economías alternativas, basadas en el no-dinero y la información son una constante en el mundo. Redes locales, regionales y globales para el trueque, el comercio, la reciprocidad y la ayuda mutua se fortalecen permanentemente. En el pasado dichas "monedas" locales y esas economías alternativas han sido erradicadas por los gobiernos por ilegales o por evasoras de impuestos. Sin embargo, cada vez que los productores y consumidores locales se enfrentan a monedas nacionales hiperinflacionarias o a políticas de crecimiento económico sin empleo y con recesión, recurren a estas formas pragmáticas de depuración de mercados locales, plena ocupación y aliento del bienestar comunitario. Estas sociedades de información local no son solo intentos de crear redes de seguridad y economías domésticas, sino también el resurgimiento de sistemas de parentesco. Así, son mejor entendidas desde perspectivas antropológicas y culturales que como meros sistemas financieros/ monetarios (una visión excesivamente reduccionista). Estas sociedades de información local derivan de los sistemas de reciprocidad, voluntarismo, ayuda mutua y auto confianza de las sociedades tradicionales y están basadas también en los intentos de reunificar los lazos y las relaciones comunitarias. Las vinculaciones con sectores del mercado pueden desarrollarse solo mientras se establezca la confianza y los competidores del mercado respeten los códigos de conducta cooperativa de los grupos locales y las preocupaciones y valores de la comunidad: por ejemplo, la toma de decisiones y las reglas deben ser democráticas y participativas, los códigos de conducta deben ser claros, la gestión y las transacciones deben ser abiertas y transparentes, y las herramientas de intercambio (vales, ticket, bonos, tarjetas, etc.) deben estar libres de manipulación, de intermediación y de otras influencias inflacionarias.

En América Latina destaca el caso del resurgimiento del trueque en Argentina "con características particulares poco comprensibles para los mecanismos de intercambio tradicionales, ya sea en el mercado formal, ya sea en las economías dichas sociales o alternativas, en las que el dinero esta excluido" (Heloisa Primavera, 1999)

Heloisa Primavera en marzo de 1999 documenta la experiencia de la Red Global de Trueque en Argentina. El primer Club de Trueque en ese país se comprende como una respuesta de las bases de la sociedad civil para lograr la supervivencia en las condiciones de desempleo mas duras de la segunda mitad del siglo que termina.

La experiencia nace a partir del Programa de Autosuficiencia Regional (PAR) en mayo del 95, con una veintena de vecinos vacilantes pero con la esperanza de construir el bienestar negado por la gestión de lo público, al mismo tiempo que por el mercado de trabajo. Al inicio, cada sábado intercambiaban productos elaborados y no elaborados. Poco a poco con la inclusión de los servicios de un dentista los intercambios se volvieron más variados y multiplicadores. Los intercambios generaron la creación de bonos transferibles que después derivaron en moneda social, lo que permitió la creación de una nueva masa monetaria de circulación restringida a los participantes de los clubes denominados "prosumidores" por su capacidad de producir y consumir.

En el segundo año, el crecimiento que tuvieron fue exponencial generando un conjunto de transacciones estimado en unos 100 millones de dólares anuales que representan entre 100 y 600 \$US mensuales de complemento de ingresos a los hogares involucrados en el proceso. En tres años esa cifra se multiplica por diez al incorporar “prosumidores” de mayor capacidad emprendedora. La experiencia alcanza 15 provincias con una multiplicidad de formas y variantes de sistema de intercambio, modalidad de gestión, etc. “Es la sociedad civil que se organiza y empieza a ser capaz de producir riqueza y calidad de vida para sí, en ausencia de dinero”.

Sorprende la experiencia Argentina por su grado de difusión y velocidad de crecimiento, por ello es importante analizar la evolución de la Red en las siguientes etapas:

- Un primer período en que los intercambios eran principalmente directos y simples, principalmente en los rubros de alimentación, indumentaria y artesanías con un grupo de 50 personas.
- Un segundo período se caracteriza por la inclusión de los primeros servicios del primer dentista y servicios básicos para el hogar: pintura, albañilería menor, electricidad, plomería.
- La difusión masiva de la experiencia por medios gráficos, radiales y televisivos produce en el segundo año su expansión tanto en el área metropolitana como en las distintas provincias del país, expectantes de encontrar una salida a la crisis, frente a la incapacidad del Estado. Al amparo del PAR, el conjunto crece a más de 200 clubes en todo el país, involucrando a varias decenas de miles de personas a comienzos de 1997.
- Ante ese crecimiento se descentralizó la emisión de bonos, y de la operación y coordinación de los grupos creando una regionalización y una estructura de organización (Comisiones de Crédito) que emiten sus bonos propios y establecen acuerdos de equivalencia. Actualmente se reconoce, la existencia de tres tipos de bonos: locales, regionales y nacionales.
- Se establecen reuniones periódicas entre las Comisiones Zonales, Comisiones Interzonales, Comisiones de Crédito Regionales, Comisiones de Impulsores de la RGT, además de sistemas y programas de capacitación.
- Acercamiento y reconocimiento por el Estado del trueque multireciproco como mecanismo legítimo para enfrentar el desempleo.
- El apoyo y la declaración de interés municipal por varios ayuntamientos y varias provincias lo hicieron de interés legislativo.
- Se empiezan a tender puentes a una transición al mercado formal, con la aceptación de la Red como alternativa económica para la conformación del sector microempresario.

- Una vez que los prosumidores recuperan medianamente su salud financiera, al empezar a satisfacer sus necesidades en la Red empiezan a organizarse para volver o ingresar al mercado formal. Por otro lado hay pequeñas y medianas empresas en crisis que buscan beneficiarse de este mercado cautivo.
- A partir de 1998 el Grupo Impulsor de esta experiencia apoya la formación de clubes de trueques en España, Uruguay, Brasil, Bolivia, Ecuador, y Colombia y en 1999 se proponían entrar en Costa Rica, Honduras y el Salvador.

En Argentina precisamente el gobierno federal fomenta la red global de trueque en todo el país. Mediante un convenio de colaboración institucional suscrito entre la Secretaría de la pequeña y Mediana Empresa y la asociación que fundo y promueve el sistema de intercambio sin dinero.

La CEPYME brindará apoyo profesional, técnico y de capacitación, destinado a promover el tránsito gradual y ordenado de los prosumidores del circuito regido por la moneda social (vales), hacía el ámbito de la economía formal, constituyendo microempresas genuinas. Los prosumidores podrán, con absoluta libertad, permanecer ligados al circuito del trueque, total o parcialmente, según lo demanden sus necesidades operativas.

Recientemente, en mayo de 2001 en la aldea El Bolsón, municipio de San Carlos Bariloche en Argentina se aprobó por las autoridades que los contribuyentes que no tienen dinero podrán pagar sus deudas con la municipalidad con bienes o servicios de su propia producción. Para ello se estableció un sistema de canjes de especies por deuda de tasas o multas.

La autoridad toma esa resolución a partir de que ante la necesidad de mejorar la recaudación con medidas de intimidación y embargo causó malestar en la población, por lo que optó por promover el esquema de trueque y condonar la deuda de los contribuyentes de mayores carencias.

El mecanismo de trueque es regulado por una comisión evaluadora, que recibe los pedidos de intercambio de parte de los vecinos. Luego de una evaluación socioeconómica de la familia, determina si efectivamente el vecino no puede pagar con dinero, se tasa el bien o servicio que ofrezca de acuerdo con los valores del mercado. Con esta acción se garantiza la alimentación de 1000 niños que acuden al comedor municipal. El jefe comunal lo ve útil para el mejoramiento de la asistencia en los barrios más humildes y los servicios municipales en el resto de la ciudad, además que el vecino toma conciencia de la importancia del cumplimiento fiscal para el funcionamiento de la municipalidad.

Los sistemas de intercambio le dan otra dimensión a las relaciones sociales y un referente diferente a las comunidades con el mercado toda vez que a nivel local definen una moneda propia que les da un sentido comunitario de cohesión, de respaldo a sus creencias y valores de solidaridad y de protección a su medio de vida que se cristaliza en el fortalecimiento de su *economía local*.

Por otro lado, Paúl Glover en su artículo “Creando la Democracia Económica con la Moneda Local”, explica que en Ithaca, Nueva York, han empezado a adquirir control de los efectos sociales y ambientales del comercio con uso de más de \$80,000 Horas Ithaca (moneda local) entre miles de participantes y 500 negocios, desde 1991. “imprimimos nuestro propio dinero, porque observamos que los dólares federales venían, pasaban por algunas manos y luego se iban contribuyendo a la deforestación y a las guerras. En contraste, los HORAS de Ithaca, permanecen en la región y nos ayudan mutuamente. Mientras los dólares nos hacen más dependientes de las corporaciones multinacionales y los banqueros, HORAS Ithaca refuerza al comercio comunitario y lo expande, lo cuál está más acorde con nuestras preocupaciones por la ecología y la justicia social.”

Funciona de la siguiente manera: el Ithaca HORA equivale a un billete de US \$10.00, porque diez dólares por hora es el promedio de los salarios en el condado de Tompkins. Con los I. HORAS, en cinco diferentes denominaciones, se compran objetos para plomería, carpintería, electricidad, enfermería, cuidado de niños, alimentación, reparación de carros y bicicletas, lentes para los ojos, leña, regalos y miles de bienes y servicios más. La unión local de crédito los acepta como amortizaciones de préstamos. También con ellos se pagan rentas. Los mejores restaurantes de la zona los aceptan, así como los cines, los boliches, y dos importantes tiendas de abarrotes. Esto es una muestra de la capacidad de la comunidad, trayendo al mercado tiempo y habilidades que no se emplean en el mercado convencional.

“Los residentes están orgullosos del ingreso obtenido, disfrutando el trabajo que realizan. Vemos a cada uno de los demás como un paisano más que ganadores o perdedores luchando por dólares (...) Estamos creando una comunidad y a la vez una forma de vida. Estamos aligerando la desesperación social que condujo a un consumismo compulsivo y a la pérdida de recursos.

Las tiendas de Ithaca conservan más riqueza local, venden y obtienen un poder adquisitivo que de otra forma no pudieran tener. Nuestro órgano de gobierno, Barter Potluck (trueque en la olla de la suerte) ha donado más de \$5,800 de moneda local a 25 organizaciones comunitarias”.

Así como descubrieron nuevas formas de proveerse los unos a los otros, han reemplazado la dependencia en las importaciones. “Nuestra gran autosuficiencia, más allá de una población aislada, nos da más potencial para llegar al exterior con una industria de exportación ecológica. Podemos capitalizar nuevos negocios con préstamos de nuestro propio dinero”.

Conciben las HORAS de Ithaca como dinero de verdad, respaldado por gente real, tiempo real, habilidades y herramientas reales. “Los dólares, por el contrario, ya no están respaldados por oro o plata, sino nada menos que \$US 45 trillones de deuda nacional.

“El dinero de Ithaca honra nuestros rasgos locales que más respetamos, como las flores, las granjas y los niños. Los dólares honran las figuras del esclavismo (Washington, Jefferson, Hamilton, Jackson, Grant) y los monumentos del gobierno corporativo.

La moneda local es, aparte de divertida, legal. Son susceptibles de impuestos cuando se trata de bienes y servicios profesionales”. (Glover, 1998)

Alberto Morán de Caracas, Venezuela en un esfuerzo “por mostrarle al mundo que existe otra forma de relación entre los seres humanos distinta a la del dinero” a través del “proyecto Interser” cuantificó la Capacidad Ociosa Instalada (CAI) anual total que existe en Venezuela en aproximadamente 5 mil millones de horas desocupadas que significan 5 mil millones de horas a dinero que es igual a 12 mil millones de dólares que se pierden todos los años sin que nadie los aproveche “porque la inexistencia de un intercambio llamado dinero no permite que esos millones de intercambio se concreten”.

En México “la otra Bolsa de Valores” es una organización que viene retomando la experiencia internacional y a partir de 1996 lanza la iniciativa de crear un mercado solidario (“tianguis”) entre productores y servidores. Este tianguis se apoya con el uso de un vale llamado TLALOC, para fomentar el multitrueque que equivale a una hora de trabajo social, que equivale a \$25 pesos o 3 \$US dólares.

Cuenta con un medio de difusión de los servicios de sus socios afiliados, en el que ofrecen sus servicios y productos, de tal forma que establecen sus formas de operar a través de redes. Los socios afiliados tienen la obligación de aceptar como parte o la totalidad del pago la moneda local llamada “tlaloc”. De la misma forma tienen el derecho de adquirir productos o servicios de los miembros de la red con el pago de dicha moneda local.

Mónica Molina<sup>112</sup>, nos dice que el tianguis Tlálloc es la versión mexicana de un fenómeno de auténtica iniciativa social que viene desarrollándose en gran parte del mundo: el surgimiento de mercados comunitarios para la práctica del multitrueque mediante el uso de vales de emisión social, llamado también dinero alternativo, y cuyo fin último es servir de base para un nuevo modelo de vida y de progreso ante un mundo materialista, globalizado, que ha puesto toda su fe ciegamente en el dinero como un valor absoluto.

El tianguis Tlálloc fue creado en marzo de 1996 por Promoción del Desarrollo Popular (PDP) una organización no gubernamental que opera desde 1996 y alberga una historia de trabajo social y fomento para la autogestión popular. Su objetivo es crear un sistema de red de productores y consumidores -grupos particulares- de bienes y servicios que contribuyan a la reorganización de una economía que fomente el trabajo como un quehacer humano creativo y gratificante, anteponiendo los valores de una vida espiritual libre multifacética, solidaria y de respeto hacia la ecología frente a los más materialistas que están basados en el dinero, el poder y el dominio brutal de la naturaleza.

Las transacciones se hacen mediante vales denominados tlálloc y tequio. El tlálloc corresponde a una hora de trabajo social y equivale a 30 pesos; el tequio es una unidad que sirve para operaciones pequeñas o para complementar montos acordados y equivale a un peso. El tianguista que expide tlálloc como pago –o parte del pago- de un servicio o producto deja su firma en el vale convirtiéndose en “deudor” ante la comunidad del tianguis; quien acepta tlálloc a cambio de su producto o servicio también sella su nombre

---

<sup>112</sup> Mónica Molina. Revista Día Siete N° 131, Pág. 45-48, suplemento del periódico El Universal.

en el vale y se convierte en “acreedor”; en este caso es la comunidad quien está en deuda con él. La moneda social es símbolo de la entrega recepción de un valor –producto, servicio o conocimiento-, con el cual una persona o entidad se beneficia y por lo tanto se compromete a corresponder de manera solidaria.

En el caso del tianguis Tláloc se suman los objetivos de integrar microempresas urbanas y rurales, tratando de salvar el gran abismo existente entre la ciudad y el campo, y la creación, por parte de familias, vecindarios y escuelas, de tiendas celulares y solidarias en distintos puntos de la ciudad donde se ofrezcan productos alternativos.

En la revista, “La Otra Bolsa de Valores” se plantea que tanto el sector privado, la empresa, como el sector público y los gobiernos, deben interesarse en estas experiencias y apoyarlas desde sus respectivos campos. Las empresas chicas, medianas y grandes que sufren el embate de la globalización transnacional requieren reformar su responsabilidad hacia la sociedad local, sea consumidora o productora, hacia su entorno ambiental, y recrear una economía verdaderamente sostenible. Los gobiernos y dependencias federales, estatales y municipales, requieren apoyar los esfuerzos de la población de manera que sus capacidades no se frustren, se fortalezcan y se orienten a satisfacer las necesidades comunes más elementales y sin exclusiones.

Estas experiencias, en países con diferencias económicas notables, en donde la economía social con variantes pero con principios solidarios similares ha demostrado ser una alternativa de superación de la pobreza, de recuperación de espacios sociales, de preservación del entorno natural y de organización civil lo que representa un reto de gestión para los gobiernos y de actuación a las organizaciones sociales y a los partidos políticos”<sup>113</sup>.

Actualmente se registran unas dos mil experiencias de monedas y mercados comunitarios en el mundo, algunas de ellas son: Toronto Dollars, en Canadá; Local Employment and Trade Systems (LETS) en Inglaterra; Tim Dollars e Ithaca Hours, en EU y Chiiki Tsunka, en Japón. Inspirada por el tláloc, la ONG China Social Services impulsó en la ciudad de Hong Kong la creación del “cupón hora, minutos”. Como se denomina el vale. Como ya se señaló en América Latina existen las experiencias Red Global de Trueque, en Argentina, cuyo vale se denomina “crédito”; en Brasil, se le denomina “tupi”; en Ecuador “compromisos”, etcétera.

En los Ángeles, California, se estudia lanzar el “órale”, nombre que se inspira en la conocida expresión mexicana. En el apéndice de este trabajo, se describen otras experiencias internacionales que refuerzan la idea de que el fenómeno es de carácter mundial.

---

<sup>113</sup> La Otra Bolsa de Valores. Revista N° 8, México, 1998

### 2.4.3 Las redes de los Centros Estratégicos Comunitarios<sup>114</sup> (CEC).

En México, el gobierno federal dio a conocer el 14 de febrero de 2001, la Estrategia Nacional de Atención a Microrregiones como un instrumento para superar la pobreza y promover el desarrollo integral y sustentable de las microrregiones conformadas por los municipios de alta y muy alta marginación, así como aquellos con población predominantemente indígena. La estrategia llama a concentrar esfuerzos en esos territorios identificados como microrregiones cuya célula básica son los Centros Estratégicos Comunitarios pensados como nodos detonadores del desarrollo local y articulados entre sí en redes comunitarias.

En un documento interno<sup>115</sup>, la Sedesol, señala que la situación de estos territorios se agrava por la gran dispersión poblacional, la falta de vías de comunicación, que impacta en la ausencia de circuitos eficientes de producción–distribución y consumo, con las consecuentes limitaciones de abasto, y la falta de oportunidades de ocupación, lo que genera fuertes procesos migratorios. A estos factores se agregan otros vinculados con la presencia del narcotráfico, el agotamiento de los sistemas de producción, la beligerancia interétnica, religiosa y de los propios cacicazgos. Sin embargo, cuentan también en su mayoría con potencial productivo y, en muchos casos, con una importante riqueza biológica.

La estrategia de microrregiones<sup>116</sup> concibe al territorio como un eje desde donde se potencian la infraestructura, los servicios y los esquemas de producción, con la participación de los habitantes en la selección y priorización de obras y acciones, bajo el esquema de expansión hacia comunidades en situación de dispersión.

Para ello la *Estrategia de microrregiones*, identifica localidades denominadas Centros estratégicos comunitarios. En estas localidades, se pretende ubicar los servicios que benefician a sus habitantes y a los de las pequeñas y aisladas comunidades de su área de influencia. Si bien una de sus funciones principales es la de hacer más fácil el acceso de los servicios básicos a estas comunidades, su rol va mucho más allá, al plantearse como espacios que desempeñarán un rol relevante en el desarrollo local, así como en la organización y articulación territorial de cada microrregión.

Se pretende, que a largo plazo los CEC se constituyan en centros de atracción poblacional, tanto para frenar la emigración hacia las ciudades y, sobre todo, contener el dinamismo de la dispersión poblacional, que es significativo.

---

<sup>114</sup> En el apéndice de este trabajo se precisa con detalle las características y metodología que propone la estrategia para diseñar y operar sus programas de atención. Se precisa también el universo de atención

<sup>115</sup> Microrregiones. Secretaría de Desarrollo Social, Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano, Coordinación General de Microrregiones. Documento interno 2002.

<sup>116</sup> "Entendiéndose a éstas como los espacios geográficos en áreas rurales conformados por uno o varios municipios o incluso porciones de los mismos, que en su mayoría responden a una identidad étnica, cultural y geoeconómica, donde se registran los índices de marginación y pobreza, más altos, que se evidencian fundamentalmente a través de los rezagos de infraestructura básica y de servicios". *Ibíd.* pp18

La creación de los Centros Estratégicos Comunitarios, como eje de la atención a la población rural que vive en los municipios de Muy Alta y Alta Marginación, la Estrategia de microrregiones la justifica en función de los siguientes elementos:

- La imposibilidad de dotar de servicios básicos, de manera puntual, a cada una de las pequeñas localidades que existen en esas áreas y que constituyen la gran mayoría del total de comunidades existentes.
- La severa desarticulación del espacio microrregional en esas zonas, que se constituye en un severo obstáculo para su desarrollo.
- Evitar que el mejoramiento social y productivo que se prevé para cada microrregión, se concentre en algunas áreas o en sus localidades principales y, por el contrario, buscar un desarrollo más homogéneo al interior de las microrregiones.
- Asegurar que se considere de manera prioritaria la necesidad de allegar servicios básicos a todas las comunidades.
- La idea estratégica fundamental al respecto, es la constitución de una red de Centros que, a través de sus respectivas áreas de influencia geográfica, puedan cubrir la totalidad del espacio geográfico microrregional.

Y se señala, que no son los Centros en lo individual los que dan sentido a la estrategia, sino el conjunto de todos ellos, es decir, la red de Centros, para que se cubra a través de la suma e interacción del área de influencia de cada uno, a la totalidad del territorio de cada microrregión.

Las localidades susceptibles de convertirse en Centros Estratégicos Comunitarios, se determinan considerando factores como: ubicación geográfica; acceso y vías de comunicación; infraestructura y servicios disponibles; tamaño poblacional; importancia económica, social, político-administrativa, etc.

Para la definición del número de Centros se consideran factores como: extensión de la microrregión; orografía de la zona; disponibilidad y calidad de las vías de comunicación; infraestructura y equipamiento existente en la microrregión; tiempos de traslado entre las localidades; sistema de asentamientos existentes; ubicación de la microrregión en el contexto macrorregional, etc.

Las funciones fundamentales que la Estrategia de Microrregiones la atribuye a los Centros Estratégicos Comunitarios son:

- Impulsar el desarrollo local y favorecer la articulación del espacio microrregional.
- Constituirse en espacios de atracción poblacional.
- Ser el enlace de la microrregión con su contexto macrorregional, en condiciones más favorables de interrelación.
- Proporcionar servicios básicos especializados (salud, educación, abasto, etc.), a sus áreas de influencia que serán en general, para cada CEC, la microrregión en su totalidad o parte sustancial de ésta.

- Proporcionar a la microrregión otros servicios especializados vinculados con el desarrollo económico, comercial, etc. (servicios financieros en algunos casos, de comercialización, apoyos institucionales diversos, servicios particulares múltiples, etc.).
- Constituirse en un espacio facilitador del abasto y la comercialización microrregional.
- Ser lugares en donde la población pueda realizar sus trámites y gestiones cívico-administrativas.
- Constituirse en lugares de ubicación de actividades económicas altamente generadoras de empleo.
- Ser espacios con un crecimiento urbano regulado, que vaya dando orden a la ocupación del espacio en donde se ubican.
- Constituirse en espacios que favorezcan el desarrollo eficiente de los procesos económicos y comerciales de la microrregión.

Al respecto, nos parece pertinente mencionar que dada la ausencia de un acuerdo político nacional que permita el impulso del desarrollo local con un enfoque territorial, esta estrategia presenta riesgos en su operación en la medida en que permita la apropiación y utilización de la estrategia de los poderes locales para sus beneficios particulares o de grupo lo que representaría un alto costo político y social. Por ello se debe prever el fortalecimiento de los actores sociales en la planeación del desarrollo comunitario con un enfoque no centralista.

### **Consideraciones:**

Hasta aquí, se han presentado tres tipos de redes que se expresan en el terreno de lo social y que para los propósitos de este trabajo vale la siguiente reflexión.

Apoyándonos en Norberto Bobbio cuando nos describe en la advertencia de su Estado, Gobierno y Sociedad que desarrolla, sus reflexiones sobre el método de la antítesis, señalando que el estudio por antítesis, en su uso descriptivo, ofrece la ventaja de permitir a uno de los dos términos dar luz al otro, por ejemplo lo privado de lo que no es público; en su uso axiológico, esta metodología permite poner en evidencia el uso positivo o negativo, que según los autores puede caer en uno u otro de lo dos términos (Bobbio)

En este contexto, aunque no estamos hablando estrictamente de conceptos, podemos señalar que las dos primeras expresiones de redes sociales aún y cuando cada una de estas encierra sus propias contradicciones internas, en su desarrollo ambas conviven en un mismo espacio territorial y tal vez social, pero con propósitos e intereses diferentes, contradictorios y es posible que hasta antagónicos.

La reflexión y estudio de estas expresiones de redes sociales que aquí se han presentado, nos parece que pueden dar luz a los planteamientos de política social que en una sociedad plural y democrática debe existir.

Por eso nos parece importante la propuesta del desarrollo local microrregional que se basa en una visión territorial y en la promoción de redes intercomunitarias. Sin embargo

en el diseño estas políticas públicas se debe incorporar necesariamente a las comunidades y sus organizaciones, promoviendo desde luego la confianza en el proceso, no es un asunto solo de eficiencia y eficacia en la operación y ejecución de acciones públicas sino la apuesta esta en desarrollar Redes de confianza.

Es importante considerar que desde los gobiernos locales es más fácil tender estas redes de confianza directamente con la sociedad civil, en este sentido estamos hablando de otorgarles más capacidades y recursos a los gobiernos locales y que estos gobiernos incorporen mayor participación y prácticas democráticas en sus decisiones, también estamos hablando de un Estado de Derecho en donde no prevalezca la impunidad y la ilegalidad, pues esto genera desconfianza.

Un gobierno centralista que practica el paternalismo inhibe el desarrollo de la sociedad civil, detiene el proceso de madures de sus organizaciones y no sólo no favorece la generación de capital social, sino que contribuye a destruirlo.

### **3. DESCENTRALIZACIÓN Y PLANEACIÓN PARTICIPATIVA EN MÉXICO**

En la promoción social, se sugiere la investigación participativa como método que conjuga investigación, procesos educativos y acciones de transformación. Se enfatiza la importancia de ensayar proyectos de desarrollo que amplíen los límites de la participación de los agentes locales y pongan de relieve las necesidades específicas de las comunidades.

En este contexto, se hace necesario contar con un método que ayude a conjugar las expectativas de una sociedad cada vez más participativa y crítica que enfrenta la responsabilidad histórica de consolidar un proceso democrático más allá de lo electoral.

En ese sentido, en el marco de una política de descentralización, la *Planeación Participativa* constituye un enfoque alternativo para mejorar las relaciones entre los gobiernos y la sociedad civil, en la definición y ejecución de programas y proyectos de desarrollo, cuyo eje orientador reside en la posibilidad de que la comunidad alcance progresivamente mayores niveles de participación y organización y, como resultado de este proceso, se apropie de la facultad y el derecho de definir, planear y orientar su propio desarrollo.

#### **3.1 Investigación y Planeación Participativa**

La investigación participativa (IP), en primer lugar debe desmitificarse de la pretendida neutralidad de la investigación social, a la vez que vincularla con la transformación social estructural. "La investigación, la educación y el cambio social son más que elementos interrelacionados y pueden ser unificados alrededor de la vida real de las personas"<sup>117</sup>.

El sustento de la investigación participativa estriba en la aceptación de la validez del conocimiento popular, lo que le da consistencia a las ideas de participación, liberación y justicia social.

El proceso social de la investigación participativa se da en una variedad de experiencias enraizadas en realidades históricas cambiantes, el objetivo ha sido el de construir formas alternativas de investigación y de acción social dentro del contexto de una sociedad en proceso de cambio estructural<sup>118</sup>.

Para Vio Grossi, Sergio Martinic, Gonzalo Tapia e Inés Pascal, son tres los factores que explican el surgimiento de la investigación participativa en el mundo: la crisis estructural de los patrones de acumulación del capital en el tercer mundo; la crisis en el paradigma básico de la ciencia social (estructural-funcionalista); y la búsqueda de nuevas alternativas

---

<sup>117</sup> Vio Grossi, Francisco, Sergio Martinic, Gonzalo Tapia, M. Inés Pascal, Investigación Participativa: Marco teórico, métodos y técnicas. Edición fotocopiada, México, CEAAL, UNESCO, 1982, p.1.

<sup>118</sup> Cita de Francisco Vio Grossi op.cit. p. 8 (Simposio Mundial de Investigación Participativa, Cartagena, 1978; Kassam, Mustafa, Vio).

de acción social a través de la educación de adultos<sup>119</sup>. Coinciden con esto, Luis Alberto Alfonso, Theo Oltheten, Jan Ooijens y Antón Thybergin cuando señalan que los planteamientos más relevantes de la investigación participativa tienen su origen en el llamado Tercer Mundo, dado el papel que la educación adquiere dentro de los procesos de liberación y de afirmación de la identidad cultural y social en los países principalmente de Asia y África. En el caso de América Latina, influyen en el surgimiento de la investigación participativa la crisis en la antropología al inicio de los años 70 y el descenso de la importancia del positivismo; tanto las experiencias como la discusión se han dado en un contexto de búsqueda de la liberación social de las capas más pobres de cada país<sup>120</sup>.

Vio, Martinic, Tapia y Pascal consideran tres marcos teóricos que se relacionan estrechamente al cambio social y que forman la base de la investigación participativa:

- a) El marco culturalista, que se concentra en el problema de la cultura como un obstáculo para el desarrollo,
- b) El marco estructural, centrado en la problemática de los patrones de producción y el cambio social, enfatizando la "heterogeneidad estructural", y
- c) El marco de la transformación social, que se concentra en el proceso a través del cual los sujetos se convierten en actores sociales y participan en acciones con capacidad transformadora<sup>121</sup>.

El enfoque culturalista explica que la teoría del funcionalismo estructural toma como modelo el sistema biológico, donde la integración y el equilibrio juegan un papel fundamental. Aspectos como la tradición y la conducta de la familia tienden a ser usados para explicar la conducta social, planteando que los sectores populares y marginales satisfacen sus necesidades básicas a través de la aceptación de una forma de vida deprimida como un hecho natural. Con la "cultura de la pobreza" Lewis afirma en 1966 que ésta encuentra su explicación final en los límites impuestos por una cultura específica que reproduce el mecanismo a través del cual la pobreza es aceptada como un "estado normal".

"El enfoque estructural-funcionalista ve a la cultura tradicional como el obstáculo principal al cambio y por lo tanto al desarrollo. Los individuos son vistos exclusivamente como producto de sus medios culturales, y cada subsistencia por lo tanto, tiende a reproducirse a sí mismo preservando su equilibrio básico y su integración dentro del sistema global, es casi imposible esperar alguna transformación sustancial del individuo desde adentro, planteando así que el cambio en las condiciones de pobreza de un grupo de la población debe ser generado desde el exterior. Se deben introducir programas para dinamizar la comunidad y conducir a nuevas actitudes y valores compatibles con el concepto de sociedad moderna"<sup>122</sup>.

---

<sup>119</sup> *Ibíd.* p. 8.

<sup>120</sup> Alfonso, Luis Alberto; Oltheten, Theo; Ooijens, Jan; Thybergin, Antón. Educación, participación e identidad cultural; una experiencia educativa con las comunidades indígenas del nordeste amazónico. La Haya, CESO, 1988, pp. 37 y 45

<sup>121</sup> Vio Grossi, Francisco, *op.cit.* p. 2.

<sup>122</sup> *Ibíd.* p. 3.

El concepto que subyace a este marco teórico es que el individuo es incapaz de alcanzar mejores condiciones de vida a través de procesos autogenerados que implican creatividad y participación.

La cultura de la pobreza, cultura tradicional y dualismo-estructural constituyen enfoques similares al fenómeno de cambio social, todos estos comparten el marco teórico estructural-funcionalista. El pensamiento del dualismo estructural se ubica dentro de las teorías del desarrollo que mantiene la coexistencia de un sector tradicional (rural) y un sector moderno (industrial), visto este último como el ideal en que toda sociedad debe convertirse. El problema del desarrollo se reduce, entonces, a la forma como los sectores tradicionales llegan a modernizarse a través de un proceso continuo. Implícitamente, el modernismo es sinónimo de sistema capitalista industrial.

Las teorías de modernización y marginalidad tienen mucho en común con el enfoque estructural dualista. La teoría de la modernización enfatiza el choque cultural que resulta de la imposición de una cultura dominante sobre una cultura nativa. Por su parte, la teoría de la marginalidad inspiró un gran número de "programas de desarrollo comunitario" en los años 60. Los programas educacionales jugaron un papel importante en la implementación de este enfoque, promoviendo la comprensión del derecho del pueblo marginal a ser "integrado" en la sociedad, donde el obstáculo central eran sus patrones culturales tradicionales. La educación era vista como la promotora de valores y tendencias modernas, estableciéndose como un mecanismo para la movilidad social.

Versiones previas del enfoque culturalista del cambio social estaban enraizadas en el contexto sociopolítico de la formación de naciones-estado. Dada la existencia de grandes sectores nativos, los grupos dominantes estaban obligados a resolver el problema de la diferenciación cultural para alcanzar una hegemonía social real. Sin embargo, después de la crisis económica mundial de 1930, la industrialización aumentó la urgencia de incorporar las poblaciones marginales, y tradicionales y rurales al proceso acelerado de producción<sup>123</sup>.

En cuanto al marco estructural, se plantea que después de 1930 una transformación fundamental tuvo lugar en la división internacional del trabajo, afectando las relaciones entre los países centrales (aquellos con sistemas capitalistas desarrollados) y los de la periferia, la industrialización por sustitución de importaciones surgió como la estrategia principal para superar el atraso.

Este proceso era dirigido por una burguesía nacional débil, en gran medida dependiente de políticas de intervención por parte del Estado. El estructuralismo jugó un papel dominante en la formulación e implementación de este tipo de desarrollo.

El concepto de "heterogeneidad estructural" explica que varias estructuras productivas se combinan para producir formas de organización social y económicas totalmente diferentes de aquéllas de los centros capitalistas desarrollados. Este marco distingue dos sectores básicos; un sector tradicional e informal y un sector moderno. En contraste con las teorías de la

---

<sup>123</sup> *Ibíd.* pp. 2, 3 y 4.

modernización, la heterogeneidad estructural enfatiza la interrelación total entre los dos sectores y se concentra más en patrones de producción que en aspectos socioculturales.

De acuerdo con esta teoría, el desarrollo global es dinamizado por el sector moderno. El crecimiento agrícola depende de la expansión del sector moderno a través del desarrollo de las empresas capitalistas y a través de un proceso de modernización de los canales económicos e institucionales. La innovación tecnológica llevaría a aumentar la productividad, generando mayores niveles de ingreso y de consumo. En resumen, el bienestar se alcanzaría a través de políticas que complementarían el cambio tecnológico con la distribución del ingreso.

Grandes programas de educación de adultos con fuerte apoyo estatal emergen de este proceso de desarrollo, la metodología central de estos programas definidos con una orientación tecnocrática enfatiza la comunicación y la transmisión de habilidades especializadas. El objetivo central es el aumento de la productividad.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos considerables para implementar este estilo de desarrollo y de los avances en programas de bienestar para los sectores populares, y pese a programas educacionales masivos, el cumplimiento de las grandes metas iniciales se ha visto frustrado por las limitaciones estructurales prevalecientes en los países del Tercer Mundo. Las transformaciones derivadas de los patrones de desarrollo industrial han servido sólo para profundizar el carácter dual de sus economías, han agravado las desigualdades entre los sectores modernos y tradicionales.

El proceso de los países subdesarrollados para alcanzar un desarrollo autosostenido los ha llevado a una situación de mayor dependencia en el sistema económico internacional. Uno de los indicadores más importantes de esta situación es la incapacidad del sector moderno de generar empleo tanto para el sector urbano como para el sector rural<sup>124</sup>.

En lo que se refiere al marco de la transformación social, la crisis global de la acumulación capitalista de la década de los 70 y el fracaso de varios esquemas de desarrollo dirigidos a satisfacer necesidades básicas de la población, llevaron a la movilización popular a cuestionar y confrontar los fundamentos estructurales básicos de la sociedad.

Con la emergencia de una concepción teórica sobre el carácter subordinado de los países periféricos con respecto a los desarrollados, se esclarece la naturaleza de las estructuras de dominación en los países del Tercer Mundo. Esta teoría se centra en el uso combinado de los múltiples mecanismos para explotar el trabajo por parte de los grupos dominantes, afirma que la dominación se expresa no sólo en la esfera económica, sino también a través de procesos ideológicos tendientes a alcanzar un nivel de legitimidad y consenso, permitiendo a la coalición dominante mantener su hegemonía.

Los descubrimientos analíticos de la teoría de la dependencia promovieron el debate teórico sobre el subdesarrollo: el problema del cambio social tuvo un carácter totalmente diferente, desde esta perspectiva ya no se trata de cómo aumentar los niveles de producción o cómo

---

<sup>124</sup> *Ibíd.* pp. 4, 5 y 6.

generar inversión de capital, el problema se convierte entonces en cómo confrontar las bases del mecanismo de dominación a través de la conciencia popular. A este respecto la contribución de Paulo Freire ha sido sumamente significativa para el desarrollo de un enfoque intelectual dirigido a fortalecer la conciencia y la capacidad de organización de los sectores populares, sus propuestas educativas se convirtieron en la base de la llamada "educación popular". De acuerdo con este enfoque, la educación ha servido como una de las principales herramientas a través de las cuales los sectores dominantes ejercen su hegemonía y el hecho de que la ideología dominante no haya sido cuestionada no significa que no existieran concepciones alternativas de la realidad.

De hecho los sectores populares tenían varias explicaciones de la realidad, las cuales potencialmente pueden producir un orden social muy diferente al propiciado por los sectores dominantes.

La educación popular postula el diálogo entre los sectores populares dirigido a desarrollar su propia autonomía en la construcción de una hegemonía alternativa, que pueda recapturar el conocimiento y los valores populares para toda la sociedad, integrándolos en una concepción global de la realidad que confronte y supere las estructuras de dominación<sup>125</sup>.

### **Del propósito de la Investigación participativa**

Diferentes experiencias de investigación se agrupan en torno a la investigación participativa, la cual puede incluir una variedad de métodos susceptibles de identificarse sobre una base común a nivel teórico.

Aún cuando el proceso social de este tipo de investigación surge de una variedad de experiencias, de realidades históricas cambiantes, *el objetivo común* es el de construir formas alternativas de investigación y de acción social dentro del contexto de una sociedad en proceso de cambio estructural, por ello se vincula a experiencias populares concretas orientadas a satisfacer las necesidades básicas de sectores que habían quedado frustrados por proyectos de desarrollo que dejaban intactas las estructuras sociales injustas. "Estas experiencias populares no buscaban soluciones parciales a problemas puntuales, por el contrario, eran vistas como poseedoras de una capacidad de transformación enorme. El individuo se convierte en un actor social, participando integralmente al realizar la experiencia al mismo tiempo de desarrollar su propia conciencia social, facilitando de esta manera los procesos organizadores que forman la base de las experiencias populares"<sup>126</sup>. Así, la investigación participativa intenta recapturar aspectos básicos de la experiencia popular, sistematizándolos dentro de una perspectiva de transformación social incorporando la cultura popular.

---

<sup>125</sup> Es importante en este contexto diferenciar lo que se conoce como educación forma y no formal, Muhamad Yunus quien aporta su experiencia basada en los micro créditos para superar la pobreza, tiene un punto de vista al respecto mismo que aparece en el apéndice de este trabajo.

<sup>126</sup> *Ibíd* p. 8.

La investigación participativa se origina en las críticas a los esquemas tradicionales de desarrollo del Tercer Mundo formulados por la teoría de la dependencia. Para la investigación participativa es importante comprender el significado básico de la realidad social, la cual, a diferencia de una perspectiva positivista, no es entendida como un conjunto estático de hechos y fenómenos sociales.

El conocimiento cualitativo de la realidad social y las interpretaciones que tienen las personas de su realidad social, constituyen pilares centrales en el enfoque de la investigación participativa, en el que el conocimiento consiste en una representación de la realidad que mantiene cada individuo. No se trata de un simple reflejo de la sociedad, sino más bien de una reconstrucción o interpretación de los hechos sociales.

Sin embargo, debe reconocerse que no todo conocimiento popular constituye la interpretación real de la realidad social, dado que frecuentemente incluyen contenidos ideológicos que no forman parte de ellas, por eso "la Investigación Participativa se esfuerza hacia una síntesis de los contenidos más realistas de las representaciones populares con la contribución del conocimiento científico acumulado en la humanidad. Esta síntesis ofrece un gran potencial para construir nuevas concepciones de la realidad"<sup>127</sup>.

El concepto de metodología de la investigación participativa intenta eliminar la brecha tradicional entre el investigador y el sujeto de la investigación. El complejo significado y la interpretación del conocimiento popular no se pueden obtener simplemente a través de cuestionarios y entrevistas, se requiere de un enfoque más profundo. La investigación participativa hace uso de la observación participante y del estudio de casos, enfatizando la participación de los individuos involucrados en la interpretación de su propia realidad, la cual se convierte a su vez en objeto de análisis y transformación.

La investigación desde esta perspectiva se convierte en un proceso continuo de tratar de entender los problemas básicos de la realidad social y de identificar el universo temático propio de cada individuo; en este proceso el investigador y los sujetos confrontan un conjunto de problemas, los sujetos comparten sus propios marcos a fin de analizar los problemas considerados importantes por la comunidad. Los resultados del proceso de investigación no sólo ayudan a entender la naturaleza de los problemas específicos, sino también crean conciencia entre quienes participan en la experiencia y en esa medida la investigación participativa construye el conocimiento de la transformación de la realidad.

"La participación y el diálogo forman la base de la Investigación Participativa. Una vez que el objeto de la investigación es visualizado como transformación de la realidad, la relación entre teoría y práctica es reubicada en términos de praxis"<sup>128</sup>.

Este proceso de conocimiento no se obtiene de las personas simplemente de una manera ajena a sus necesidades, por el contrario, se lleva a cabo con la gente y es parte de un proceso para encontrar soluciones a los problemas, cuidando de no confundir lo urgente con lo realmente importante.

---

<sup>127</sup> Ibíd p. 9

<sup>128</sup> Ibíd p.p. 9.

En resumen, la investigación participativa busca entender tres aspectos de la realidad; los procesos objetivos, la percepción de estos procesos y la experiencia de vida de los individuos involucrados dentro de sus estructuras concretas, por ello la investigación es vista como estrechamente ligada a la práctica y a la acción social: *La apropiación del conocimiento ayuda a transformar la realidad.*

## **Del Método y las Técnicas de la investigación Participativa**

Boris Yopo explica el concepto de metodología “para entender mejor el sentido de la investigación participativa” al afirmar que las técnicas son instrumentos que permiten operacionalizar un método; el método es un camino ordenado lógicamente, es un conjunto de módulos o de pasos conducentes hacia un objetivo determinado; y la metodología se explica por la manera como se perciben y conocen los objetos y el conjunto de supuestos teóricos que respaldan al método. En conclusión la metodología incluye, además del método, el objeto y el marco teórico<sup>129</sup>.

Sin embargo, en realidad en la investigación participativa es difícil diferenciar entre metodología y técnicas.

Las técnicas no son neutrales ni son independientes de una concepción particular del conocimiento y de la realidad social. Por lo tanto, la distinción positivista no corresponde a las proposiciones centrales de la investigación participativa, en la cual el método y la técnica utilizados son parte del proceso único de construir el conocimiento.

El método es un conjunto de procedimientos lógicos usados para describir hechos sociales para analizar tanto fenómenos particulares y generales como fases del desarrollo. En resumen, la práctica metodológica se refiere al proceso a través del cual se construye el tema de la investigación; una tarea compartida con el sujeto que conoce y el investigador externo. Ambos actores a través de un proceso dialógico asumen la tarea de objetivar y problematizar la realidad. El objetivo del proceso no es sólo generar conocimiento acerca de la realidad, sino transformarla a través de la acción colectiva. Las técnicas son, desde este punto de vista, instrumentos o procesos específicos donde los individuos que participan “codifican y descodifican su propia realidad. Como herramienta de trabajo, las técnicas adquieren significado en el contexto de un proyecto concreto<sup>130</sup>.”

En la investigación participativa, el investigador entiende que el objeto de su estudio es a la vez sujeto de conocimiento y no sólo de acción, que posee una serie de experiencias y una teoría sobre sí mismo; de modo que decide asociarse al grupo para compartir la teoría y no sólo recoger información.

---

<sup>129</sup> Yopo Po Boris, Metodología de la investigación participativa, Pátzcuaro CREFAL, 1989. Cuadernos de CREFAL No. 16, p. 35.

<sup>130</sup> Vio Grossi, Francisco op.cit. p.10.

En este proceso dialéctico el investigador tiene que saber distinguir entre lo que procede de su propia teoría y lo que corresponde a la del sujeto-objeto estudiado, quien generalmente tiene la información y una teoría implícita que debe hacerse explícita; el investigador externo aporta algunos instrumentos metodológicos y además la perspectiva externa crítica. El producto debe ser un nuevo conocimiento en el que las dos teorías se van a ver transformadas y complementadas, mediante el diálogo<sup>131</sup>.

De acuerdo con Francisco Vio Grossi, Sergio Martinic, Gonzalo Tapía y M. Inés Pascal, se puede identificar ciertos procesos comunes en las diferentes experiencias de investigación participativa que denominaremos fases básicas<sup>132</sup>.

#### *Organización de la experiencia y el conocimiento previo del área de trabajo*

Esta fase inicial, previa como la definiría Boris Yopo, es considerada de extrema importancia por varios autores (De Shutter 1977, Le Butert 1981, M. Oliveira, 1981). Incluye la formación técnica y metodológica de los investigadores externos, su preparación y entrenamiento, y el análisis de la información existente acerca del área de trabajo y de las problemáticas centrales.

En esta etapa es importante el contacto directo con organizaciones de base, líderes comunitarios e instituciones.

Las técnicas de investigación, en esta fase, incluyen la creación de sistemas de clasificación para la información reunida, análisis de documentos, entrevistas semiestructuradas, estudios de mapas, grupos sociales, historias locales, etcétera. Esta fase proporciona un marco teórico general para el trabajo futuro.

#### *La definición de problemas generadores*

Durante la experiencia de la investigación se requiere de un proceso de capacitación a los investigadores con el propósito de identificar los problemas más significativos. Se debe identificar problemas específicos que sinteticen una amplia variedad de temas relacionados con la percepción de las personas de su propia realidad. En algunas experiencias de investigación participativa, los problemas específicos son definidos antes de que el proyecto se inicie.

En otros casos, el proyecto inicia un proceso al plantear sucesivamente problemas hasta que los participantes mismos formulen aquellos que les parecen más significativos.

Las técnicas que se utilizan son variadas y tienen el objeto de motivar la participación y discusión del grupo (teatro, dibujos, fotografías, filmes, etcétera)

#### *Objetividad y Problematización*

Esta fase está dirigida a exteriorizar problemas claves. Los individuos transforman su percepción familiar y personal de un problema a una percepción colectiva o social.

---

<sup>131</sup> Alfonso, Luis Alberto, et. al. op.cit. p. 44.

<sup>132</sup> Vio Grossi, Francisco op.cit. p. 10

Como lo plantean Alfonso, Olthete, Oijens y Thyborgin: “Sólo a partir de la asimilación de la propia experiencia puede el sujeto educativo hacer propias las experiencias ajenas, no al revés. Por eso, el primer componente del aprendizaje no es lo que saben los otros -las experiencias ajenas- sino lo que el sujeto mismo puede llegar a aprender a partir de la experiencia propia. De ese primer paso depende que sea capaz de hacer suyos los conocimientos de los demás. El agente externo se convierte entonces en un animador, un estímulo que invita a la reflexión<sup>133</sup>.”

En este momento, el contexto global adquiere significado en la comprensión del problema, el cual es cuestionado continuamente en un intento por elaborar varias interpretaciones sobre su naturaleza. A través de una dinámica de grupo, ellos cuestionan la validez de sus propias interpretaciones o explicaciones.

El investigador externo tiene un rol importante en esta fase. Algunas experiencias de investigación le asignan un rol pasivo en este proceso, argumentando que las opiniones populares sobre un problema son más próximas a la realidad. Sin embargo, la construcción de una interpretación de la realidad no es sólo un problema de subjetividad individual, sino que también involucra la legitimación de aquellas representaciones que los individuos manifiestan a nivel macro social.

Esta fase requiere de un diálogo permanente entre el investigador externo, quien contribuye a la comprensión de la realidad, y el grupo que, repetidamente, confronta sus propias interpretaciones.

Al final de esta fase después de una discusión de causas, consecuencias e hipótesis, el grupo desarrolla una lista de preguntas y temas que serán los temas de investigación que se realizarán en la comunidad después de que el proyecto específico finalice.

Resumiendo, en la investigación participativa, las interpretaciones individuales (percepción subjetiva) son vinculadas a las condiciones estructurales de la realidad social. Ambas dimensiones conforman las acciones que deberán tomarse para transformar las situaciones problemáticas.

#### *Investigando la realidad social y analizando la información recogida*

Una vez definidos los problemas principales se plantea una serie de preguntas guía para el proceso de investigación. La información se reúne por medio de entrevistas con las familias y líderes comunitarios, y es discutida una vez más por el grupo bajo la supervisión de los investigadores externos, quienes comparten la recolección de la información y las técnicas de clasificación con el grupo.

Generalmente, los participantes son capacitados para hacerse cargo de la recolección y clasificación de la información. En algunos casos, los investigadores externos realizan este trabajo y luego comparten la información con el grupo<sup>134</sup>.

---

<sup>133</sup> Alfonso, Luis Alberto op.cit. p. 80.

<sup>134</sup> “En una experiencia en Jamaica (Ford-Smith, 1980), se utilizó el teatro como la técnica básica para investigar la realidad social”. La información fue recogida a través de representaciones de los actores de

### *Definición de proyectos de acción*

Las experiencias de investigación participativa concluyen con la decisión de tomar un cierto número de acciones dirigidas a resolver los problemas definidos colectivamente<sup>135</sup>.

Una fase importante, en cualquier proyecto de investigación participativa, es la de decidir sobre acciones locales que deben emprender los participantes. El conocimiento nuevo es así canalizado hacia la comunidad, profundizando la comprensión y acrecentando la conciencia popular para superar los problemas a través de la organización colectiva.

Estas cinco fases no deberían ser vistas como una secuencia lineal. Algunos proyectos pueden concentrarse más sobre una fase que sobre otra, de acuerdo al contexto y a los deseos de los participantes. Un grupo puede incluso volver a una etapa previa a fin de alcanzar una comprensión más rigurosa<sup>136</sup>.

## **3.2. Descentralización y Planeación Participativa**

La planeación participativa constituye un enfoque alternativo en la modificación de las relaciones entre las instituciones y la sociedad civil, en la ejecución de programas y proyectos de desarrollo.

El eje orientador de esta modificación reside en la posibilidad de que la comunidad alcance progresivamente mayores niveles de participación y organización y, como resultado de este proceso, se apropie de la facultad y el derecho de definir, planear y orientar su propio desarrollo.

La organización en este contexto asume un papel fundamental, porque involucra un proceso de reflexión, análisis, integración grupal y capacitación permanente, en la comprensión de su problemática frente a la cual establecen alternativas de solución. Esta característica hace que la organización sea concebida como un proceso social de concientización, que no está ligada a la creación de figuras asociativas o estructuras formales.

Desde la perspectiva de la planeación participativa, sólo las formas organizativas que surgen de un proceso comunitario, donde la población impulsa el mismo proyecto y se

---

escenas de la vida diaria con contenidos extraídos de la tradición oral de la comunidad. Se reunió y clasificó la información sobre las reacciones de las personas. Enseguida se discutió en forma colectiva la naturaleza específica de los problemas, lo que condujo a un nivel más alto de comprensión de la realidad social. Citado por Vio, Martinic, Tapia y Pascal en Investigación participativa: marco teórico, métodos y técnicas p. 12

<sup>135</sup> "... en el estudio de casos de Kanhare en la India, las mujeres, después de discutir su situación subordinada, definieron un proceso de negociación de salarios en sus lugares de trabajo. En el proyecto Kipemoyo (Mustata, 1982) se construyó una escuela y un centro de documentación para reunir información sobre tradiciones populares. En Chile, (Vio, 1982) el grupo decidió identificar y diseminar la tecnología campesina tradicional. Otras experiencias han producido documentos, periódicos, diapositivas, talleres de artesanías, etc. para extender los efectos de las experiencias a la comunidad completa". Citado por Vio, Martinic, Tapia y Pascal en Investigación participativa: marco teórico, métodos y técnicas p. 12.

<sup>136</sup> Vio Grossi, Francisco Investigación participativa: marco teórico, métodos y técnicas p. 12.

involucra en su ejecución, adquieren un carácter orgánico y pueden mantenerse y desarrollarse; sólo la comunidad puede echar mano de los mecanismos de control necesarios para llevar al sujeto a responsabilizarse de una acción colectiva, más allá de sus intereses individuales e inmediatos. Por todo ello, la base del proceso organizativo parte y encuentra permanentemente su soporte en la comunidad.

Una primera tarea, dentro de la perspectiva de planeación participativa, es promover la clarificación y reflexión en torno a las formas tradicionales de su organización a fin de valorar su utilidad y alcances, así como las implicaciones de su permanencia. La comunidad debe y puede definir en forma crítica y razonada el tipo de organización que aspira a alcanzar.

De manera paralela a la construcción comunitaria de una concepción de su organización, la planeación participativa contempla la elaboración de un autodiagnóstico que, al ser construido colectivamente por los integrantes de la comunidad, refleje: la interpretación que ésta hace de sus principales problemas; los mecanismos y estrategias que ha desarrollado para resolverlos; los resultados que ha obtenido de su aplicación; así como las vías de solución que pueden ser establecidas en función de los propios recursos y los apoyos negociados con las diferentes instituciones.

La realización del autodiagnóstico comunitario representa la conformación inicial de un espacio de planeación, en el que los participantes se involucran activamente en la definición y programación de su propio desarrollo. Este autodiagnóstico constituye la base con la que deben realizarse diagnósticos institucionales que soporten técnicamente la perspectiva construida por la comunidad.

La mayor parte de las experiencias institucionales en la planeación y programación de proyectos comunitarios muestra que sus programas se han basado en estudios o investigaciones, cuyos objetivos, metodologías e instrumentos se elaboran sin tomar en cuenta a las comunidades. Estas no son consideradas como sujetos activos, sino como objetos de estudio.

En el mejor de los casos, la planeación y programación de esos proyectos han partido de las condiciones y necesidades de las comunidades, tal como éstas han sido captadas e interpretadas por los investigadores o el personal de campo de las instituciones, sin embargo, carecen de base social en la medida en que la comunidad no ha podido expresar sus necesidades tal como las percibe.

En contraposición, la planeación participativa se sustenta en la participación amplia y consensuada de los integrantes de la comunidad. Su metodología impulsa y motiva la participación de las comunidades en la toma de decisiones y ejecución de las acciones que competen a su desarrollo. Se busca que la comunidad controle y se apropie de sus propios procesos, disminuyendo su dependencia del exterior así como de agentes

hegemónicos internos, y adquiera mayores niveles de organización y gestión frente a las dependencias de gobierno e instituciones de diverso tipo<sup>137</sup>.

En la consolidación de los procesos organizativos, es importante la aplicación y transferencia de la metodología de planeación participativa, como un instrumento que permite a las comunidades, a partir de la reflexión colectiva, definir alternativas de solución a su problemática y así construir, ejecutar, operar y evaluar sus programas de desarrollo.

Para dicha transferencia resulta imprescindible la formación de equipos de trabajo (agente externo, promotor comunitario) a través de la capacitación metodológica y conceptual sobre aspectos que apoyen su práctica en la promoción organizativa y en la participación y gestión municipal y comunitaria.

Para la transferencia del método de trabajo se considera un proceso de formación y capacitación a los representantes de las comunidades y de sus ayuntamientos, alentando el conocimiento de la problemática de su región, su vínculo al grupo e interés por el trabajo colectivo, de tal forma que esta representación sea un punto de cohesión para el trabajo organizativo a nivel municipal.

Este proceso requiere de acompañamiento y valoración periódica de la apropiación y transferencia del método de planeación participativa a las comunidades y equipos técnicos, estableciendo mecanismos que permitan informar a las comunidades y al ayuntamiento de las acciones o actividades que se realizan, así como las limitantes o problemáticas enfrentadas para que colectivamente se definan alternativas de solución.

Con este sistema de planeación, el municipio puede ser la instancia donde se definan las estrategias de negociación con las dependencias del gobierno federal y estatal y con organismos sociales o privados, que les permitan acercar los apoyos necesarios a los programas de desarrollo constituidos por las comunidades.

Las acciones de las instituciones deben tener una mayor capacidad operativa para el desarrollo de sus acciones, en la perspectiva de depositar en los municipios y sus comunidades, en forma progresiva, mayores atribuciones que les permitan asumir una nueva responsabilidad en la federación.

En el proceso de descentralización, la capacitación y asistencia técnica y financiera constituyen uno de los ejes que posibilitan que los equipos institucionales reduzcan de manera paulatina su presencia y actuación en las comunidades y municipios, conforme éstos vayan asumiendo el control del proceso de desarrollo y fortalezcan sus organizaciones.

---

<sup>137</sup> Con la planeación participativa se busca la participación de la mayoría de los miembros de las comunidades y no sólo de una parte de éstos o de representantes eventuales; formar actitudes críticas y autocríticas y de respeto hacia todos los miembros participantes, y que las decisiones sean colectivas y consensuadas.

Esto supone que el trabajo institucional debe plantearse siempre como temporal, tendiente no a dar respuestas a los problemas de las comunidades, sino a facilitar y promover el proceso organizativo para que sean ellas mismas las que formulen las respuestas a sus problemas.

La función institucional no debe imponer una orientación distinta a los procesos establecidos por las comunidades, sino por el contrario, acompañar su proceso organizativo y aportar los elementos que a partir de su infraestructura y función les competan para apuntalar estos procesos.

Por ello en un proceso de descentralización, se debe ubicar a los ciudadanos como actores centrales de la planeación, no como simples receptores de las decisiones de otros. La definición de objetivos, la asignación de actividades y recursos, la ejecución y la evaluación tienen sentido sólo si se abren a la activa participación de los ciudadanos. Por ello, la participación requiere de un método que evite su reducción manipulable o escenográfica y garantice que los ciudadanos comprometan sus recursos, sus saberes, sus habilidades y su tiempo en el logro de objetivos comunitarios.

En este contexto, la planeación participativa se presenta como uno de los instrumentos más adecuados para la promoción y el fortalecimiento de las redes sociales, en la medida que ofrece generar una disposición conciente a una participación y organización de base. La reflexión colectiva les permite identificar a las comunidades que en su realidad no están aisladas, que los problemas de pobreza y marginación son por causas estructurales y que la relación de intercambio y solidaridad entre los diferentes grupos les permite asociarse y complementar sus capitales, lo que representa las bases para la construcción de redes comunitarias y reestablecer el tejido social.

En el terreno institucional, la política social debe enfrentar necesariamente los costos políticos y económicos de la participación y el empoderamiento, la metodología de la planeación participativa en la medida en que favorece la relación entre las instituciones y la sociedad se ofrece como un activo importante para mejorar el desempeño público y contribuir en la medida de la claridad y transparencia de las acciones institucionales a por un lado legitimar las acciones públicas y por otro contribuir a generar condiciones de confianza lo que permitirá a las comunidades acrecentar su capital social.

En resumen, *La planeación participativa* ofrece un método democrático en donde a partir del conocimiento y reflexión de su realidad le permite a la sociedad planear su desarrollo local a partir de sus necesidades y recursos, al gobierno le ofrece un diagnóstico social con el que puede sustentar sus acciones y legitimar su gestión.

#### **4. GOBIERNO, PLANEACIÓN, PARTICIPACIÓN Y DESARROLLO LOCAL. EL CASO DE TABASCO, TLAXCALA Y EL DISTRITO FEDERAL.**

En este apartado se presentan tres experiencias que nos parece nutren la perspectiva del desarrollo local en México. De principio traemos la experiencia iniciada en 1985 en Tabasco, siendo gobernador Enrique González Pedrero, que define el desarrollo local a partir de la definición territorial e identificación de localidades denominadas Centros Integradores, esta experiencia al tiempo ha demostrado su riqueza, sin embargo para el pueblo Tabasqueño significó una práctica política que no logró consolidarse, desde nuestro punto de vista por la falta de reformas constitucionales que hubieran garantizado de alguna manera su permanencia. La experiencia de Tlaxcala, se sustenta en ya una histórica tradición participativa en los asuntos del poder político, la cuál se fortalece a partir de las reformas constitucionales para reconocer a los regidores de pueblo como presidentes municipales de comunidad, lo que implica otorgarles atribuciones y recursos propios, con una estructura de representación amplia y democrática. Esta experiencia es poco conocida y estudiada y sin embargo marca en muchos sentidos señales de lo que puede ser la consolidación de un proceso democrático de desarrollo local en este país. Como una tercera experiencia posible se plantea lo que puede ser la experiencia democrática de desarrollo local más importante de los últimos años en América Latina, los habitantes de la ciudad más poblada del mundo se vieron privados de sus derechos políticos de elegir a sus gobernantes desde 1928 en que desaparecieron los municipios por un decreto centralista. La ciudad en donde se concentra la economía, los poderes políticos, las mas importantes universidades, el lugar en donde se realizan las más grandes e importantes movilizaciones políticas recién logra el derecho al voto para elegir a sus representantes formales. Sin embargo, la contención de esa gran fuerza democratizadora de los habitantes del Distrito Federal obliga a diseñar mejores condiciones y espacios de participación y representación política desde los barrios, colonias y pueblos.

Raúl Olmedo sostiene que la crisis que estamos viviendo en México es una crisis de Estado, entendiéndolo a éste como la organización política de la sociedad que tiene finalidades que están contenidas en la constitución de 1917, incluyendo sus reformas y una *organización política* conocida como Sistema Federal, estructurado en tres órdenes de Estado y de Gobierno: Federal, Estatal y Municipal.

Esta forma de organización política ya no le permite a la sociedad mexicana desplegar su energía creadora para crecer y desarrollarse. Le falta más organización política en su base y el municipio no ha sido suficiente para que la sociedad se organice desde su casa, su manzana, su barrio, su pueblo o su comunidad.

Por eso la comunidad esta desarmada para afrontar la crisis que comenzó desde los sesentas y que se profundiza. Es necesario que la sociedad se reorganice desde su comunidad vecinal inmediata y, a partir de ella rehaga su Estado completo. Y para ello es preciso crear un cuarto orden de Estado y de gobierno que le permita reorganizarse desde su base: La comunidad vecinal, la comuna.

A pesar de las resistencias institucionales y políticas, la población ha comenzado a actuar en esa dirección, tanto en el medio rural como en el urbano y lo está logrando. La experiencia iniciada desde 1985 en Tabasco con la creación de los Centros Integradores, y más recientemente en 1995 en Tlaxcala con las Presidencias Municipales Auxiliares, demuestran que se trata ya de una tendencia histórica<sup>138</sup>.

Partiendo de esta hipótesis, es importante precisar que para concretar esos procesos deben considerarse cuatro factores que armonizados desatan un potencial extraordinario de creatividad de la sociedad para superar sus problemas cotidianos y estructurales.

- Voluntad política de los actores políticos de los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal.
- Una autoridad local electa democráticamente por la comunidad.
- Una metodología participativa como instrumento democrático para definir las aspiraciones de la comunidad.
- Una reforma constitucional que garantice el derecho a las comunidades a tener un gobierno local y definir su propio desarrollo.

En el caso de Tlaxcala se conjuntaron estos cuatro factores. Siendo Gobernador José Antonio Álvarez Lima instrumentó desde el inicio de su gestión una política eminentemente descentralizadora, las comunidades ya contaban con regidores de pueblo ante el municipio que se denominaban Agentes Municipales Auxiliares, los cuales eran electos de acuerdo a los usos y costumbres de su comunidad a través de planillas y sin la intervención de partidos políticos.

En el proceso de reforma constitucional para reorganizar a los municipios en Presidencias Municipales Auxiliares, el método de la Planeación Participativa fue un excelente apoyo, con el cuál en cada comunidad se analizaron los problemas a los que se enfrentaban definiendo sus alternativas de solución. De manera gradual se fueron apropiando del método lo que les permitió elaborar un documento que contenía el diagnóstico de la comunidad y las acciones que respondían a sus aspiraciones, lo que técnicamente se denominó Perspectiva Integral Comunitaria (PIC), el cuál era el programa de trabajo del Comité Comunitario que elegía la comunidad entre la gente con más experiencia en gestión, en comisiones y con más compromiso, cuyo coordinador general era invariablemente la autoridad local, es decir el Agente Municipal Auxiliar que a su vez era regidor del pueblo miembro del cabildo municipal con voz y voto.

Esta experiencia se consolidó al reformarse la Constitución del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala para crear la figura de Presidencia Municipal Auxiliar en 400 pueblos que integran 60 municipios (hasta 1945 eran 44) es decir se crea el cuarto nivel de gobierno.

La operación y practica de este tipo de experiencias en Tabasco y Tlaxcala, entre otras nos demuestra, que estas pueden ser prácticas exitosas pero no permanentes, sino se conjugan esos cuatro factores como se analiza más adelante.

---

<sup>138</sup> El Cuarto Poder de Estado. Op. cit. pp.169

Por otra parte, el jefe de gobierno de la Ciudad de México, siendo electo se propuso transformar a la Asamblea Legislativa en un Poder Legislativo con facultades plenas, a la Jefatura de Gobierno en Poder Ejecutivo, a las delegaciones en Gobiernos Municipales y a los 1352 Comités Vecinales en Gobiernos Vecinales con representantes electos democráticamente por sus vecinos, con personalidad jurídica y presupuestos propios, de llevarse a cabo implicaría una transformación radical de las relaciones entre el Gobierno de la Ciudad de México y los ciudadanos que la habitan lo que pudiera ser la experiencia de la democratización gubernamental con participación ciudadana más importante en el país y tal vez de América Latina.

En esta perspectiva los cuatro factores toman una importancia real y concreta. En el discurso el jefe de gobierno ha manifestado la voluntad política de impulsar modificaciones a las leyes para que la participación y la representación vecinal tengan la seguridad de un marco jurídico.

Por otro lado, los comités vecinales que se pretende sean la base de los gobiernos vecinales, fueron electos de acuerdo a una legislación y marco jurídico vigente, que aún y cuando la participación de los ciudadanos en su elección se caracterizó por un alto abstencionismo, los comités vecinales ahí están, existen, finalmente son el resultado de una ya larga lucha de la sociedad por reestablecer los derechos políticos de los ciudadanos de la capital de la República Mexicana después de la desaparición de los municipios en 1928.

En este contexto, la planeación participativa como el otro elemento a considerar juega un papel fundamental en todo este proceso, el cual implica realizar una reforma integral y definir las funciones y atribuciones de cada instancia de Gobierno en el marco de una política de descentralización y desconcentración de recursos y responsabilidades que desde nuestro punto de vista deben ponderarse las siguientes tres consideraciones que previsiblemente no son las únicas:

Los resultados esperados no solo dependen de la buena voluntad de los gobernantes sino de la capacidad de gobierno, de la eficiencia de sus cuadros, del nivel y grado de compromiso de los conductores de trabajo y del personal operativo del proyecto de manera integral.

Hay que considerar que en este proceso de participación de los vecinos en la definición de que necesitan y cómo lo necesitan se tiene que superar más o menos rápido, pero venciendo en un proceso, las resistencias de actitudes burócratas que puedan tergiversar, entorpecer y manipular el proyecto al convertir los medios en fines, así como las actitudes tecnócratas que frecuentemente sienten que se legitiman aportando soluciones basadas en su saber especializado, generando problemas en los procesos participativos por la implícita superioridad que conceden al saber técnico sobre el saber de la población.

El promover la participación de los ciudadanos organizados representa un reto y una gran responsabilidad que pasa por definir claramente:

- a) El ámbito de la participación vecinal.

- b) La relación de los Comités Vecinales como sujeto de la participación y su relación con el sujeto de la autoridad y,
- c) Como se conjuga la participación de los ciudadanos y la autoridad en el proceso de la toma de decisiones y de qué elementos de control sobre la ejecución de las decisiones mantendrán los Comités Vecinales. (ver el capítulo uno)

Por ello en la construcción de una nueva política social, es importante referirnos a estas tres experiencias que nutren la perspectiva democrática de la planeación. En Tabasco en 1985 “se institucionalizó a los Centros Integradores como una respuesta justa y democrática a los problemas de alta dispersión de la población, que hacen difícil llevar los servicios indispensables a quienes con toda justicia los demandan”<sup>139</sup>. En el caso de Tlaxcala con la creación de las Presidencias Municipales Auxiliares en 1995, se ha venido consolidando una experiencia que combina en una práctica democrática la participación política y la planeación del desarrollo comunitario

En la Ciudad de México, siendo jefe de Gobierno electo Andrés Manuel López Obrador se propuso, “Gobernar obedeciendo”, transformando a los actuales Comités Vecinales en Gobiernos Vecinales, veamos.

#### **4.1. Tabasco.**

Para atender a la población que habitaba en las más de tres mil pequeñas comunidades diseminadas por todo el territorio tabasqueño, el gobierno estatal de 1983 a 1988 puso en marcha una estrategia que se denominó **Centros Integradores**, con la cuál se pretendía llevar la mayor cantidad posible de servicios hacia algunos poblados que, por diversas razones, son el centro natural de atracción de otros –el Centro Integrador-, de modo que la población no tenga que desplazarse hasta las cabeceras municipales o hasta la ciudad de Villa Hermosa para encontrar ciertos satisfactores a sus necesidades fundamentales. No se trataba de llevar a la gente a vivir a un mismo lugar contra su voluntad; por el contrario, lo que se buscaba era promover el proceso de desarrollo, acercando los servicios y generando en ellos el incremento de la producción. Con el paso del tiempo, se planteaba que, tal vez los Centros Integradores se conviertan en lugares cada vez más atractivos para que la población decidiera vivir en ellos convirtiéndose en lugares de concentración poblacional y disminuir la dispersión que hay actualmente.

Con este criterio se orientó el trabajo del gobierno tabasqueño, el cuál definió como propósito general en el Plan Estatal de Desarrollo 1983-1988: “Sustentar el desarrollo social a través de la redistribución de la riqueza, por la generación de empleos, el aumento de la producción, la organización de una sociedad más libre y el incremento de las medidas de gobierno para la justicia y la seguridad social”. Se planteaba impulsar un desarrollo que no se fincara sólo en las medidas del crecimiento económico, sino que basado en él y con la participación de los sectores social y privado se mejorase la calidad de vida de los tabasqueños.

---

<sup>139</sup> Manual de los Centros Integradores. Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco 1983-1988.

Para lograrlo se plantearon dos estrategias de desarrollo: la primera fue *el cambio de estructuras para la integración* del estado; primero, físicamente, a través de los caminos que hacían falta para que la red de carreteras de Tabasco formara circuitos de comunicación hacia la mayor parte del territorio, y de los puentes que se necesitaban para que los ríos del estado dejaran de ser barreras que favorecían el aislamiento. A mediano plazo, esa estrategia debía consolidar el esfuerzo social e institucional y concretar la política de los Centros Integradores, que intentó reunir el trabajo de cada uno de los sectores del gobierno a favor del bienestar colectivo en las zonas del estado con más carencias.

La segunda estrategia fue *el rescate de las potencialidades primarias*, con la que se buscaba aprovechar todas las ventajas productivas que tiene Tabasco para que el trabajo del sector primario recobre su importancia frente al de otras actividades –como las del petróleo–, de modo que el proceso de desarrollo no dependa en el futuro de un solo producto, sino de la integración de todo lo que puede producirse y transformarse en la entidad. A esta estrategia se sumaron los municipios incorporando en sus planes de desarrollo la estrategia de los Centros Integradores para rescatar a la pequeña comunidad como la fuente generadora de una riqueza socialmente necesaria y acorde con la naturaleza, la cultura y las capacidades propias de Tabasco.

Así, la política de los Centros Integradores debe entenderse como parte de las dos estrategias. Por un lado sirvieron como referencia para ubicar geográficamente las principales inversiones estatales y para orientar la prestación de los servicios públicos, y por otro representaron el propósito de trabajar sobre la base de una participación social cada vez más intensa. Esas dos características sirven, en síntesis, para entender el desarrollo de los Centros Integradores: las cosas materiales y los servicios que han ido aumentado en todos ellos serán más útiles en la medida que la sociedad civil se organice mejor y los utilice para seguir construyendo el bienestar colectivo.

Para definir la ubicación de los Centros se tomaron en cuenta tres aspectos: la población, el territorio y la producción. Se consideró a los poblados dotados de mayor infraestructura y que, por su ubicación son los centros naturales de atracción de otras localidades cercanas. El tamaño de cada Centro Integrador, así como la población asentada en ellos y en su área de influencia, sirvieron como base para proponer la cantidad y el tipo de servicios que debe tener. En mucho influyeron las comunidades que existían y los caminos que se han ido construyendo, pues de ellos depende la posibilidad real de la integración.

Se ha intentado que los Centros Integradores no se deriven de una definición puramente técnica, sino que sean la consecuencia de la voluntad y el consenso social; por lo que a la población se le considera no solo una cifra, sino como parte de una sociedad con rasgos culturales y costumbres que norman la vida en común.

En la mayoría de los casos ambos puntos de vista, técnico y social, coincidieron; pero en los que hubo diferencias se optó por acatar la voluntad popular: si la gente de algunas localidades prefería trasladarse a algún poblado que consideraba su Centro Integrador, aunque la descripción del territorio y de la infraestructura señalara otro lugar como idóneo, la ubicación final se estableció sobre la base de la preferencia cultural. Este criterio,

compartido por el pueblo a quien está dirigida la política del gobierno, tiene más peso que cualquier otro.

Los recursos naturales con que cuenta cada Centro Integrador y las actividades económicas que desempeñan sus habitantes, fueron la base para que los centros se especializaran en su trabajo y desarrollen las potencialidades que puedan explotarse en el futuro así como las relaciones comerciales que paulatinamente se están generando entre ellos.

Sobre esas bases en total, se identificaron 185 Centros Integradores, en los cuáles se estimó que habitaban por lo menos 280 mil tabasqueños, que representaban más del 20 por ciento de la población de la entidad; y en sus áreas de influencia vivían otras 800 mil personas.

Con estos primeros elementos de juicio que se tuvieron desde 1984, se inició la construcción de caminos y de obras necesarias para ir dotando a cada centro de la infraestructura que le permitiera cumplir su propósito de integración, tomando en cuenta la población que vive en cada uno.

Así, se estableció que todos los Centros Integradores tuvieran, al menos:

- A) Agua potable y drenaje, con la tecnología apropiada.
- B) Energía eléctrica y, con ella, alumbrado público.
- C) Camino de acceso en buen estado, sea de terracería, revestido o pavimentado.
- D) Servicios de transporte de pasajeros, hacia otras localidades.
- E) Servicios de radio-telefonía o telefonía rural.
- F) Un edificio público donde sea posible la reunión de la comunidad y de la Unidad Integradora Comunitaria.
- G) Trazo urbano, con calles y banquetas.
- H) Servicios de asistencia técnica para la producción agropecuaria y pesquera.
- I) Un espacio que permita el intercambio comercial, y otro para procesar los productos locales.
- J) Servicios de salud.
- K) Servicios de educación básica.
- L) Un parque central y espacios recreativos, y
- M) Servicios culturales y de biblioteca.

Estos servicios se plantearon como el mínimo deseable ya que en los Centros Integradores más grandes, la atención puede y debe ser más vasta. Además, en aspectos como educación y salud, los servicios deben crecer de acuerdo con cada localidad, para atender la demanda real; razón por la cuál para los 185 centros se elaboró un proyecto de desarrollo urbano, con el propósito de contar con los elementos de juicio necesarios para normar su crecimiento futuro y el tamaño de los servicios que cada uno puede ofrecer.

Así, por ejemplo, hay escuela primaria completa donde la cantidad de niños en edad escolar justifica la construcción de las aulas necesarias y la presencia de los maestros que impartirán las clases. Y existen Centros de Salud en las localidades más grandes, aunque

los servicios médicos y asistenciales se ofrezcan de todos modos hasta las comunidades más pequeñas, a través de brigadas móviles y de la participación de auxiliares voluntarios de la comunidad.

Hasta 1985 se reportaba que “hay acceso por carretera a todos (los 185 centros integradores), y también servicios de educación, de salud y de electrificación adecuados a la demanda real. Pero sólo existen sistemas de agua potable en 147 y de drenaje en 64. El alumbrado público se encuentra en 152 Centros Integradores, y la telefonía rural, en otros 146. Hay tiendas rurales en 153, y rastros en 26.

“Faltan, pues, muchos servicios, y en varios Centros Integradores los que hay son insuficientes o funcionan con deficiencia. Además, todos necesitan mantenerse en buen estado. Esos son los desafíos que deben plantearse no sólo a las instancias del gobierno, sino a la sociedad en su conjunto.

“El gobierno está organizado para cumplir hasta el límite de sus posibilidades, llevando la mayor cantidad de servicios a todos los Centros Integradores. Sin embargo solo la organización social que pueda generarse en ellos determinará que exista mayor capacidad para atender todas las necesidades actuales. Se trata de erradicar las prácticas paternalistas que consisten en esperar que todo lo haga el gobierno. Si hay participación, seguramente habrá también un proceso de desarrollo mucho más consistente y más adecuado a lo que el pueblo decida.”<sup>140</sup>

## **4.2 Tlaxcala.**

En 1985 el estado de Tlaxcala se integraba por cuarenta y cuatro municipios, diez años más tarde en 1995 se organizaba en sesenta municipios y 402 “Presidencias Municipales Auxiliares”.

Con esto, Tlaxcala es el estado con mayor grado de organización política de la República Mexicana (Olmedo 1998). Su organización política a nivel de la comunidad concreta constituye un sólido cimiento sobre el cuál impulsa nuevos modos de desarrollo económico, social y cultural, más humanos, más auténticos, más propios, más adecuados a las necesidades y a los recursos naturales y materiales de cada Comunidad.

Con esta nueva estructura política municipal, se modificó el modo de operar del Sistema Estatal de Planeación; por lo que ahora la planeación se interrelaciona con la distribución del presupuesto del gobierno estatal hacia el gobierno municipal, y del gobierno municipal hacia el gobierno comunitario (presidencia municipal auxiliar).

Así en cada municipio el ejercicio del presupuesto se realiza a través de cinco instancias organizativas: el ayuntamiento, el consejo de desarrollo municipal (que es un órgano auxiliar del ayuntamiento), la presidencia municipal auxiliar, el comité comunitario (que es

---

<sup>140</sup> Manual de los Centros Integradores. Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco 1983-1988

un órgano de la presidencia municipal auxiliar) y el comité de obra (que es órgano auxiliar del comité comunitario).

Las decisiones, la ejecución, el control y la evaluación del gasto público municipal pasan sucesivamente por estas instancias organizativas, las cuáles se fundan en la representación y en la participación de la sociedad.

**El consejo de desarrollo municipal** está integrado por el presidente municipal, que es el presidente del consejo, los otros integrantes del ayuntamiento (síndico y regidores), los representantes comunitarios electos democráticamente, un vocal de control y vigilancia, un equipo asesor sin derecho a voto, conformado por el tesorero y el director de obras públicas municipales, un representante del gobierno estatal y uno de la Sedesol. El consejo promueve la organización de los comités comunitarios cuyo órgano de decisión es la asamblea general comunitaria.

**El comité comunitario** se constituye en cada una de las presidencias municipales auxiliares. Esta integrado por el presidente municipal auxiliar y seis consejeros comunitarios nombrados democráticamente en asamblea pública por la comunidad. Es el equivalente del ayuntamiento, pero al nivel de la presidencia municipal auxiliar. Los consejeros comunitarios son el equivalente de los regidores.

Este comité comunitario debe elaborar un estudio detallado de la comunidad, denominado “**Perspectiva Integral de la Comunidad**”, que sirve de base para la planeación y programación de las obras y servicios comunitarios. Este estudio permite identificar problemas y necesidades, así como plantear prioridades y alternativas de solución.

Por cada obra que determina el consejo se forma un **comité de obra** que se encargara de su realización, y su vigencia será el período que dure la ejecución de la obra. Este comité es electo en asamblea de la comunidad y se adhieren personas de la comunidad que tienen habilidades y capacidades para los trabajos que requiere la ejecución de la obra. El comité de obra se hace cargo del manejo de los recursos, de la ejecución y del control de la obra. Al mismo tiempo es la organización que fomenta la participación de la comunidad para avanzar en su desarrollo, optimizando los recursos y garantizando la honestidad de su ejercicio.

**El sistema de planeación** es el siguiente: en el nivel de la presidencia municipal auxiliar el comité comunitario convoca a asamblea para que los miembros de la comunidad identifiquen y jerarquicen las obras o acciones de gobierno que más necesitan. Posteriormente el comité comunitario presenta estas propuestas al consejo de desarrollo municipal para su evaluación.

Una vez autorizadas las obras, el ayuntamiento informa a la ciudadanía la relación de obras y acciones por medio de carteles colocados en los lugares más concurridos, precisando el costo, la localización, las aportaciones de los gobiernos federal, estatal y municipal así como el de la comunidad, el nombre del ejecutor, el número de beneficiarios y la fecha de inicio y término.

El comité de obra informa en asamblea comunitaria la cantidad de dinero y de material que recibe, asigna el número de jornadas que le corresponde aportar a cada beneficiario y establece el calendario de la obra que regirá su ejecución oportuna. El comité es el ejecutor directo de la obra, al mismo tiempo que el administrador de los recursos. Cada mes el comité debe rendir cuentas y comprobar los gastos ante el ayuntamiento, el cuál a su vez, rinde cuentas ante el Congreso del estado.

La organización del municipio en presidencias municipales auxiliares se convierte al mismo tiempo en el nuevo sistema de planeación estatal y municipal y en la nueva estructura de distribución de los recursos presupuestales. En 1998 se estableció un mecanismo muy sencillo, el monto de los recursos del Ramo 26 se dividió entre el número de habitantes del estado y el resultado fue una cuota igual por habitante (aunque el 20% de la cuota se asigna según el grado de marginación de la comunidad), con la fórmula que diseñó la Sedesol, por su complejidad, los ciudadanos de los municipios, e incluso las autoridades municipales tienen dificultad para saber si los recursos que les asignó el gobierno del estado fue justa o no, y si el gobierno estatal los engañó o no. La fórmula no permite una distribución “transparente” y clara de los recursos; siempre queda la duda. Al nivel de las comunidades que forman parte de los municipios la duda es mayor, ya que no cuenta con técnicos que les ayuden a descifrar la fórmula y a verificar que la cantidad que les asignó el gobierno es justa o no.

Así como el gobierno del estado está obligado a publicar en el diario oficial el monto del ramo 33, los ayuntamientos, a su vez están obligados por la ley a dar a conocer a su ciudadanía, mediante periódicos murales, el monto de recursos que recibe y el monto que corresponde a cada presidencia municipal auxiliar, de acuerdo con la cantidad de sus habitantes. La distribución de los recursos se realiza así con transparencia y claridad que elimina inconformidades y conflictos.

Con lo anterior, “Tlaxcala... en los últimos quince años se ha convertido en el más formidable y sorprendente laboratorio político y social de México y de América Latina. De manera silenciosa, pacífica, alegre, inició una verdadera revolución en su organización política a través de un profundo proceso de reforma del Estado, no sólo en lo que se refiere a la entidad federativa Tlaxcala sino fundamentalmente en el sentido nacional, político, de Estado”.(Raúl Olmedo,1999).

Para analizar como evolucionó el proceso político de reforma municipal en el caso de Tlaxcala podemos decir que en 1985 se introduce lo que podríamos llamar el “principio de representación comunal y territorial”, dentro del ayuntamiento, con los “regidores de pueblo”. Los delegados o agentes del ayuntamiento en los pueblos rurales y en los barrios urbanos ya no son designados por el ayuntamiento sino electos por la comunidad. Al mismo tiempo, son incorporados como regidores al ayuntamiento (“regidores de pueblo”). El ayuntamiento está compuesto así por tres tipos de regidores: 1) los de mayoría relativa, 2) los de representación proporcional y 3) los de pueblo (representación comunal y territorial). El ayuntamiento amplía el número de sus regidores según la cantidad de regidores de pueblo, aunque permanezcan en número fijo los regidores de mayoría y de representación proporcional. El efecto trascendental de la introducción de la “representación comunal y territorial” en el ayuntamiento tlaxcalteca es que ahora las

entidades que forman parte del municipio (pueblos rurales, comunidades urbanas) están ahora representadas en el órgano de gobierno municipal.

En 1995 se introduce en la Constitución del estado de Tlaxcala la figura de la “presidencia municipal auxiliar”, donde el “presidente municipal auxiliar” sigue perteneciendo al ayuntamiento como “regidor de pueblo” pero con atribuciones y recursos municipales legislados por el Congreso local, que ejercen en su ámbito microlocal. Aunque la “presidencia municipal auxiliar” es considerada legalmente como órgano desconcentrado del ayuntamiento, en los hechos se convierte en una especie de ayuntamiento pequeño o “presidencia municipal comunitaria”, es decir un gobierno comunitario con autonomía relativa y no solamente un órgano auxiliar del ayuntamiento.

Al elevar la representación comunal a la categoría constitucional de presidencias municipales auxiliares (presidencias municipales comunitarias), la administración pública estatal y municipal experimenta un cambio estructural, pues las presidencias municipales auxiliares (comunitarias) deciden y administran el uso de recursos presupuestales. El organigrama se expande de un golpe. Se opera simultáneamente un proceso de descentralización, de desconcentración y de deslocalización de las competencias municipales hacia los pueblos y barrios. Se abre también una nueva forma de participación social autogobernada y permanente, ya no a través de comités voluntarios, aislados y efímeros, sino de un gobierno constitucional permanente. Con la descentralización del poder municipal hacia las comunidades interiores se rompió la inercia centralista que frena el progreso del municipio y del país.

La Presidencia Municipal auxiliar se convierte jurídicamente en forma de gobierno comunitario, vinculado al gobierno municipal a través de la incorporación del presidente municipal auxiliar en calidad de regidor de pueblo (regidor representante de su comunidad, rural o urbana). **En rigor la Presidencia Municipal Auxiliar no es un gobierno aparte del gobierno municipal (ayuntamiento), sino que es el mismo gobierno municipal pero organizado en gobiernos comunitarios con autonomía relativa**, ya que la comunidad tiene autonomía para elegir a sus propias autoridades inmediatas y la legislación tlaxcalteca dota a la comunidad y a la autoridad comunal de ciertas capacidades de decisión autónoma.

La creación de las presidencias municipales auxiliares constituye una profunda reforma política. Es una reforma del Estado en su sentido amplio, es decir, es una reforma de la organización política de la sociedad. Pero constituye al mismo tiempo una profunda reforma de la administración pública, tanto en el orden municipal como en el estatal y el federal. La descentralización del poder municipal antes centralizado en el ayuntamiento y en la cabecera municipal, hacia las comunidades territoriales, altera las maneras de administrar a la sociedad y, en consecuencia, de administrar los recursos de la sociedad.

La comunidad se convierte ahora también en entidad administrativa. Por su capacidad de decisión tiene facultades de gobierno. Por su capacidad de ejecución de las decisiones tiene facultades administrativas. Recibe recursos presupuestales que debe administrar de tal manera que funcionen como detonadores de procesos de participación social en la construcción de obras y servicios públicos. Los recursos monetarios le sirven para

movilizar recursos humanos, energías sociales, que se ponen a trabajar sin remuneración, para el desarrollo de la comunidad.

Con esta descentralización, el gobierno y la administración municipales distribuyen sus funciones hacia las comunidades y descargan en ellas múltiples tareas específicas. Pero ello no significa que el ayuntamiento se quede sin trabajo, por el contrario, su desafío ahora es mayor: su función de gobierno se amplifica en la medida en que debe organizar y coordinar al conjunto de comunidades que forman parte del territorio municipal y que ahora ejercen el gobierno y la administración dentro de sus territorios locales.

Esta distribución del poder político y administrativo hacia las comunidades rurales y urbanas del municipio, genera un enorme potencial para el desarrollo municipal, ya que no existe un solo motor sino múltiples, tantos como gobiernos comunitarios se constituyan.

“La transformación de la estructura municipal implica la transformación de los modos de operar de las secretarías tanto del gobierno estatal como del gobierno federal. En vez de “dictar” las políticas generales a las cuales deben someterse los ayuntamientos, tendrán que tomar cada vez más en cuenta las demandas y decisiones de los gobiernos comunitarios (presidencias municipales auxiliares) y de los ayuntamientos. La planeación “desde arriba” tendrá que ser sustituida progresivamente por la planeación “desde abajo”. Las secretarías estatales y federales tendrán que jugar la función de suministradores de los insumos, –materiales, técnicos y financieros– que los gobiernos comunitarios “procesarán” para producir mejores niveles de vida”.(Raúl Olmedo, 1999).

A continuación se analiza el caso del Distrito Federal, que a pesar de ser el más densamente poblado del país, hasta hace pocos años, sus pobladores no tenían permitido elegir directamente a sus gobernantes. En este año 2002, los más de diez millones de habitantes de esta gran ciudad cuentan con solo 17 instancias de gobierno: una jefatura de gobierno y dieciséis jefaturas de demarcaciones territoriales, sin embargo la capacidad de autogobernarse localmente, de organización de barrios, del incremento de la participación en los comicios electorales, y de la voluntad política (expresada en discursos) del actual jefe de gobierno, representan condiciones para desarrollar una transformación política de la participación ciudadana en la construcción de sus gobiernos locales en cada una de las unidades territoriales.

### **4.3. Distrito Federal**

En la ciudad de México a partir de la reforma al artículo 122 Constitucional del 21 de Octubre de 1993, los territorios de las delegaciones recibieron la designación de Demarcaciones Territoriales.

El actual jefe de gobierno de la Ciudad de México se propone impulsar la transformación de la Asamblea Legislativa en un Poder Legislativo con facultades plenas, a la Jefatura de Gobierno en Poder Ejecutivo, a las delegaciones en Gobiernos Municipales y a los 1352 Comités Vecinales en Gobiernos Vecinales con representantes electos democráticamente por sus vecinos, con personalidad jurídica y presupuestos propios. Esto implica una

transformación radical de las relaciones entre el Gobierno de la Ciudad de México y los ciudadanos que la habitan y de llevarse a cabo pudiera ser la experiencia democrática más importante de América Latina, en los últimos años.

La ciudad de México, entonces estaría organizada en una Jefatura de Gobierno, 16 gobiernos en las Demarcaciones Territoriales y 1352 gobiernos vecinales en las unidades territoriales.

Hasta el año 2000 se contaba con una sola instancia de gobierno electa por los ciudadanos que habitan la ciudad de México, actualmente son solo 17 instancias de gobierno las que representan a millones de personas del Distrito Federal, el no contar con instancias reales de representación comunitaria en las miles de colonias no solo dificulta la resolución sino contribuye a agudizar los problemas de convivencia, de falta de identidad, desconfianza, individualismo, corrupción, etc., que dificultan de manera directa la atención y superación tanto de problemas cotidianos: escasez de agua, problemas de saneamiento, inseguridad, robos y asaltos a mano armada, ineficiencia de servicios de comunicaciones, transporte, abusos de comerciantes, pandillas, arbitrariedades de policías y funcionarios públicos; como estructurales, incremento del número de habitantes en pobreza, bajos ingresos, distribución inequitativa de la riqueza, y los efectos de ésta, baja autoestima y consecuentemente desintegración familiar, alcoholismo, violencia, suicidios, enfermedades, etc.

En este contexto es importante identificar a los actores y factores que pueden generar condiciones favorables o desfavorables para transformar esa realidad.

### **Los Comités Vecinales.**

Los comités vecinales son la base de los gobiernos vecinales, ellos fueron electos de acuerdo a una legislación y marco jurídico vigente, que aún y cuando la participación de los ciudadanos en su elección se caracterizó por un alto abstencionismo, los comités vecinales, finalmente son el resultado de una ya larga lucha de la sociedad por reestablecer los derechos políticos de los ciudadanos de la capital de la República Mexicana después de la desaparición de los municipios en 1928.

Los comités vecinales son órganos de representación ciudadana que tienen como función principal relacionar a los habitantes del entorno en que hayan sido electos con los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales para la supervisión, evaluación y gestión de las demandas ciudadanas en temas relativos a servicios públicos, modificaciones al uso de suelo, aprovechamiento de la vía pública, verificación de programas de seguridad pública, verificación de giros mercantiles, en el ámbito y competencia de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales.

La elección de los Comités vecinales se lleva a cabo por medio del voto universal, libre y secreto, directo de los ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral. La renovación de estos es cada tres años, elegidos el primer domingo del mes de julio e inician funciones el primer lunes del mes de agosto.

En 1999 fueron electos los actuales comités vecinales, para llenar el vacío de representación ciudadana que existía, sin embargo su difusión fue deficiente y la participación de la gente casi nula (9.9% del padrón electoral), en el proceso de elección, las casillas fueron violentadas con la intervención de las instituciones políticas que no solo impulsaron a sus militantes, si no que inyectaron recursos a las campañas ocasionando una contienda desigual, en otros casos la integración de los comités vecinales de acuerdo a la proporción de votos presentó serias dificultades sobre todo en los casos en que la rivalidad política se puso en el centro de la contienda.

Sin embargo los comités vecinales deben legitimarse ante sus representados por lo que inicialmente pueden ser un instrumento gestor, promotor de la participación ciudadana en la planeación y ejecución de las obras y acciones necesarias para mejorar su calidad de vida otorgándoles confianza y autoridad, para que estos comités tengan un espacio de planeación del desarrollo local en la que participen de manera corresponsable el gobierno de la ciudad y de las demarcaciones territoriales

### **La Ley de Participación Ciudadana y los Comités Vecinales**

La ley de participación ciudadana vigente a partir del 21 de diciembre de 1998, regula la participación de los ciudadanos a través de la representación legal de los Comités Vecinales y aunque es necesario actualizarla y mejorarla, es un marco jurídico que apoya la gestión vecinal toda vez que tiene por objeto fomentar, promover regular, y establecer los instrumentos que permitan la organización y funcionamiento de la participación ciudadana y su relación con los órganos del gobierno de la ciudad de México.

La misma ley define a los comités vecinales como “órganos de representación ciudadana que tienen como función principal relacionar a los habitantes del entorno en que hayan sido electos con los órganos político-administrativo de las demarcaciones territoriales para la supervisión, evaluación y gestión de las demandas ciudadanas en temas relativos a servicios públicos, modificaciones al uso del suelo, aprovechamiento de la vía pública, verificación de programas de seguridad pública, verificación de giros mercantiles, en el ámbito y competencia de los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales.

### **Las funciones de los Comités Vecinales son:**

- Representar los intereses de los vecinos; conocer, integrar, analizar y gestionar las demandas y las propuestas que les presenten los ciudadanos;
- Conocer y dar a conocer las acciones de gobierno que sean de interés para la comunidad;
- Convocar a la comunidad para coadyuvar en el desarrollo y ejecución de obras;
- Participar en la elaboración de un diagnóstico de la colonia, barrio, pueblo o Unidad Habitacional;
- Desarrollar acciones de información, capacitación y educación cívica;
- Promover la organización, participación y la colaboración ciudadana;

- Organizar estudios e investigaciones sociales y foros; desarrollar acciones de información, capacitación y educación;
- Promover y fomentar la organización democrática e incluyente de los comités de trabajo, y
- Conocer y emitir opinión sobre los programas de trabajo y servicios públicos.

Además la Ley señala que la participación ciudadana tiene como principios; la democracia, la corresponsabilidad, la inclusión, la solidaridad, la legalidad, el respeto, la tolerancia, la sustentabilidad y la pervivencia.

Los instrumentos regulados por la Ley de Participación Ciudadana son: el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular, la consulta vecinal, la colaboración vecinal, las unidades de quejas y denuncias, la difusión pública, la audiencia pública y los recorridos del titular de la demarcación territorial.

El Instituto Electoral del Distrito Federal es el encargado de organizar las elecciones vecinales cada tres años, las últimas se realizaron el 4 de julio de 1999.

### **Los Comités Vecinales y el Gobierno de la Ciudad**

El jefe de gobierno a señalado públicamente que “gobernar a la ciudad en beneficio de todos significa gobernar desde abajo, por eso las acciones de gobierno se van a desatar desde los comités vecinales los cuales tendrán capacidad ejecutiva, dentro de su unidad territorial. Se busca aterrizar los programas porque el mejor gobierno es aquel donde todos nos sentimos parte. Hay que mandar obedeciendo. Por encima de los gobernantes, está el pueblo, por encima de los comités vecinales están las asambleas de los vecinos, esta es la máxima autoridad. Esta estará dotada de un subcomité de vigilancia que va a marcar el rumbo a quien van a ejecutar las acciones de cada unidad territorial”<sup>141</sup>.

En este sentido, en la ciudad habría tres instancias de gobierno; la vecinal, la de las demarcaciones territoriales y la jefatura de gobierno. Se proponen con la creación de los gobiernos vecinales “que las cosas lleguen sin mucha burocracia, porque actualmente la estructura de gobierno es muy pesada, para ello consideran que será necesario implementar nuevos mecanismos de consulta y participación para la planeación democrática que permita recoger y jerarquizar las demandas y peticiones a través de asambleas ciudadanas y así armar los POAs delegacionales y definir las principales acciones del gobierno central”.

Actualmente el gobierno de la ciudad no es un órgano de Estado con funciones y atribuciones plenas, las delegaciones o demarcaciones territoriales tampoco son órdenes de Estado, funcionan más como unidades administrativas y los comités vecinales aunque esta regulada su conformación, sus funciones están sujetas a la voluntad política de las autoridades por lo que la población no siente que esa instancia sea realmente representativa, permanente y obligatoria para la sociedad y los gobiernos.

---

<sup>141</sup> Reunión con Comités Vecinales en el Parque de la Colonia Asturias. 6 de Octubre del 2000.

Por ello se debe avanzar en la creación de órganos de Estado, en los que se refleje la organización de la sociedad, la cual debe contar con espacios de expresión y participación para trazarse metas y resolver problemas comunes. Se tiene una gran oportunidad de innovación para repensar la organización del estado de abajo hacia arriba.

En este contexto se requiere en la atención a las demandas ciudadanas fortalecer la gobernabilidad y garantizar un buen uso de los recursos públicos. Los comités vecinales legitimados pueden dar la orientación y un buen rumbo a la gestión pública, la autoridad en ese sentido debe prever otorgarles funciones reales que después se expresen en la ley. Esto implica una nueva cultura de gobierno que deberá enmarcarse en una verdadera reforma del Estado, por lo que se deberán impulsar políticas públicas en donde involucren a la sociedad a través de los comités vecinales basándose en un método democrático e incluyente.

### **La planeación participativa y los comités vecinales.**

En la consolidación de los procesos organizativos, es importante la aplicación y transferencia de la metodología de planeación participativa, como un instrumento que permite; a las comunidades, pueblos, colonias o unidades habitacionales a partir de la reflexión, análisis, integración grupal y capacitación permanente; la comprensión de su problemática, definir y establecer alternativas de solución y así construir, ejecutar, operar y evaluar sus programas de desarrollo.

Para dicha transferencia resulta imprescindible la formación de equipos de trabajo a través de la capacitación metodológica, conceptualizar aspectos que apoyen su práctica en la promoción organizativa y de participación.

Se busca que los vecinos de la unidad territorial, controlen y se apropien de la facultad y el derecho de definir, planear y orientar su propio desarrollo, disminuyendo su dependencia del exterior, así como de agentes hegemónicos internos; lograr mayores niveles de participación, organización y gestión frente a las dependencias gubernamentales e instancias diversas; y la formación de actitudes críticas y autocríticas de respeto hacia todos los miembros participantes para que las decisiones tomadas, sean colectivas y consensuadas.

### **Organización y Participación Vecinal.**

La participación vecinal debe ser activa, ejecutora de tareas en beneficio de la comunidad y promotora de soluciones concretas a los problemas comunes.

La organización vecinal debe ser un conjunto de personas que:

- Comparten los mismos objetivos.
- Funcionan con prácticas democráticas.
- Defienden intereses comunes.

- Se ponen de acuerdo acerca de las acciones que deben llevarse a cabo para solucionar sus problemas.
- Escuchan las propuestas de todos y cada uno de los vecinos.
- Analizan y deciden colectivamente los caminos a seguir.
- Se comprometen y asumen responsabilidades.

Para fortalecer la organización y participación vecinal, los Talleres de Planeación Participativa son un eficaz instrumento que ayudaría para que los comités vecinales:

- Comprendan que el trabajo organizado, participativo y corresponsable, ayuda a combatir de manera directa y eficaz, sus necesidades.
- Actúen como unificadores y fortalecedores de las colonias, barrios y unidades habitacionales, consolidando su capacidad de gestión.
- Abran espacios de participación en la planeación y programación de proyectos y obras que se realicen en beneficio de sus comunidades.
- Se involucren y hagan participar a más vecinos, así como a otras organizaciones.
- Participen en las tareas o acciones, planifiquen el trabajo, realicen evaluaciones periódicas de sus actividades y sepan concertar apoyos con instituciones públicas, privadas y académicas.

Un ejemplo de lo que los comités vecinales pueden lograr en el corto tiempo, es en resolver los altos niveles de contaminación que provoca la defecación de toneladas de heces fecales que arrojan los más de cuatro millones de perros que viven en esta ciudad, de los cuales se calcula que el 80% no tiene dueño, la permanencia de este problema genera otros: el detrimento de la salud de la población provoca disminución en el rendimiento laboral, costo en medicamentos y atención a la salud, etcétera, es decir también se convierte en un problema económico.

Otro problema muy relacionado con este es la inconciencia de miles de vecinos que tiran impunemente miles de toneladas de basura en espacios públicos y que muchos de ellos arrojan desde las ventanas de sus departamentos en la unidades habitacionales, pareciera que visto así desde el punto de vista de la conciencia individual no corresponde al terreno de lo social la responsabilidad de dar una respuesta a esos problemas, pues se le deposita a los gobiernos la responsabilidad de ejercer en todo caso las acciones necesarias para resolverlos.

Sin embargo, la sociedad dotada de un gobierno local con funciones, recursos y atribuciones propias, promovería la responsabilidad de aquellos vecinos que tienen perros para que obligadamente sean responsables de sus deshechos, lo que implica precautoriamente dar a conocer en asamblea las disposiciones legales al respecto, y la regulación mediante un reglamento interno del uso y cuidado adecuado de los espacios públicos.

En el mismo sentido, el gobierno vecinal integrado a los gobiernos de las demarcaciones territoriales, acordaría la periodicidad y el tipo de servicio respecto a la recolección de basura.

Estos ejemplos bien pueden ilustrar lo que los gobiernos vecinales pueden lograr con la fuerza de la organización para resolver problemas como la inseguridad, el desempleo, la creciente venta ilegal de drogas etcétera. Es fundamental para fortalecer la participación ciudadana, la claridad de las políticas y la transparencia del manejo de los recursos, de tal forma que las acciones tengan un sentido social y no electorero en ese sentido, esas acciones deben estar respaldadas por el respeto a los acuerdos y a la ley es decir estamos hablando de un Estado de Derecho que garantice la construcción de un Estado de solidaridad y confianza.

Como parte de la investigación se desarrollo una propuesta de modificación a las leyes locales de Participación Ciudadana, de Planeación y de Obras Públicas, lo que permitirían condiciones jurídicas para incorporar la participación social de la población del Distrito Federal en la planeación de las acciones de la política social, que fortalece la propuesta operativa, y que se encuentra en el apartado del Apéndice

## **5. CONCLUSIONES.**

Uno de los imperativos fundamentales de la política social es sin duda la reducción de los ya alarmantes niveles de pobreza, por que las personas que viven en la pobreza carecen de las libertades de actuar y elegir. La falta de acceso a una alimentación adecuada, una vivienda digna y a los beneficios que proporciona la salud y la educación los privan de una calidad de vida, estas personas enfrentan condiciones de vulnerabilidad extrema hacia las enfermedades, los desastres naturales y su entorno económico. En esta situación, su capacidad de influir sobre las decisiones que afectan sus vidas es limitada. Por ello decimos que el desafío es la pobreza y la democracia simultáneamente.

La pobreza vinculada al analfabetismo y a bajos niveles de escolaridad, se refleja en la dificultad de las personas para ejercer sus derechos constitucionales y recibir un trato digno de parte de autoridades y servidores públicos, como es el caso de procuración de justicia, por ello, en el diseño y ejecución de programas y acciones de política social, es importante reconocer que existen individuos y familias que se encuentran en condiciones con mayor desventaja y que resultan más vulnerables en el proceso de desarrollo, como los indígenas y las personas con algún tipo de discapacidad.

En este contexto, dado el proceso de agravamiento del fenómeno de la pobreza, la sociedad mexicana y sus gobiernos requieren del diseño, instrumentación y consolidación de una Política Social que impulse el desarrollo con una visión de largo plazo, que contemple, la articulación del tejido social y el surgimiento de nuevas formas de expresión y participación comunitaria.

Actualmente son cuestionadas las estrategias y las políticas gubernamentales para abordar el problema de la pobreza y de la pobreza extrema. La crítica fundamental es que estos programas atacan los efectos pero no las causas de la pobreza. Mitigan la pobreza pero no contribuyen a crear las condiciones para eliminarla.

Ante la crisis social que millones de familias del país están viviendo, es necesario reconocer que se necesitan nuevas propuestas y acciones que permitan enfrentar no solo los efectos sino buscar atacar las causas estructurales, que generan el empobrecimiento cada vez mayor de la población. Los gobiernos no deben dejar indefensa a la población no sólo ante las fallas del mercado, sino también ante un entorno que es inédito para todas las generaciones y que provoca que en el país recorra un sentimiento de confusión y mayor inseguridad.

En México vivimos un federalismo, excesivamente centralista que dificulta, el desarrollo en todos los niveles, por lo que se hace necesario renovar el pacto federal, lo que implica, recomponer los espacios de representación e incluir a las comunidades en las decisiones evitando que la participación social se quede en la periferia de las decisiones. Un nuevo federalismo debe incorporar las experiencias democráticas y ampliar la capacidad de gestión de los estados y municipios en forma vigorosa.

La representatividad formal en las condiciones en las que actualmente opera el sistema político no garantiza suficientemente la representación de los intereses de millones de personas que viven en la pobreza. Existe, desde nuestro punto de vista, la necesidad de abrir espacios en los que las comunidades pobres tengan un reconocimiento constitucional a su participación y representación local, lo que implica una profunda reforma del estado que pasa por reformar la Constitución Política, la Ley de Planeación, actualizar el Sistema Nacional de Planeación Democrática, la Ley de Obras Públicas y la Ley Orgánica Municipal entre otras, de tal forma que la descentralización no solo sea un acto administrativo, por que en las condiciones actuales la descentralización implica también una descentralización política.

Un gobierno centralista se caracteriza por desarrollar el paternalismo, lo que inhibe el desarrollo de la sociedad civil, obstaculiza el proceso de madures de sus organizaciones y no sólo no favorece la generación de capital social, sino que contribuye a destruirlo.

En la medida en que los gobiernos generen condiciones de confianza y respeto, contribuyen a acrecentar lo que muchos autores llaman capital social. Por ello, la participación no debe ser solo discurso o un referente ideal, si no que este debe tener un esquema instrumental práctico.

Con el respeto a su participación la sociedad logrará confianza en si misma, las comunidades elevaran su nivel de autoestima social lo que les permitirá resolver problemas con base en sus propios recursos y tendrán mayor seguridad en un estado de derecho.

La participación implica no sólo la colaboración en las demandas que se hacen a los gobiernos de parte de la sociedad civil para alcanzar bienes públicos, no sólo hay que entenderla como una defensa de intereses propios, ni como una acción de colaboracionismo con las instituciones públicas a fin de abaratar costos. También tiene un contenido propositivo en la medida en que persigue la posibilidad de que las demandas intereses de organizaciones o grupos sociales, en tanto que son representativas, lleguen a incorporarse en las políticas públicas.

En el entendido de que la planeación nos define un escenario futuro, consideramos que ese futuro debe ser concebido y construido por la población a la que va destinada la política social, por ello las comunidades deben contar con espacios donde puedan definir sus aspiraciones y determinen las acciones a desarrollar, con esto se dará congruencia al discurso de planear de abajo hacia arriba.

La participación de la sociedad en la planeación del desarrollo es un derecho constitucional y condición necesaria para fortalecer y legitimar la función de gobierno. Sin embargo, para hacer efectivo este derecho es necesario que se abran los espacios adecuados para ello. Por eso en un gobierno democrático la planeación participativa es un imperativo. Sin ella, las acciones del Poder Ejecutivo se perderían en actos deshilvanados, sin armonía y complementación. La sociedad no tendría un punto de referencia al cual acudir para darle orden y sentido a sus propias iniciativas. Es necesario revitalizar el ejercicio de la planeación para convertirla en el instrumento que armonice las acciones del

Ejecutivo y ofrezca un punto de referencia a la sociedad. La planeación no debe ser más un estéril ejercicio retórico ni tampoco una acción estatista que sustituya a la sociedad e inhiba su creatividad. Debe permitir la atención eficaz a las prioridades que democráticamente se propongan. Hablamos de un esfuerzo de previsión, de racionalidad, de orden, de coordinación y, sobre todo de un gran trabajo de conciliación entre los intereses de los individuos y los de la sociedad, entre las opiniones de los especialistas y las de las comunidades, quienes saben mejor cuáles son sus necesidades.

La planeación participativa tiene como objetivo principal el convertir a los ciudadanos y a las comunidades en los actores centrales de su propio desarrollo social y no considerarlos como simples receptores de las decisiones de otros. Se concibe como un proceso que le da permanencia al diálogo y a la interacción entre el gobierno y la sociedad en la construcción del desarrollo social al que se aspira.

Por ello, el gobierno debe apoyar a la población generando las mejores condiciones para la transmisión de conocimientos y habilidades necesarios para impulsar procesos de planeación y operación de programas de desarrollo local. Ello implica escuchar a las comunidades y reconocer su experiencia, es decir, “compartir saberes”, respetando sus formas de organización y también sus decisiones. De esta forma, su participación en dichos procesos será cada vez más amplia, conciente e informada.

La planeación participativa es un excelente medio para instrumentar las acciones de la descentralización, sin embargo sus objetivos y propósitos deben ser lo suficientemente claro para que la descentralización contribuya a combatir los excesos del centralismo que inhibe la creatividad de la población, provoca desconfianza y divisionismo en las comunidades. La instrumentación de una planeación democrática puede generar confianza en los actos de gobierno, en la medida en que se concreten las reformas que definan las garantías y los espacios de participación de las comunidades.

En el marco de una política de descentralización, la *Planeación Participativa* constituye un enfoque alternativo para mejorar las relaciones entre los gobiernos y la sociedad civil en la definición y ejecución de programas y proyectos de desarrollo, cuyo eje orientador reside en la posibilidad de que la comunidad alcance progresivamente mayores niveles de participación y organización y, como resultado de este proceso, se apropie de la facultad y el derecho de definir, planear y orientar su propio desarrollo.

En ese sentido, dadas las crecientes desigualdades sociales, el fortalecimiento y la transformación de las políticas públicas es una necesidad inaplazable. La responsabilidad, transparencia y rendición de cuentas en el uso de los recursos y en la ponderación objetiva de sus efectos deberán ser prácticas generalizadas y clave para una democratización social efectiva. En materia social, además de alcanzar metas cuantitativas cada vez más ambiciosas, es necesario lograr incrementos de calidad y eficiencia que redunden en mayor satisfacción de la población, en la atención de grupos marginados y excluidos y en mayor productividad de los recursos presupuestales destinados a su atención, lo que obliga a considerar la necesidad de dar un impulso mayor a la descentralización de poderes, funciones y recursos hacia el municipio, y hacia sus comunidades.

Todos los esfuerzos que se desplieguen y los recursos financieros, materiales y humanos que se utilicen para combatir a la pobreza serán en vano si no están precedidos por una organización comunal reconocida constitucionalmente -cuando menos por los congresos estatales- que sea capaz de digerirlos y de transformarlos en acción positiva de bienestar colectivo y familiar.

Por que hasta ahora los recursos y acciones de la política social se ofrecen a los beneficiarios con un sentido de consumo. Las comunidades se han acomodado a ese sistema, les ofrecen salud consumen lo que “da el gobierno” como salud, lo mismo pasa con la educación, la vivienda, el Progreso ahora Oportunidades, etcétera, y los beneficiarios solo participan como eso, beneficiarios acostumbrados al acceso, porque actualmente no tienen la capacidad constitucional de orientar la inversión pública para que optimicen los recursos y sean utilizados como insumos para detonar su propio desarrollo.

De acuerdo con Raúl Olmedo, la crisis que estamos viviendo en México es una crisis de Estado, entendiendo a éste como la organización política de la sociedad que tiene finalidades que están contenidas en la constitución de 1917, incluyendo sus reformas y una *organización política* conocida como Sistema Federal, estructurado en tres órdenes de Estado y de Gobierno: Federal, Estatal y Municipal.

Esta forma de organización política ya no le permite a la sociedad mexicana desplegar su energía creadora para crecer y desarrollarse. Le falta más organización política en su base y el municipio no ha sido suficiente para que la sociedad se organice desde su casa, su manzana, su barrio, su pueblo o su comunidad.

Por eso la comunidad esta desarmada para afrontar la crisis que comenzó desde los sesentas y que se profundiza. Es necesario que la sociedad se reorganice desde su comunidad vecinal inmediata y, a partir de ella rehaga su Estado completo. Y para ello es preciso crear un cuarto orden de Estado y de gobierno que le permita reorganizarse desde su base: La comunidad vecinal, la comuna.

El diseño de las políticas encaminadas a combatir la pobreza, debe partir de reconocer que una causa fundamental de la pobreza, es que el mercado transforma los sistemas de intercambio y las formas de distribución de la riqueza. Con la destrucción de las formas y modos de producción e intercambio locales tradicionales se destruye también el territorio y el medio ambiente, por ello la reconstrucción del territorio y del medio ambiente implica la reproducción de medios de producción y distribución locales que con transferencias de conocimientos y tecnologías podrán ser superiores a los modos de producción locales tradicionales. En este sentido consideramos de mucha valía el retomar las experiencias de mercado justo y de intercambio solidario que millones de personas practican en diferentes países del mundo.

En este contexto es importante considerar que actualmente sea por los efectos de la globalización, por la dependencia estructural de las economías vecinas, o por las necesidades del mercado, las redes sociales ahora se presentan con mucha mayor fuerza, se definen como una expresión sociológica que desde nuestro punto de vista a la hora de

instrumentar la política social se debe considerar de tal forma que esas redes se fortalezcan con base en la confianza, la solidaridad y en el intercambio justo.

Por eso nos parece importante fortalecer la propuesta del desarrollo local microrregional que se basa en una visión territorial y en la promoción de redes intercomunitarias. Sin embargo en el diseño de estas políticas públicas se debe incorporar necesariamente a las comunidades y sus organizaciones, promoviendo desde luego la confianza en el proceso, no es un asunto solo de eficiencia y eficacia en la operación y ejecución de acciones públicas, el reto está en desarrollar Redes de confianza.

Es importante considerar que desde los gobiernos locales es más fácil tender estas redes de confianza directamente con la sociedad civil, en este sentido estamos hablando de otorgarles más capacidades y recursos a los gobiernos locales y que estos gobiernos incorporen mayor participación y prácticas democráticas en sus decisiones, también estamos hablando de un Estado de Derecho en donde no prevalezca la impunidad y la ilegalidad, pues esto genera desconfianza.

Finalmente, es importante considerar que cuando existe dispersión e incoherencia de los esfuerzos gubernamentales para el desarrollo social se produce un efecto de desorganización de las propias comunidades, que las incapacita para dominar sus condiciones de desarrollo. La dispersión de esfuerzos y finalidades de las dependencias gubernamentales debe traducirse en acciones integrales en función de indicadores con resultados mensurables. Por ello un imperativo de la política social no debe ser solo el poner un paliativo en la atención a los pobres, sino de avanzar en la generación de condiciones políticas y económicas para que desde lo local las comunidades participen con su experiencia, conocimientos y aspiraciones y no solo con sus recursos materiales.

## **6. APENDICE**

### **6.1 Experiencias Internacionales Sobre Economías Alternativas.**

Ejemplos de la nueva tendencia global en las organizaciones en redes:

#### **Suiza**

Uno de los sistemas de intercambio más viejo y sofisticado en el mundo es el WIR-Messen, una cooperativa Suiza de más de 50 años con miles de miembros. Su colorida revista mensual las WIR-Magazine, contiene listas con cientos de avisos para una basta gama de bienes y servicios, que van desde seguros, bancos, créditos y transporte de bienes manufacturados, antigüedades y alimentos. En 1993 las ventas concluidas por WIR fueron equivalentes a 19,7 millones de francos suizos. La organización ha sido reconocida por ayudar a crear miles de puestos de trabajo y muchos emprendimientos nuevos, y por alentar programas de auto-ayuda comunitarios en Berna, Zurich, St. Gallen, Lucerna, Lenzburg y otras ciudades suizas.

#### **India**

El economista Nandini Joshi, ayudó a un poblado cercano de la capital hindú a hacer trueque con sus bienes, servicios y empleos vía el Hank Bank, que almacena madejas de algodón cultivado en el lugar. El Dr. Joshi ha diseñado una versión mucho más simplificada de la famosa rueda de Ghandi, la gente intercambia sus madejas de hilo por arroz, harina y otras comidas

#### **Brasil**

La ciudad de Curitiba y su alcalde Jaime Lerner, se hicieron famosos en todo el mundo al instituir muchos de esos programas locales, conectando a los desocupados y pobres con las necesidades no satisfechas de la ciudad, como la limpieza de las calles y el reciclado de la basura. A cambio esos ciudadanos obtuvieron un uso mas completo de los colectivos y de los servicios de la ciudad.

#### **Japón**

El club Seikatsu de Yokohama, es una cooperativa de consumidores fundada hace mas de veinte años por mujeres japonesas para comerciar con granjeros locales frutas y vegetales orgánicos. Seikatsu se ha convertido en una red multimillonaria de granjeros, envasadores, preparadores de alimentos y distribuidores, directamente conectados mediante entregas por camión a cientos de miles de consumidores. Sus principios incluyen una visión holística y una armonía del mundo basada en la cooperación antes que en la competencia. El club ha comprometido a pequeños granjeros y productores a luchar por un medio ambiente más seguro y saludable (mediante el uso de productos no contaminantes como el “compost”) y a dar poder a los trabajadores y a las mujeres. Los costos de las comidas preparadas orgánicas se mantienen bajos usando contratos colectivos para las compras y ofreciendo solo una única marca de cada uno de los cuatrocientos productos alimenticios del club. Seikatsu es una entre setecientas organizaciones similares en el Japón y una de las más grandes inversoras entre las

compañías productivas sin fines de lucro. Los clubes Seikatsu se han diseminado en muchos grupos autónomos locales llamados "Han", compuestos por entre seis y trece familias. Para 1987, treinta y un miembros de Seikatsu habían sido elegidos como funcionarios públicos en Yokohama, Tokio y China. El club ha podido mezclarse con la economía dominante y competitiva del Japón sin perder su sentido social su visión de construir un mundo cooperativo y pacífico.

### **Canadá**

Los sistemas locales de intercambio comercial (Let's), fundados en Vancouver, Canadá, por Michael Linton, operan ahora también en otras naciones en donde se habla el inglés. Gran Bretaña posee en la actualidad mas de 200 Let's, y se están lanzando nuevos grupos en ciudades como Bristol, Cardiff, Manchester, Sheffield y Swindon. En Totnes, Devon, los Let's brindan ahora instrucciones en cursos sobre economía ecológica, dictados por este autor y otros profesores en el Schumacher College, los Let's conectan a sus comunidades vía bancos telefónicos y BBS, donde las personas colocan avisos sobre los servicios y bienes que necesitan y los que tienen para ofrecer a cambio. Las computadoras registran las transacciones, y cada sistema nombra su propia unidad de cuenta, como "links" en lugar de libras. Unos doscientos Let's están operando en Australia, donde la primer conferencia nacional sobre Let's tuvo lugar en 1992. En Nueva Zelanda el sistema más grande de Let's, ubicado en Auckland, tiene mas de dos mil miembros.

### **EE.UU.**

En los Estados Unidos (donde por los menos 50 millones de consumidores pertenecientes al tercer sector participan de empresas cooperativas), un nuevo sistema de dinero de poco valor (el "service credit" o "time dollar"), ha sido introducido en comunidades de jubilados de Florida y New York. Los times dólar permiten a las personas que desean ayudar a sus vecinos y ser voluntarios para servicios a la comunidad, a registrar las horas que trabajan en un sistema contable centralizado por computadora. Pueden luego llamar al sistema cuando necesitan ayuda y arreglar para que otro voluntario del sistema lo asista. El potencial de esos sistemas de servicio a crédito es enorme para las ciudades que desean ubicar a los desocupados en programas de servicio a la comunidad, los gobiernos de las ciudades pueden emitir el City Credit Cards para los desocupados que ingresan al sistema. A medida que ellos ganan créditos en proyectos de la ciudad pueden usar su City Credit Card en el transporte público y para ingresar a parques, bibliotecas, lugares de recreación y a otros programas de entrenamiento y educación apoyados por la ciudad.

La Internacional Trade Exchange agrupa a más de 75 compañías de trueque, muchas hacen negocios que superan los 100 millones de dólares y emplean computadoras para facilitar transacciones y negocios entre sus miembros o con comerciantes y profesionales.

La Commonweal en Minnessota, es una corporación privada fundada en 1993 con una nueva tecnología en su fase experimental. Su fundador Joel Hodroff ha desarrollado un sistema de transacción innovativo y de doble moneda, combinando el efectivo con un "scrip" que se obtiene como crédito por servicios y esta respaldado por bienes y servicios

contratados. El sistema es utilizado por una alianza triangulada entre individuos, empresarios, y organizaciones de la comunidad llamada "Cen". En la Cen los individuos ganan créditos por servicios, trabajando para organizaciones empresarias y comunitarias, que pueden gastar en las empresas que participan de la Cen. La Cen conecta empresarios, consumidores, trabajadores y organizaciones de servicios comunitarios mediante el uso de una tarjeta de compensación de compras en la que figuran tanto las transacciones de ingresos como las de gastos. Los empresarios reciben nuevos clientes y crean nuevos puestos de trabajo para atenderlos, mientras usan los gastos indirectos más plenamente para aumentar la rentabilidad. Los empleados consiguen aumentos debido al mayor volumen de bienes y servicios en danza, y entrenan a nuevos trabajadores que ingresan a la red. Las personas con más tiempo que dinero pueden participar de sus economías locales y satisfacer muchas de sus necesidades.

### **España**

En España ya está en marcha una experiencia de este tipo: en el barrio de Vallecas, Madrid; una pequeña recibe las ofertas y las demandas. "Me ofrezco a regar plantas cuando el dueño no está en casa", dice Carniña. "Puedo hacer traslados en mi furgoneta", ofrece Manuel, y mucho más.

"En esta sociedad - señala Danny Wagman, promotor de la idea en España- lo que no está monetarizado no tiene valor. Se margina a la gente que no compite o no consume, porque no tiene dinero".

¿Cómo funciona? Es muy sencillo: el nuevo socio acude a la Cooperativa y completa un formulario con los talentos o habilidades que pueden ofrecer, y que bienes y servicios va a necesitar. Cada mes se elabora una lista con las ofertas y los teléfonos de contacto. Así se pueden comunicar con el socio adecuado, realizan el servicio y una vez terminado, se abona con vales de la Cooperativa. Las dos personas implicadas informan a "El Trueque" de los vales intercambiados y estos quedan reflejados en sus respectivas cuentas (en un caso a favor y en otro, en contra).

Una vez al mes se publica el estado de cuentas de los socios, de manera que se les pueda "descargar" su deuda a los morosos, solicitando sus servicios.

### **Argentina**

En este país, no hace mucho tiempo, se instaló la Atwood Richards, una consultora dedicada al trueque multilateral. Su objetivo principal es impulsar negocios en el área de exportaciones, utilizando como herramienta principal el trueque. Ya se contactaron con empresarios textiles, madereros, siderúrgicos y alimenticios. Las operaciones nunca son inferiores al millón de dólares.

Su asesor es nada menos que Lee Iacocca, el famoso hombre de negocios que es toda una leyenda en la industria automotriz. ¿Cómo operan estas empresas? Por ejemplo, en México compraron autobuses y los vendieron a El Salvador. Otro caso es el de Goodyear que debió aceptar toallas producidas en Zimbabwe como forma de pago, y después Atwood las comercializó en hoteles que a su vez pagaron con sus servicios.

## 6.2 La Estrategia de Microrregiones y los CEC

Para el año 2001, el gobierno federal en México, llevó a cabo un ejercicio de determinación de 250 microrregiones integradas por 476 municipios de Muy Alta Marginación, de acuerdo con la clasificación del Consejo Nacional de Población (CONAPO), con base en los datos del Censo General de Población y Vivienda INEGI 1995. En esos municipios se registraba una población de 5.8 millones de habitantes, con una Población Indígena Estimada de 3.4 millones.

Las variables que se utilizaron para medir la marginación de esos municipios, ubicados en 17 estados del país (Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Veracruz y Yucatán) fueron siete: 1) porcentaje de personas analfabetas mayores de 15 años, según Censo 95; 2) porcentaje de ocupantes de viviendas particulares sin drenaje, según el Censo 95; 3) porcentaje de viviendas particulares sin energía eléctrica, según el Censo 95; 4) porcentaje de ocupantes de viviendas particulares sin agua entubada, según el Censo 95; 5) porcentaje en viviendas particulares que registren hacinamiento, según el Censo de 1990; 6) porcentaje de ocupantes de viviendas particulares con piso de tierra, según el Censo de 1990; y 7) porcentaje de la PEA ocupada que gana menos de dos salarios mínimos, según el Censo de 1990.

A finales del año 2001, con el acceso a la información del XII Censo General de Población y Vivienda, CONAPO actualizó su fórmula del Índice de Marginación Municipal, con nueve variables (agrega población mayor de 15 años sin primaria completa y población en localidades menores a 5,000 habitantes).

Para establecer los criterios de selección de municipios que integraran las microrregiones del ejercicio 2002, y con la disposición de información más reciente, se adoptó la siguiente postura:

- Se mantendrán los 476 municipios seleccionados el año anterior,
- Se incorporarían los nuevos municipios de Muy Alta Marginación, según los datos del Censo 2000.
- Se incorporan todos los municipios en los que la población hablante de lengua indígena superara el 40% de los mayores a cinco años, siguiendo el criterio de “La Población de México en el Nuevo Siglo” (CONAPO).
- Se incorporan los municipios de Alta Marginación, según los datos del Censo 2000.

De esta manera quedaban seleccionados 1,321 municipios en 26 estados. Cinco estados (Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Coahuila y Colima) no reunían el piso mínimo de los criterios mencionados. Bajo la óptica de los problemas de rezago y marginación que no se pueden desconocer en estas entidades, se procedió a establecer un Índice de Marginación Relativo (IMR). Este parte de considerar a estos estados como un todo, a partir del cual se van encontrando los territorios con “mayor marginación relativa a esos cinco estados”.

Así, la Estrategia de atención a las microrregiones de marginación define su nuevo universo en los 31 estados del país, con 1,334 municipios, que se distribuyen en 263 microrregiones. Estas, definidas de manera conjunta con las entidades federativas, registran una población de 19.9 millones de habitantes.

En este conjunto territorial se han detectado 539 municipios (que reúnen los rezagos más importantes y el total de municipios con más del 40% de Hablantes de Lengua Indígena), en los que se identificarán los Centros Estratégicos Comunitarios. Estos 539 municipios, que están distribuidos en 155 microrregiones, en 18 estados (a los 17 iniciales se le suma Campeche), comprenden los 476 municipios con los que inició la estrategia en el 2001; 36 municipios de muy alta marginación, según la clasificación de CONAPO, con datos censales del 2000; 27 municipios en los que se registran más del 40% por ciento de la población Hablante de Lengua Indígena.

### **Datos generales**

En los 1,334 municipios, en 31 estados del país, se identifica una población de 19.9 millones de habitantes, distribuidos en más de 99.8 mil localidades. En éstas se advierte un fenómeno decisivo en las políticas de planeación y desarrollo microrregional: el 62.3% tienen menos de 50 habitantes, según el XII Censo General de Población y Vivienda del INEGI 2000; y 20.1 mil tienen entre 100 y 500 habitantes. Sólo un poco más de 2 mil registran poblaciones mayores a 1,500 habitantes.

En los 539 municipios, en los que las condiciones de marginación son más graves, se detectaron un poco más de 35.4 mil localidades, de las cuales el 54.8 % tienen menos de 50 habitantes. En este universo, sólo se contabilizan 246 localidades mayores a 2,500 habitantes (no rurales, según la convención).

Los estudios de altimetría, otro de los factores elementales en la Visión Territorial de la Pobreza y Marginación, revelan que 55.4 mil localidades (55.5% de los 1,334 municipios, se disponen sobre sistemas montañosos que oscilan entre los 500 y 2,500 metros sobre el nivel del mar. En estos rangos de altitud existe una población que supera los 10.1 millones de habitantes (50.7% de la población de los 1,334 municipios).

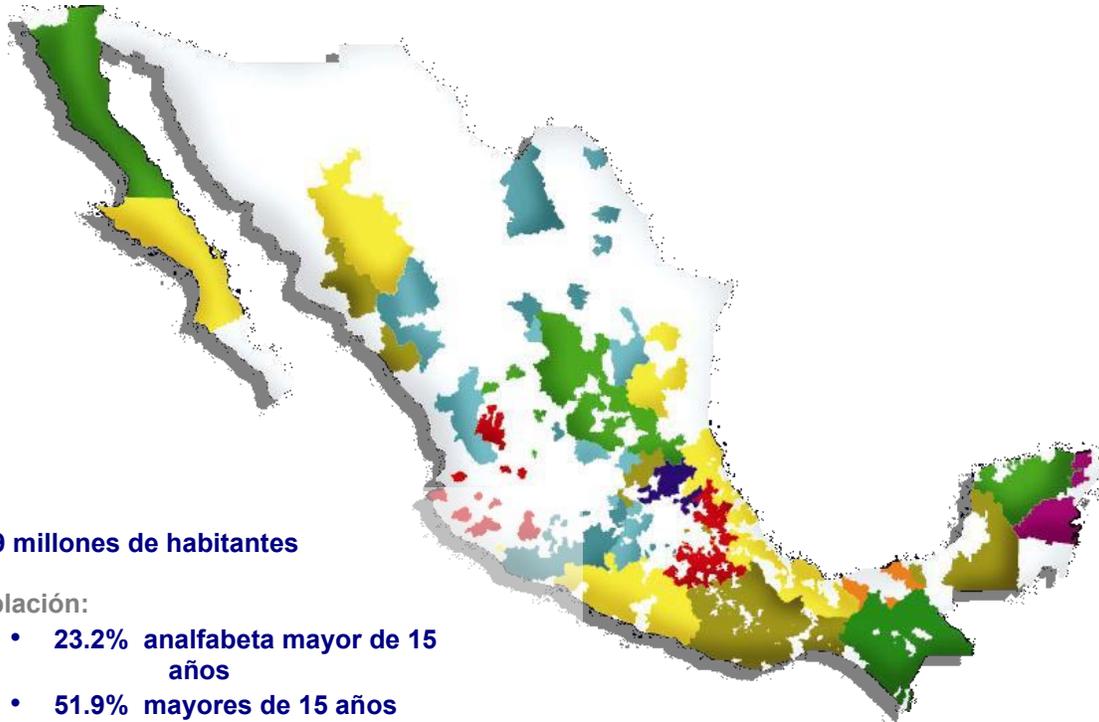
En el análisis de las localidades de los 539 municipios se advierte que 23.8 mil (67.3% de las más de 35 mil) están ubicadas en los rangos de altitud que varían entre los 500 y 2,500 metros, con una población de 3.8 millones de habitantes. Un dato interesante lo constituye el hecho de que en estos municipios, más allá de los 2,500 metros sobre el nivel del mar se registran 1,148 localidades con 223.7 mil habitantes (195 personas promedio por localidad).

### **PERFILES SOCIODEMOGRÁFICOS**

En los 1,334 municipios de las microrregiones con marginación, se evidencian rezagos con mayor intensidad que en el resto del país. De la totalidad de ocupantes de viviendas en estos territorios, el 27.5% no cuenta con drenajes; el 15.3% no tiene servicio de energía

eléctrica; y el 30.2% carece de agua potable entubada. El 41.4% de los ocupantes de viviendas tiene piso de tierra.

En estos municipios la población mayor de 15 años analfabeta alcanza al 23.2% y el mismo rango de población con educación primaria incompleta asciende al 51.9%. Más de la cuarta parte de la población mayor de 5 años (26%) es hablante de alguna lengua indígena (HLI). Del total de la población ocupada, el 76.3% tiene ingresos de hasta dos salarios mínimos.



**19.9 millones de habitantes**

**Población:**

- **23.2% analfabeta mayor de 15 años**
- **51.9% mayores de 15 años sin primaria completa**
- **26.0% hablantes de alguna lengua indígena**
- **76.3% ocupada con ingresos hasta 2 salarios mínimos**

**Ocupantes en vivienda:**

- **27.5% sin drenaje**
- **15.3% sin electricidad**
- **30.2% sin agua entubada**
- **41.4% con piso de tierra**

**Fuente: Coordinación General de Microrregiones. SEDESOL, 2001**

**31 estados**  
**1,334 municipios**  
**263 microrregiones**  
**99,891 localidades**  
**62,238 localidades con menos de 50 habitantes**

El universo de los 539 municipios en 18 estados (Campeche, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Veracruz y Yucatán), que resumen las condiciones de marginación extremas en el país, se advierte que 30.9% de la población ocupantes de viviendas no cuenta con ningún tipo de drenajes; el 25.5% no cuenta con energía eléctrica; el 40.7% no tiene agua entubada y el 62.7% habita viviendas con piso de tierra.

El 53% de la población mayor de 5 años hablante de lengua indígena (HLI). El 33% de la población mayor de 15 años es analfabeta y el 61.1% de la población mayor de 15 años abandonó la escuela primaria. El 85.4% de la población ocupada gana hasta dos salarios mínimos.



**6.6 millones de habitantes**

**Población:**

- **32.8% analfabeta mayor de 15 años**
- **60.7% mayores de 15 años, sin primaria completa**
- **53.2% hablantes de alguna lengua indígena**
- **85.4% ocupada con ingresos hasta 2 salarios mínimos**

**Ocupantes en vivienda:**

- **30.9% sin drenaje**
- **25.5% sin electricidad**
- **40.7% sin agua entubada**
- **62.7% con piso de tierra**

**18 estados**  
**539 municipios**  
**155 microrregiones**  
**35,415 localidades**  
**19,438 localidades con menos de 50 habitantes**

Fuente: Coordinación General de Microrregiones. Sedesol, 2001

## Elementos operativos.

Con esta estrategia, el gobierno federal se propone establecer las condiciones para que los municipios de más alta marginación del país y sus habitantes cuenten con el capital humano, familiar, social, productivo y financiero para incorporarse al desarrollo. Para ello se plantea como necesario abatir la desigualdad entre microrregiones; asegurar que los municipios más pobres y marginados queden insertos dentro de las dinámicas locales de desarrollo; facilitar el acceso de servicios e infraestructura básica y productiva a las comunidades y población más dispersa; generar esquemas de atención integral a las comunidades indígenas “con pleno respeto a sus tradiciones, cultura y figuras organizativas”; coadyuvar a un ordenamiento territorial eficiente y sustentable en el medio rural, que se traduzca en mejoramiento de las condiciones de vida de la población; contener y revertir el proceso de dispersión poblacional en el medio rural; evitar la conformación de asentamientos humanos en zonas de alto riesgo y elevada vulnerabilidad y; establecer una práctica participativa de la población en los procesos de planeación, diseño, ejecución y evaluación de las acciones para el desarrollo microrregional, que contribuya a la creación de ciudadanía en las comunidades más pobres.

En este contexto la estrategia incorpora los conceptos de capital humano, físico, social y productivo, veamos.

- *Capital humano (educación, salud, alimentación).* Para asegurar que los servicios básicos de educación y salud se acerquen al mayor número de habitantes.
- *Capital físico (infraestructura de servicios básicos: agua, drenaje, electrificación, vivienda, manejo de residuos sólidos y mejoramiento urbano).* Para que se cree la infraestructura necesaria que les permita insertarse a la dinámica del desarrollo.
- *Capital social (organización y participación comunitaria; cultura; derecho a la información, procuración de justicia; derechos humanos, etc.).* Para que se aproveche el enorme potencial que significan las formas tradicionales de organización, particularmente de las comunidades indígenas, con objeto de fortalecer el desarrollo local.
- *Capital productivo (comunicaciones, transportes, apoyo a las actividades productivas, comercio e infraestructura para el almacenamiento y abasto, financiamiento para la producción, impulso al turismo, etc.).* Para que se desarrollen proyectos rentables y sustentables que permitan mejorar el nivel de ingresos de sus habitantes.

En este sentido, la estrategia contempla como necesario, fortalecer el mercado interno desarrollando los mercados locales (regionales)<sup>142</sup>, y de esta forma, la política social tenga un marco donde los agentes económicos y sociales se sumen a las tareas de

---

<sup>142</sup> En este apartado, en el documento fuente señalan “introducimos el concepto de estrategia de desarrollo local, en vez de desarrollo regional o microrregional para adecuarnos a la terminología internacional. Por lo anterior se sugiere no utilizar el término localidad como sinónimo de comunidad”.

reducir la pobreza y realicen acciones vinculadas al desarrollo de los mercados en beneficio de los pobres. (Léase iniciativa privada y ONG's)

Se busca, en principio, que las microrregiones cuenten con infraestructura de servicios públicos para garantizar al menos los niveles básicos de bienestar y el desarrollo del capital humano de la población. Las acciones de bienestar se complementarán con acciones de desarrollo productivo que generen oportunidades de empleo e ingreso<sup>143</sup>.

En el largo plazo, se pretende incidir en el ordenamiento o reordenamiento territorial de los asentamientos humanos, buscando desincentivar la creciente dispersión observada en las décadas recientes en los municipios más pobres.

Se concibe como un aspecto fundamental la participación de las comunidades en la planeación del desarrollo local. El primer paso en esta dirección consiste en involucrar a la comunidad y a los distintos actores locales a través de asambleas, reuniones y **talleres de planeación participativa** en el análisis de su problemática para la identificación de proyectos estratégicos.

En resumen, las características que de la estrategia son:

- a. *Enfoque territorial*: atención a los municipios con mayores índices de marginación y con alto porcentaje de población indígena.
- b. *Participación comunitaria*: incorporación de las comunidades a la planeación de su propio desarrollo de manera democrática y corresponsable.
- c. *Respeto a la identidad regional*: promoción del desarrollo integral con apego a la cultura e identidad de los pueblos y comunidades.
- d. *Coordinación interinstitucional*: articulación de los programas y acciones de los tres órdenes de gobierno, instituciones académicas, sector privado y la sociedad para evitar duplicidades y eficientar la aplicación de los recursos.
- e. *Generación de polos de desarrollo*: concentración de esfuerzos para el impulso de localidades con potencial de desarrollo, que favorezcan el crecimiento sustentable regional.

La estrategia se propone siete grandes líneas de acción que de manera sintética son las siguientes:

---

<sup>143</sup> En la práctica la Sedesol impulsa que cada localidad identificada como estratégica (Centro Estratégico Comunitario), cuente con al menos 11 acciones y/o servicios básicos, que al ser mejorados o instalados establece una bandera blanca. Así se propone garantizar que en cada localidad CEC el servicio de agua entubada, saneamiento (drenaje, letrinas, fosas sépticas, etcétera), energía eléctrica y piso firme (diferente a tierra), tengan la misma cobertura poblacional en porcentaje que la media estatal; que la infraestructura educativa y de salud sea apropiada para las características de la población; que cuenten con telefonía, garantía del abasto a través de tiendas Diconsa (ampliando sus servicios); que el camino a la localidad CEC sea transitable todo el año y conectado al sistema estatal de carreteras; la promoción y financiamiento de cuando menos dos proyectos productivos y; la instalación de un Centro Comunitario de Aprendizaje que garantiza la conectividad satelital vía Internet de la población en general (este sistema permite entre otras cosas que los maestros, médicos, veterinarios, agrónomos, técnicos, etcétera, puedan actualizar e intercambiar sus experiencias y conocimientos).

- *Identificación Territorial de la Marginación.* Se propone identificar las microrregiones con mayores índices de marginación, elaborar diagnóstico regionales con las necesidades específicas de infraestructura y servicios e identificar las localidades con mayor potencial para convertirse en Centros Estratégicos Comunitarios.
- *Integrar y Priorizar la demanda.* Captación de la demanda social con procesos de “Abajo hacia Arriba”; integrar y consensuar en las instancias de planeación microrregiones las propuestas de inversión y acciones para cada microrregión a corto, mediano y largo plazos y; consolidar la operación de los Subcomités a Regiones Prioritarias en el seno de los COPLADES.
- *Detonar Centros Estratégicos Comunitarios.* El estudio de las condiciones socioeconómicas y geográficas de las microrregiones; determinación de los Centros Estratégicos Comunitarios; análisis de la situación cartográfica de los CECs, a través de método analítico de gabinete; equipamiento de las localidades CECs con la infraestructura necesaria para dar cobertura microrregional.
- *Conformar y Consolidar una Oferta Articulada.* Mecanismo de coordinación con 12 Secretarías, 18 Gobierno Estatales y Empresas e Instituciones Académicas, así como Convenios de Desarrollo Social (CODESOL) con los Gobiernos Estatales.
- *Cruzar la demanda social con la oferta institucional.* Sistema de Identificación de Acciones en Regiones Prioritarias con el Registro de Acciones en Microrregiones (RAM); integrar las propuestas y demandas a los Programas de Inversión y Acciones Microrregionales y se proporciona información de la inversión y acciones realizadas por Dependencias Federales, Estados y Municipios.
- *Ejecución de las acciones.* Garantizar que la ministración de recursos llegue en tiempo y forma; Aplicar los recursos con apego a los criterios de asignación y a la normatividad; Coordinar con las diferentes instancias de gobierno la ejecución eficiente de las obras autorizadas; Supervisar que los ejecutores cumplan con los términos del programa y, Generar los reportes de ejercicio.
- *Evaluar avances e impacto social.* Definir los indicadores de gestión e impacto social; Integrar a las Asambleas Comunitarias o sus similares en la función de contraloría social; Concentrar la información interinstitucional de la inversión y acciones realizadas en las microrregiones y analizar y difundir los resultados de evaluación.

El sustento de esta estrategia en términos operativos es la identificación de localidades estratégicas para detonar el desarrollo microrregional, a continuación se describe como se concibe la identificación y funciones de los CEC<sup>144</sup>.

---

<sup>144</sup> Documento interno de la Sedesol 2001, esta primer versión ha venido modificándose en la práctica, sin embargo esta conserva la esencia del planteamiento.

Cada CEC será objeto de un esfuerzo especial de fortalecimiento con actividades económicas; servicios; infraestructura; equipamiento en general; apoyos institucionales de diverso tipo; etc., a fin de que puedan asumir el rol que se les ha asignado como núcleos impulsores del desarrollo microrregional, articuladores del espacio de las microrregiones y lugares de atracción poblacional.

Esos centros serán objeto de un especial apoyo y fortalecimiento en diversos campos, por parte de las instituciones de los tres órdenes de gobierno, así como, a través de la promoción y concertación correspondiente, por el sector privado, las instituciones de educación superior, y, en general, los demás sectores de la sociedad que se sumen en el esfuerzo de apoyar el avance de las microrregiones más pobres.

Constituirán esos CEC, el motor de transformación e impulso de las microrregiones, planteándose que irradian dinámicas favorables de transformación hacia el resto de las zonas. Se evitará en todo momento que se constituyan en enclaves que concentren el desarrollo microrregional y polaricen el avance de esas zonas, en detrimento de sus áreas más pobres.

Se plantea que se buscará que las localidades de la zona de influencia se *enganchen* al resto del espacio microrregional, en procesos de mejoramiento social y productivo, para que la microrregión en su conjunto avance hacia su superación y desarrollo, de tal forma que los CEC influirán en toda la microrregión y proporcionarán servicios más especializados, por ejemplo, en algunos casos, educación a nivel preparatoria general o bachillerato especializado a donde podrán acudir los jóvenes de la microrregión, para que no tengan que trasladarse a sitios más lejanos de la zona; en materia de salud, brindarán servicio de segundo nivel en algunos casos o, por lo menos, hospitalización en el primer nivel de atención, y; en abasto, serán lugares de abastecimiento microrregional de una muy amplia gama de productos.

Otro tipo de servicios en donde el CEC tendrá una influencia microrregional, serán por ejemplo, el transporte interregional o interestatal, telégrafo, telefonía, la realización de trámites cívico administrativos, servicios especializados prestados por particulares, almacenamiento y comercialización de la producción.

### **Criterios de selección de los Centros Estratégicos Comunitarios (CEC)**

- Importancia política
- Tamaño poblacional
- Importancia local, municipal, microrregional, estatal e interregional
- Equipamiento y servicios
- Importancia comercial
- Importancia religiosa-cultural
- Importancia económica
- Importancia administrativa

### **6.3. Sistema de Planeación Democrática con Participación Comunitaria (propuesta).**

El sistema de planeación democrática con participación comunitaria se sustenta en el método de la Planeación Participativa. Constituye una propuesta flexible y general. Considera para su desarrollo fases o momentos específicos, en las que se señalan la participación comunitaria, sus representantes comunitarios de planeación y sus autoridades locales y municipales. Estas fases son: actividades previas, promoción, planeación, concertación, ejecución y evaluación.

Los agentes o promotores externos que se mencionan en la propuesta pueden ser de instituciones gubernamentales, educativas, organizaciones no gubernamentales, etcétera, de tal forma que la comunidad y/o el ayuntamiento a nivel del municipio formalicen los acuerdos, convenios y programas que se pretendan impulsar.

A continuación se señala sintéticamente el objetivo y contenido de cada una de ellas y se presenta de manera gráfica el modelo del Sistema de Planeación Democrática con Participación Comunitaria.

#### **Etapas**

##### **Etapas**

**Etapas**

Actividades previas.

El propósito es crear las condiciones para iniciar el proceso. En esta etapa se lleva a cabo la integración y capacitación inicial del equipo técnico de agentes externos, encargados de acompañar el proceso y se definen las características del universo de trabajo.

##### **Etapas**

Promoción.

Tiene como objetivo lograr el acuerdo consensuado de las comunidades y organizaciones, para participar en el proceso de planeación, ejecución y evaluación. Se realizan reuniones de presentación de la estrategia con representantes de organizaciones, autoridades locales y municipales (cabildos), así como asambleas comunitarias.

Con los acuerdos de participación pueden formalizar convenios que especifiquen claramente los términos en que se dará la participación de las partes involucradas (comunidades-instituciones).

##### **Etapas**

Planeación.

Se establecen los espacios de planeación comunitarios, intercomunitarios y municipales, en los que a través de la reflexión y comprensión crítica de su realidad se establecen y articulan alternativas de solución que se traducen (al ser sistematizados) en programas comunitarios de acciones inmediatas y de desarrollo integral regional. Se diferencian las acciones que requieren solo de participación y organización interna y las que requieren de un proceso de organización-gestión.

A partir de la conformación y validación de los programas de desarrollo municipal por la población, se realiza el análisis de la situación política institucional, con miras a definir estrategias adecuadas para la concertación de los recursos y apoyos requeridos para la realización de los programas.

#### **Etapa 4**

Concertación.

Las instancias municipales de planeación gestionan sus programas integrales de desarrollo municipal ante las instituciones públicas o privadas e instancias de gobierno correspondientes, con la finalidad de concertar los recursos necesarios para su ejecución. Los compromisos establecidos se expresan en forma de convenios.

#### **Etapa 5**

Ejecución.

Se llevan a cabo las actividades de organización y de capacitación técnica específica para ejecutar y operar las obras y proyectos de los programas integrales de desarrollo regional aprobados.

#### **Etapa 6**

Evaluación.

Se hace una evaluación de las experiencias en la ejecución de las obras y proyectos y de todo el proceso organizativo. Dicha evaluación se realiza por cada instancia participante y después en conjunto a nivel municipal, de tal forma que su sistematización permita diseñar estrategias de fortalecimiento o reorientación de las acciones.

El agente externo y la representación comunitaria se responsabilizan del seguimiento, la evaluación y la sistematización en cada una de las fases y actividades de la estrategia.

En este contexto, para la promoción de las redes de los Centros Estratégicos Comunitarios, el método de la Planeación Participativa aportaría, una mayor precisión en la atención a la problemática social comunitaria al identificar los problemas y la visión que tienen de estos los habitantes de las microrregiones, fortalecería así la coordinación institucional, habría mayor eficiencia y transparencia de los recursos, mayor corresponsabilidad, credibilidad institucional, cohesión social e interlocución, creación de consensos, condiciones básicas para la creación del cuarto orden de Estado, así se fortalecería la descentralización y el federalismo.

La aplicación del método de la Planeación Participativa a la Estrategia Nacional de Atención a microrregiones supone: la transferencia de capacidades y habilidades a los beneficiarios (*empowerment*); la participación social plural, democrática y propositiva; la corresponsabilidad para el desarrollo entre gobierno y sociedad civil (beneficiarios y no beneficiarios); apertura para las aportaciones de ONG's, fundaciones y sector privado; intensa, eficiente y eficaz coordinación interinstitucional; eficiencia y racionalización del

gasto público (oferta pública-demanda social); círculo virtuoso de mezcla de recursos y tipo de aportaciones; vigilancia social sobre el uso de los recursos y acciones públicas (transparencia); desarrollo institucional y fortalecimiento de los municipios; y mayor eficacia en el combate a la pobreza extrema (mayor impacto social).

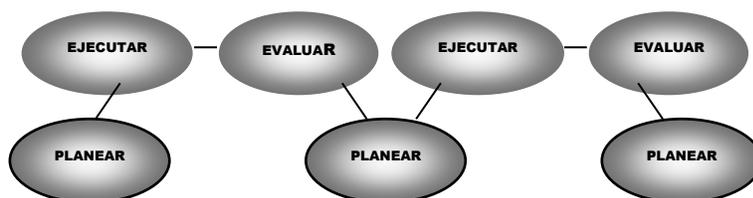
A continuación se presenta un modelo de taller que se ofrece como un instrumento operativo.

### Modelo de Taller de Planeación Participativa.

Planear es un conjunto de actividades que consisten en:

- **Prever el Futuro;** se refiere a preparar un conjunto de decisiones para la acción futura, es una actividad encaminada a lograr un futuro posible y deseable.
- **Definir Objetivos Concretos;** la planeación está dirigida al logro de objetivos muy concretos y específicos. Planear para lograr algo determinado.
- **Partir de la Realidad;** se consideran los medios con los que se cuentan y posibilidades reales para lograr los objetivos planteados.
- **Preparar un Conjunto de Decisiones;** que deben tomarse en un momento determinado. Esto nos permite prever oportunamente lo que será necesario realizar.

Planear es una actividad que no termina con un plan de trabajo, sino que continuamente se van reajustando de manera permanente, de acuerdo con las necesidades que vayan surgiendo. La planeación debe ser considerada como un proceso que nos permite tomar decisiones, con base en los resultados obtenidos. En este sentido el proceso de planeación participativa se puede representar:



Como podemos observar, la planeación es un proceso continuo que puede contener o incluir varios planes, por lo que no se debe confundir la planeación con la ejecución de lo planeado.

Planear, requiere de un método de trabajo que analice y estudie la problemática de la unidad territorial para saber dónde y como empezar a resolverlos.

Este método debe permitir:

- Identificar y expresar claramente los objetivos.
- Hacer que todos se sientan parte de la organización y juntos procurar alcanzar los objetivos programados.
- Solucionar o disminuir los problemas internos del taller, puesto que tendremos un interés común.
- Establecer relaciones que permitan que todos los que forman parte de esta, se puedan expresar con libertad.

Como parte de este método de trabajo, la Planeación Participativa propone un instrumento específico para que los vecinos planeen, tomen decisiones y evalúen sus acciones concretas en forma conjunta. Este instrumento es **El Taller**.

### **Principios de la Planeación Participativa**

Para lograr que el proceso de planeación sea participativo se debe orientar por los siguientes principios:

Beneficio para la comunidad; que los resultados del proceso de planeación deben ser en beneficio para la mayoría de los vecinos, a corto, mediano y largo plazo.

Identificación del problema y soluciones propias; que todos los interesados participen desde la identificación del problema, hasta la evaluación de las acciones que se lleven a cabo.

Experiencia educativa; la planeación debe ser vista como una experiencia educativa, que permite tomar conciencia para analizar los problemas y las necesidades de la comunidad y asumir el compromiso de quienes viven en ella.

Comunicación permanente; debe existir un cambio permanente de información, opiniones y experiencias entre los miembros de la comunidad, que permita elaborar los planes más acordes con las necesidades de crecimiento y desarrollo.

Movilización; los vecinos deben estar conscientes de la importancia de sus acciones y participación en todos los trabajos que se realicen para el bienestar de la comunidad.

### **El taller de Planeación Participativa.**

Los Talleres para la Planeación Participativa son reuniones de trabajo en las que participa un grupo de vecinos para:

- Analizar su realidad;
- Identificar y priorizar sus problemas;
- Aportar sus experiencias y conocimientos;

- Proponer alternativas de solución; y
- Organizarse para llevarlas a cabo.

Es una forma de capacitar, que debe ser considerada como instrumento de apoyo al proceso de planeación participativa. El Taller no sustituye el proceso de planeación, más bien lo apoya en sus diferentes momentos como en el diagnóstico, programación y elaboración de proyectos.

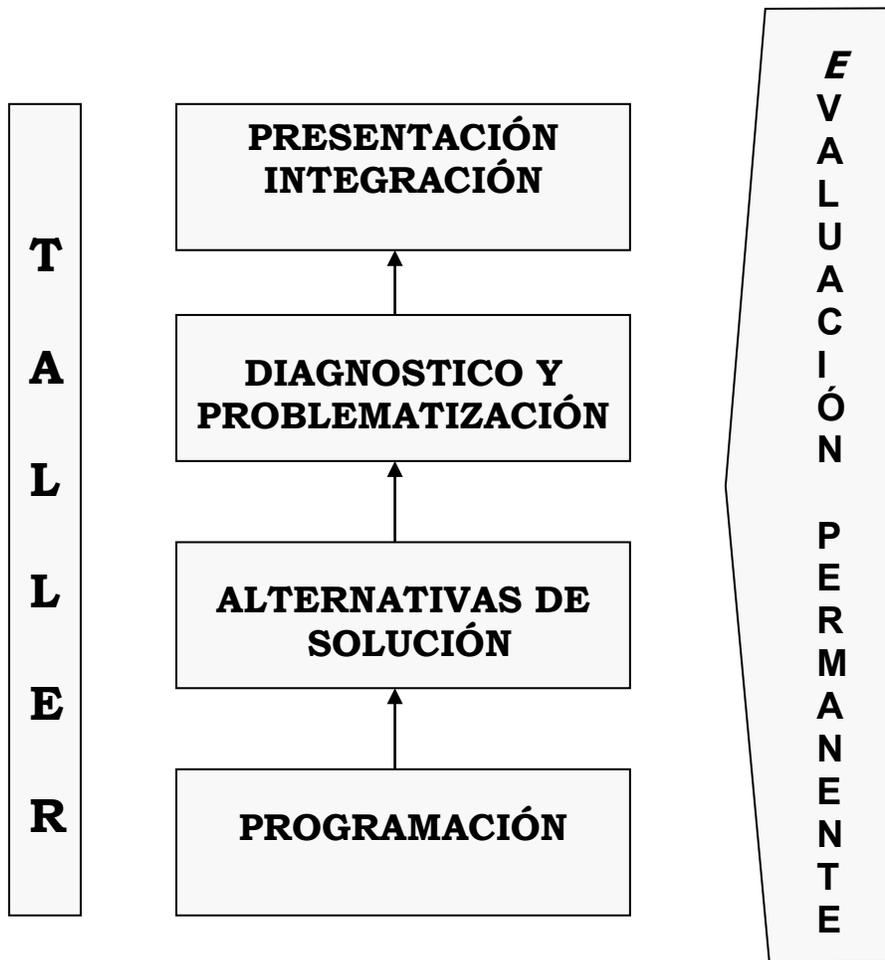
Así como no es suficiente elaborar sólo un plan de trabajo, tampoco es suficiente realizar un solo taller. Se requiere de un verdadero proceso de capacitación, con varios talleres y otros cursos, reuniones relacionadas entre sí, en función de la cantidad de problemas o necesidades existentes; avances obtenidos en los procesos de planeación y tipos de alternativas de solución contempladas, según sea el caso.

### **Los Objetivos del Taller de Planeación Participativa son:**

Promover la participación social; rescatar y analizar las experiencias obtenidas en la ejecución de las acciones anteriores; informar y transmitir los conocimientos necesarios para que los participantes gestionen y realicen sus tareas; fortalecer los lazos de compromisos entre los participantes; desarrollar actitudes solidarias; aumentar la capacidad organizativa; desarrollar su capacidad de gestión; organizar el trabajo; asumir prácticas democráticas en la toma de decisiones; planificar y proponer acciones y tareas para resolver asuntos de interés común y; fortalecer su autonomía.

### **Realización del Taller**

Para realizarlo es necesario seguir cuatro etapas que están estrechamente relacionadas entre sí, de tal manera que el resultado de cada una sirve de base para pasar a la siguiente etapa.



En cada una de estas etapas se deben evaluar las acciones, de manera que se pueda corregir el rumbo de estas y lograr los mejores resultados posibles.

La realización de las etapas requiere del uso de Técnicas didácticas y materiales de apoyo a la capacitación, con el propósito de ayudar a que los participantes, puedan analizar, reflexionar y tomar decisiones en forma conjunta y como equipos de trabajo. Se utilizan también dinámicas de grupo para crear un buen ambiente de trabajo y reforzar el análisis y la reflexión.

***I. Presentación e Integración***

Esta etapa tiene como propósito establecer vínculos entre los participantes del taller para crear un ambiente colectivo de trabajo. Y consta de:

***I.a Registro de los participantes.***

Esta actividad se realiza para que quienes coordinan el taller puedan tener una mejor integración y conocimiento de las personas que asisten, e información sobre sus actividades laborales y su preparación escolar.

***I.b Presentación de los participantes.***

Consiste en que cada participante proporcione algunos datos personales al resto del grupo; permitiendo el acercamiento y disposición para iniciar el taller.

### ***I.c Ejercicio para conocer las expectativas de los participantes.***

El objetivo es comparar lo que se espera del taller, y lo que se puede obtener de él. Se debe aclarar que en el taller de lo que se trata es de discutir y analizar la problemática de su barrio, colonia o unidad habitacional, y proponer soluciones. En este punto, es fundamental que todos participen en las dinámicas, ya que la mayor parte de la información y alternativas de solución, será proporcionada por el grupo.

### ***I.d Presentación de Objetivos, Contenidos y forma de trabajo.***

En esta etapa los coordinadores del taller deben explicar cuál es el fin del taller, asuntos o temas que se van a tratar, así como, la forma en que se propone desarrollar los trabajos.

El objetivo es iniciar la definición de un plan de trabajo, de la comunidad, colonia, barrio o unidad habitacional.

Los principales contenidos del taller son, el análisis del conjunto de problemas y las alternativas de solución que se propongan.

La forma de trabajo será grupal para que todos los integrantes del taller participen y aporten sus conocimientos y experiencias.

### ***I.e Integración del Trabajo Colectivo.***

En el Taller se debe propiciar el trabajo grupal, mediante ejercicios orientados a iniciar una actividad en forma conjunta.

### ***I.f Organización del Trabajo o reglas del Juego.***

Es importante establecer en común acuerdo, las reglas del juego a seguir para lograr los mejores resultados, promover la participación y organizar el trabajo durante el taller.

Estas reglas ayudarán a que todos los integrantes del taller puedan participar de forma ordenada; evita que algunos de ellos acaparen la palabra; todos estén enterados de lo que se puede hacer y de lo que no, durante el taller; con estas actividades lo que se pretende es que al final del taller los asistentes tengan:

- Disposición y motivación para realizar el trabajo en grupo.
- Deseos de intercambiar ideas y puntos de vista, así como de adquirir nuevos conocimientos.
- Confianza para participar abiertamente.
- Y que los participantes tomen conciencia de que deben ser activos y responsables durante los talleres y comprometerse con todas las tareas que se acuerden.

## ***II. Diagnóstico y Problematización***

Esta etapa tiene como propósito principal el caracterizar la situación-problema que afecta al grupo, comunidad, colonia o unidad territorial.

**Las actividades que se proponen son:**

### ***II.a Identificación del problema***

Se trata de que cada uno de los participantes manifiesten cuáles son los problemas más graves que se tienen en la colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional y enlistarlos.

- Empezar a analizar las posibles relaciones existentes entre los problemas; y
- Comenzar a pensar como resolver estos problemas de tal manera que se beneficie el mayor número de vecinos posibles.

### ***II.b Clasificación de los problemas***

Obteniendo la lista de los problemas mas importantes manifestados anteriormente, éstos se clasifican y ordenan; identificando su relación entre sí, de acuerdo con el aspecto que mas afecta a la mayoría de los vecinos, por ejemplo:

Se pueden agrupar de la siguiente manera:

- Problemas que afectan la salud,
- Problemas que afectan la producción,
- Problemas que afectan la comercialización,
- Problemas que afectan el bienestar social,
- Problemas que afectan la convivencia social,
- Problemas que afectan la economía de los vecinos,
- Problemas que afectan su trabajo,
- Problemas que afectan las condiciones culturales y de recreación, entre otros.

### ***II.c Priorización de los problemas***

Una vez agrupados los problemas, la siguiente actividad es analizarlos e identificar cuáles son los más importantes.

Para este análisis debemos establecer prioridades que determinen cuáles son los problemas que mas perjudican a los vecinos. Por ejemplo, debemos tomar en cuenta:

- los que mas afectan a la mayoría;
- los que requieren una inmediata solución;
- los que con su solución permita resolver otros problemas;
- los que se pueden solucionar a corto plazo y con pocos recursos;
- y los que se pueden solucionar a mediano o largo plazo, consiguiendo recursos y apoyos públicos o externos

### ***II.d Análisis de las causas de los problemas.***

Es necesario detectar las causas que originan el problema prioritario, para proponer atacarlo desde su raíz. Podemos encontrar que la causa de un problema, puede ser también la causa de otro; de tal manera que al enfrentar el primer problema se puedan resolver varios.

### ***II.e Análisis de las acciones que se han realizado***

Despues de haber analizado los problemas prioritarios y sus causas se deben revisar las acciones que se han realizado y proseguir a solucionar estos problemas.

El análisis de estas acciones nos va a servir para:

- Rescatar de las acciones realizadas, las experiencias que aportaron buenos resultados.

- Identificar lo que se está haciendo mal y que los lleve a que los problemas sigan existiendo a pesar de lo ya hecho para solucionarlos.
- Analizar por qué se ha fallado y por qué se ha tenido éxito.
- Y definir qué hace falta en la organización de las tareas, para que sean atendidas.

### ***III. Alternativas de Solución***

El propósito de esta etapa es empezar a priorizar caminos y acciones que permitan mejorar su situación-problema y alcanzar la imagen-objetivo planeada. Para esto se propone desarrollar las siguientes actividades:

#### ***III.a Ejercicio sobre imagen-Objetivo***

Describir a través de dibujos, como les gustaría que estuviera su unidad territorial. Esta imagen objetivo, define el futuro al que se quiere llegar con los planes y proyectos que se elaboren en el taller. Es lo que se quiere alcanzar y por lo que se quiere luchar organizadamente.

#### ***III.b Unidad informativa.***

Los trabajos realizados en el taller hasta esta etapa, se han efectuado con la información proporcionada por los vecinos participantes. Pero para establecer nuevas estrategias y alternativas de solución a la problemática detectada, ya no será suficiente la información obtenida por la experiencia.

Es el momento de buscar nueva información sobre aspectos o temas que les permita dar a las alternativas de solución mayores bases de sustento para la solución de la problemática. Esta información puede ser proporcionada por los agentes externos, instituciones públicas, privadas o académicas, autoridades municipales, etcétera.

#### ***III.c Búsqueda de caminos o vías de solución***

Consiste en buscar otras alternativas de solución para cada uno de los problemas señalados y priorizados en el plan de trabajo del taller. Para encontrarlos es necesario:

- Considerar el objetivo de lo que se pretende obtener o imagen-objetivo.
- Analizar cuáles son los recursos con los que se cuenta, así como la capacidad Organizativa.
- Informarse de la existencia de recursos disponibles, de organizaciones públicas o privadas que les puedan ser útiles.

#### ***III.d Priorización o selección de caminos o vías de solución.***

Como resultado de lo anterior, se tendrá una lista de alternativas de solución, de las cuales hay que seleccionar las más efectivas. Se deben escoger las que más se ajusten a las experiencias características tenidas y que realmente los lleve a la solución del problema.

Para hacer esta selección se deben tomar en cuenta:

- Los resultados obtenidos cuando hemos tratado de poner en práctica una solución.
- La disposición de la comunidad para el trabajo en conjunto.
- Los obstáculos externos que pueden presentarse.
- La forma en que podemos enfrentar esas dificultades, y superarlas.
- Todos aquellos aspectos que afectan los resultados que podemos obtener.

#### ***IV. Programación.***

El propósito de esta etapa es elaborar un programa de trabajo, en donde se establezcan: actividades, requerimientos y responsabilidades para poder llevar a cabo las alternativas que se han seleccionado en las etapas anteriores.

Las actividades que se proponen para esta etapa son:

##### ***IV.a Establecer las acciones a seguir***

De acuerdo con las alternativas de solución propuestas, es necesario definir concretamente, las acciones que debemos realizar para lograr los objetivos que se persiguen.

Estas acciones o tareas deben ser:

- A corto plazo, cuyos resultados, por lo general, son inmediatos.
- A mediano y largo plazo, que a su vez, estarán integradas por una serie de actividades a desarrollar poco a poco. Aunque sus resultados no son inmediatos, estas acciones son indispensables para ir resolviendo, de una manera más certera, la problemática.

##### ***IV.b Programa de trabajo.***

El programa de trabajo es el instrumento que permite orientar y evaluar los resultados de las comunidades en su unidad territorial. Para ello, el plan debe contener programas periódicos de trabajo, en los cuales se establezcan por cada objetivo:

- Las acciones a realizar, anticipando los problemas por resolver.
- Las metas y a donde se quiere llegar, en términos cuantitativos y cualitativos.
- Los recursos que se necesitan para llevar a cabo cada una de las acciones.
- Los tiempo en que se van a realizar dichas acciones.
- Los responsables de llevarlas a cabo.
- La forma de evaluar los resultados que se van obteniendo.

##### ***IV.c Acuerdos y compromisos.***

Este primer programa de trabajo, forma parte de un plan a seguir para empezar a solucionar los problemas. Es el resultado de la participación en el taller, desde la identificación de los problemas hasta la definición de las acciones concretas que se van a realizar, las cuales deberán estar respaldadas por los acuerdos y compromisos que se han decidido.

Para dar seguimiento y continuidad al plan de trabajo, se establece un calendario de futuras reuniones o talleres, en los cuales se analizarán los avances de los acuerdos y, dependiendo de los resultados, reprogramar acciones.

Esta etapa de programación, se caracteriza porque sus actividades son de planeación y organización del trabajo. Todo lo que se analiza durante el taller se concreta en un programa de trabajo cuyo fin es ir fortaleciendo su capital social.

## ***V. Evaluación del Taller***

Resulta provechoso evaluar el taller, ya que esto nos permite:

- Conocer si se lograron los objetivos de capacitación que se plantearon para el taller.
- Saber cuáles fueron los aciertos y errores de los participantes, para corregirlos en futuros talleres.
- Conocer que se piensa de las acciones realizadas y saber qué proponer para mejorarlas.

La evaluación es una actividad que se realiza permanentemente, a lo largo de todas las etapas y ejercicios de los talleres, al reflexionar si se ha analizado suficientemente un punto; si hay buena comunicación en el grupo y si hay buena participación activa. Son las opiniones de los participantes las que proporcionan la información que permite obtener conclusiones respecto a la calidad y resultado del taller.

Al tener esta información, los organizadores del taller pueden realizar cada vez mejores eventos. De esta forma la evaluación, enriquece el trabajo.

Hasta aquí se ha sustentado teóricamente el Método de la Planeación participativa y reseñado de manera esquemática el Taller de Planeación Participativa.

Es importante señalar que el método de la Planeación Participativa, no excluye los conocimientos externos, sino más bien los incorpora al colectivo tomando como base el conocimiento práctico de la gente, tiene un sentido estratégico en la medida en que se concibe como un método de aprehensión de la realidad para transformarla. Los talleres son el instrumento o medio que ayuda a la reflexión colectiva y en esa medida compromete socialmente al individuo con la comunidad para que de manera complementaria puedan superar sus condiciones de pobreza y marginación.

S I S T E M A D E P L A N E A C I O N D E M O C R A T I C A

ETAPA I ACTIVIDADES PREVIAS

ETAPA II PROMOCION Y DIFUSION

INSTANCIAS DE PARTICIPACION

Comunidades

Representación  
Comunitaria

Comité de planeación  
comunitaria

Controladores sociales

Autoridades locales

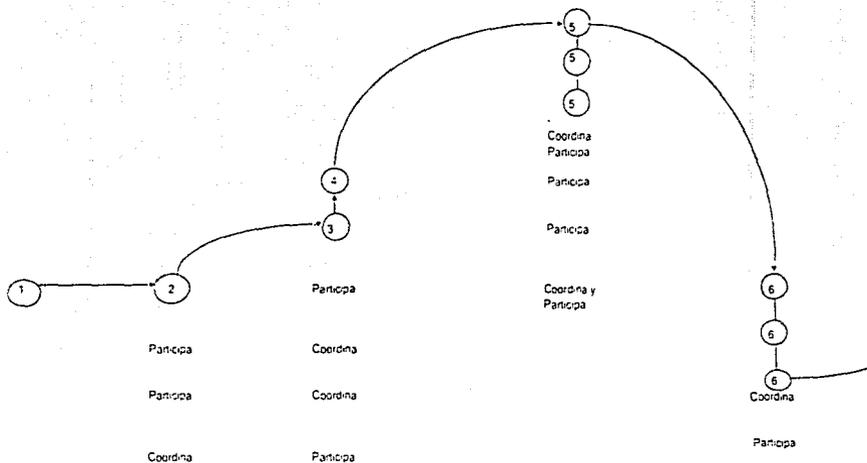
Asamblea  
(Cabildo)

Cabildo

Presidente municipal

Agente Externo  
Técnicos institucionales

Gobierno del Estado  
(COPLADE)



1. Indagación y selección del equipo coordinador y técnico operativo

2. Taller (1) de capacitación al equipo de técnicos institucionales  
- Elaboración de programas de trabajo  
- Definición de regiones y equipos de trabajo municipal y regional  
- Elaboración y/o actualización de diagnósticos regionales-municipales y locales

3. Reunión con presidentes municipales (Estatal, regional o individual) para analizar la propuesta del Sistema de Planeación Comunitaria para impulsar proyectos de desarrollo local y municipal  
- Acuerdos de coordinación y calendario de reuniones con cabildos

4. Reunión con cabildos, firma de acta de acuerdos y compromisos  
- Calendario de asambleas comunitarias

5. Asambleas comunitarias

Acuerdos sobre el  
- Análisis de la propuesta para impulsar proyectos de desarrollo local, municipal y regional  
- Elección de su representación comunitaria  
- Comités de planeación comunitaria  
- Controladores sociales  
- Coordinador representación comunitaria (Autoridad local)

6. Reunión de evaluación de la e  
- Definición o replanteamiento de acciones

195A

TRISIS CON

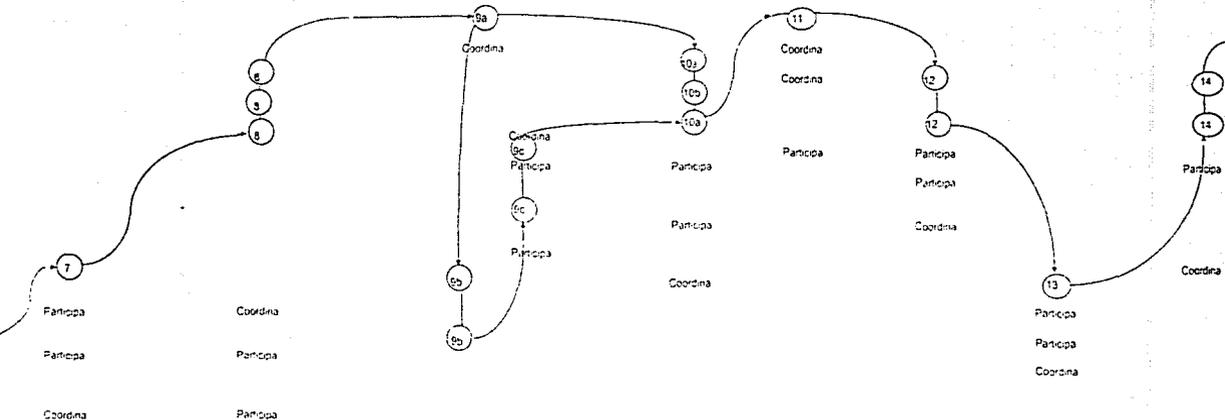
C O N

P A R T I C I P A C I O N

ETAPA III

P L A N E A C I O N

14513



7. Taller (2) de reforzamiento metodológico para la realización de los diagnósticos comunitarios y municipales  
 Programación de talleres de auto diagnóstico  
 Elaboración de materiales, cartas de descripción e invitaciones

8. Taller de auto dependencia comunitario y programación de acciones  
 Integración de la planificación y el plan de desarrollo municipal al plan de programación  
 Análisis de causalidad  
 Planamiento de alternativas  
 Programa de trabajo  
 Gestión concertada  
 Acciones inmediatas  
 Análisis de la acción institucional (tres niveles de gobierno)

9a. Asamblea comunitaria de validación del auto diagnóstico  
 Acuerdo y programación de acciones inmediatas  
 Crónicas de trabajo para ejecutar los proyectos  
 9b. Análisis de los resultados de la primer propuesta  
 Revisión de los programas institucionales para el período  
 Programación de acciones en su caso  
 9c. Seguimiento a los programas institucionales y acciones inmediatas

10a. Taller de sistematización de los diagnósticos comunitarios y validados  
 Integración de la 2a. propuesta de desarrollo municipal integral  
 Programa de acciones para la gestión concertada por áreas de desarrollo (Educativa, salud, comercialización, etcétera) con objetivos a corto, mediano y largo plazo  
 Definición de necesidades de capacitación específica  
 10b. Capacitación a controladores sociales

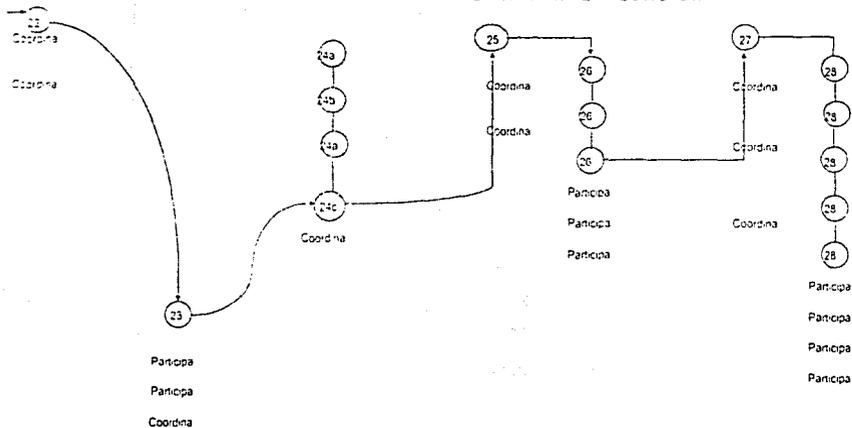
11. Asamblea comunitaria de validación de la 2a. propuesta del Programa de desarrollo municipal integral  
 12. Taller para la sistematización final de la propuesta del Programa de desarrollo municipal regional  
 Definición de las áreas de proyectos

13. Taller (3) para la elaboración de perfiles de proyectos  
 14. Taller de capacitación para la elaboración de perfiles de proyectos

TESIS CON  
 VALOR DE ORIGEN



## ETAPA VI EVALUACION



22 Evaluación de proyectos con  
componentes de trabajo y presenta-  
ción de los informes a la asamblea  
comunitaria

23 Taller (7) para la evaluación  
general del proceso organizativo

- Autoevaluación del trabajo de  
promoción institucional

24a Taller para la evaluación general del proceso  
organizativo

- Autoevaluación del trabajo de promoción y  
organización comunitaria

24b Autoevaluación del trabajo de controlaria  
social

24c Autoevaluación del trabajo de representación  
comunitaria a nivel municipal

25 Asamblea comunitaria de evaluación general del  
proceso organizativo

26 Reunión de sistematización de la  
evaluación comunitaria, municipal y regional  
del proceso organizativo y del Programa  
de Desarrollo Municipal Integral  
(PDMI)

- Acuerdos de seguimiento y nuevas acciones

27 Asamblea comunitaria de definición de  
acuerdos, seguimiento del Programa de desa-  
rrollo y nuevas acciones (Evaluación general  
municipal)

28 Entrega de la Evaluación general  
de todo el proceso al Presidente Municipal  
y al Cabildo

- Integración al informe anual del Ayunta-  
miento

- Acta de Cabildo

145D

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## 6.4 Propuesta de modificaciones a las leyes de Participación Ciudadana, Planeación y Obras Públicas del Distrito Federal

Como parte de la investigación se desarrollo una propuesta de modificación a las leyes locales de Participación Ciudadana, de Planeación y de Obras Públicas, lo que permitirían condiciones jurídicas para incorporar la participación social de la población del Distrito Federal en la planeación de las acciones de la política social, que fortalece la propuesta operativa, y que a continuación se describe.

### LEY DE PARTICIPACION CIUDADANA DEL DISTRITO FEDERAL Propuesta de modificación

ARTICULO	DICE:	DEBE DECIR:	OBSERVACIONES
3°	Los instrumentos de la participación ciudadana son: I. II. III. IV. V. Colaboración vecinal VI. VII. VIII. IX.	Los instrumentos de la participación ciudadana son: I. II. III. IV. V. <i>Participación vecinal</i> ; VI. VII. VIII. IX.	Se considera mas acertado hablar de participación y no de colaboración
8°	Los Habitantes del Distrito Federal tienen derecho a: I. II. III. IV. V. VI.	Los Habitantes del Distrito Federal tienen derecho a: I. II. III. IV. V. VI. VII. <i>Organizarse y participar en la planeación y ejecución de acciones que mejoren el nivel de vida vecinal.</i>	Los habitantes del D. F. deben planear y ejecutar acciones para mejorar su nivel de vida ciudadana. Se propone adicionar un VII punto.
10°	Los ciudadanos del Distrito Federal tienen los siguientes derechos: I. II. III. IV. V. VI. VII. Participar en la planeación, diseño, ejecución y evaluación de las decisiones del gobierno,	Los ciudadanos del Distrito Federal tienen los siguientes derechos I. II: III. IV. V. VI. VII. Participar en la planeación, diseño, ejecución y evaluación de <i>las obras y</i>	

	sin menoscabo de las atribuciones de la autoridad.	<i>acciones que se programen para solucionar la problemática del lugar en que residen.</i>	
50°	CAPITULO V. De la colaboración vecinal. Los vecinos en el Distrito Federal, podrán colaborar con la autoridad del órgano político-administrativo en que residan, en la ejecución de una obra o la prestación de un servicio en su ámbito de competencia, aportando para su realización recursos económicos, materiales o trabajo personal	CAPITULO V. I. De la <i>participación vecinal</i> . Los vecinos del Distrito Federal podrán <i>participar en corresponsabilidad</i> con la autoridad del órgano político-administrativo en que residan, en la ejecución de acciones, obras o la prestación de servicios. II. <i>Toda obra o acción comprometida con participación vecinal deberá ser avalado por un acta en donde</i>	Se propone adicionar un II punto.
51°	Toda solicitud de colaboración vecinal deberá presentarse por escrito y deberá ir firmada por el o los vecinos solicitantes, o por el representante que éstos designen, señalando su nombre y domicilio.	<i>Toda solicitud de obra o acción con participación vecinal deberá presentarse por escrito y deberá ir firmada por el o los vecinos solicitantes, por el representante que estos designen o bien a través de los comités vecinales señalando su nombre y domicilio.</i>	
52°	El órgano político-administrativo de la Demarcación Territorial resolverá sobre la procedencia de la colaboración vecinal y, de acuerdo con las disponibilidades financieras, podrá concurrir con recursos para coadyuvar en la ejecución de los actos que se realicen por colaboración vecinal. La autoridad tendrá un plazo no mayor de treinta días naturales para resolver la procedencia de la solicitud de colaboración vecinal.	El órgano político-administrativo de la demarcación territorial <i>emitirá las bases para integrar los paquetes anuales de obras y acciones de participación vecinal con base en un fondo presupuestal destinado para ello.</i> <i>La autoridad tendrá la obligación de difundir la programación y presupuestación de aquellas obras de acciones aprobadas.</i>	

63°	<p>CAPITULO VII. De la Difusión Pública. Mediante la difusión pública el órgano político-administrativo de la Demarcación Territorial, comunicará a los vecinos de la misma la realización de obras públicas, prestación de servicios públicos, así como las modalidades y condiciones conforme a las cuales se prestan éstos y las unidades de quejas y denuncias del propio órgano político-administrativo de la Demarcación Territorial.</p>	<p>CAPITULO VII. De la Difusión Pública. Mediante la difusión a <i>través de asambleas vecinales públicas</i> el órgano político-administrativo de la Demarcación Territorial, comunicará a los vecinos de la misma la realización de obras públicas, prestación de servicios públicos, así como las modalidades y condiciones conforme a las cuales se prestan éstos y las unidades de quejas y denuncias del propio órgano político-administrativo de la Demarcación Territorial.</p>	
68°	<p>CAPITULO VIII De la Audiencia Pública. La audiencia pública es un mecanismo de Participación Ciudadana por medio de la cual los vecinos en el Distrito Federal podrán: I. II. III.</p>	<p>CAPITULO VIII De la Audiencia Pública. La audiencia pública es un mecanismo de Participación Ciudadana por medio de la cual los vecinos en el Distrito Federal podrán: I. II. III: <i>Evaluar los avances y conclusiones de las acciones y obras programadas</i></p>	
98°	<p>CAPITULO III. De la organización y funciones de los Comités vecinales. Los comités vecinales tendrán las siguientes funciones: I. II. III. IV. V. Convocar a la comunidad para coadyuvar en el desarrollo y ejecución de obras, servicios o actividades de interés para la colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional. VI. Participar, en su nivel de actuación, en la elaboración de un diagnóstico de la colonia, barrio, pueblo o unidad</p>	<p>CAPITULO III. De la organización y funciones de los Comités vecinales. Los comités vecinales tendrán las siguientes funciones: I. II. III. IV. V. Convocar a la comunidad para <i>planear el desarrollo y ejecución de obras, acciones, servicios o actividades</i> de interés para la colonia, barrio, pueblo, o unidad habitacional. VI. Participar en la elaboración de un</p>	

	habitacional, para que puedan ser tomados en cuenta en la elaboración del presupuesto del órgano político administrativo de la Demarcación Territorial.	diagnóstico de la colonia barrio, pueblo, o unidad habitacional, <i>para que sea la base de la programación y presupuestación de obras, acciones y servicios precisando cuales se realizarán con participación vecinal.</i>	
--	---	---	--

**LEY DE OBRAS PÚBLICAS DEL DISTRITO FEDERAL**  
**Propuesta de modificación**

<b>ARTICULO</b>	<b>DICE:</b>	<b>DEBE DECIR:</b>	<b>OBSERVACIONES</b>
16°	TITULO SEGUNDO De la Planeación, Programación y Presupuestación. CAPITULO UNICO En la planeación de la obra pública, incluyendo las obras concesionadas cuando éstas han pasado a poder del Gobierno del Distrito Federal, las dependencias, entidades y órganos desconcentrados deberán sujetarse a los objetivos y prioridades de: I. II. III. IV. V. VI. Otros planes y programas que señalen las disposiciones legales aplicables. Asimismo, se escuchará y evaluará la opinión de órganos de participación ciudadana través de sus representantes, dentro del contexto correspondiente.	TITULO SEGUNDO De la Planeación, Programación y Presupuestación. CAPITULO UNICO En la planeación de la obra pública, incluyendo las obras concesionadas cuando éstas han pasado a poder del Gobierno del Distrito Federal, las dependencias, entidades y órganos desconcentradas deberán sujetarse a los objetivos y prioridades de: I. II. III. IV. V. VI. <i>El programa de inversión que contenga los paquetes de obras que se hayan definido con los comités vecinales en cada una de las demarcaciones territoriales.</i>	
17°	TITULO SEGUNDO De la Planeación,	TITULO SEGUNDO De la Planeación,	

	<p>Programación y Presupuestación. CAPITULO UNICO Las dependencias, entidades y órganos desconcentrados elaborarán sus programas y presupuestos de obra pública, considerando:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>I.</li> <li>II.</li> <li>III.</li> <li>IV.</li> <li>V. Los anteproyectos de acuerdo con el tipo de obra de que se trate;</li> <li>VI.</li> <li>VII.</li> <li>VIII.</li> <li>IX.</li> <li>X.</li> <li>XI.</li> <li>XII.</li> <li>XIII.</li> <li>XIV.</li> </ol>	<p>Programación y Presupuestación. CAPITULO UNICO Las dependencias, entidades y órganos desconcentrados elaborarán sus programas y presupuestos de obra pública, considerando:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>I.</li> <li>II.</li> <li>III.</li> <li>IV.</li> <li>V. Los anteproyectos de acuerdo con el tipo de obra que se trate, <i>así como los diagnósticos de las colonias, barrios, pueblos y unidades habitacionales que hayan realizado los comités vecinales.</i></li> <li>VI.</li> <li>VII.</li> <li>VIII.</li> <li>IX.</li> <li>X.</li> <li>XI.</li> <li>XII.</li> <li>XIII.</li> <li>XIV.</li> </ol>	
21°	<p>TITULO SEGUNDO De la Planeación, Programación y Presupuestación. CAPITULO UNICO Las dependencias, entidades y órganos desconcentrados a más tardar el 31 de marzo de cada año, darán a conocer a través de la Gaceta Oficial del Distrito Federal y del Diario Oficial de la Federación la disponibilidad de sus programas anuales de obra pública, salvo que medie causa debidamente justificada para no hacerlo en dicho plazo.</p>	<p>TITULO SEGUNDO De la Planeación, Programación y Presupuestación. CAPITULO UNICO Las dependencias, entidades y órganos desconcentrados a más tardar el 31 de marzo de cada año, darán a conocer a través de la Gaceta Oficial del Distrito Federal y del Diario Oficial de la Federación la disponibilidad de sus programas anuales de obra pública, salvo que medie causa debidamente justificada para no hacerlo en dicho plazo. El documento con dicha programación será de</p>	

	<p>El documento con dicha programación será de carácter informativo, no implicará compromiso alguno de contratación y se podrá modificar, adicionar, diferir o cancelar sin responsabilidad para el Gobierno del Distrito Federal.</p>	<p>carácter informativo, no implicará compromiso alguno de contratación y se podrá modificar, adicionar, diferir o cancelar sin responsabilidad para el Gobierno del Distrito Federal.</p> <p>El órgano político-administrativo de la demarcación territorial será la responsable de difundir las obras y acciones aprobadas de acuerdo a las disposiciones de los artículos del Capítulo VII de la difusión, pública de la Ley de participación del Distrito Federal.</p>	
<p>22° Bis</p>		<p>Las modalidades de ejecución de la obra pública pueden ser: 1. por contrato y 2. por administración directa.</p> <p><i>Se entenderá como obras ejecutadas por administración directa aquellas que realizan las instancias ejecutoras, con recursos técnicos y elementos propios, sin la intervención de contratista. La realización de estos se podrá dar en dos submodalidades</i></p> <p><i>a) Por administración directa de una dependencia, entidad u órgano descentrado, o Por administración directa de los comités vecinales que se corresponsabilicen en la ejecución de obras en observancia a la Ley de participación del Distrito Federal.</i></p>	

**LEY DE PLANEACIÓN DE DESARROLLO DEL DISTRITO FEDERAL**  
**Propuesta de modificación**

ARTICULO	DICE:	DEBE DECIR:	OBSERVACIONES
4°	TITULO PRIMERO DISPOSICIONES GENERALES CAPITULO UNICO Del objeto de la ley y principios de la planeación. Para efectos de esta Ley, se entenderá por:	TITULO PRIMERO DISPOSICIONES GENERALES CAPITULO UNICO Del objeto de la ley y principios de la Planeación. Para efectos de esta Ley, se entenderá por: XVII. Comité vecinal: A los comités regulados por la Ley de participación ciudadana.	
12°	TITULO TERCERO DEL SISTEMA DE PLANEACION DEL DESARROLLO DEL DISTRITO FEDERAL CAPITULO I Del Sistema En el Sistema se promoverá la participación organizada, consciente y responsable de la ciudadanía y grupos sociales que contribuyan a la solución de problemas de interés general y coadyuven con las autoridades en el proceso de planeación del desarrollo, de conformidad con lo que se establece en la presente Ley y en otras disposiciones legales vigentes.	TITULO TERCERO DEL SISTEMA DE PLANEACION DEL DESARROLLO DEL DISTRITO FEDERAL CAPITULO I Del Sistema En el Sistema se promoverá la participación organizada, consciente y responsable de la ciudadanía <i>a través de sus            comités vecinales</i> y grupos sociales que contribuyan a la solución de problemas de interés general y coadyuven con las autoridades en el proceso de planeación del desarrollo, de conformidad con lo que se establece en la presente Ley y en otras disposiciones legales vigentes.	
14°	TITULO TERCERO DEL SISTEMA DE PLANEACION DEL DESARROLLO DEL DISTRITO FEDERAL	TITULO TERCERO. DEL SISTEMA DE PLANEACION DEL DESARROLLO DEL DISTRITO FEDERAL	

	<p>CAPITULO I Del Sistema La participación de los sectores social y privado, así como de la comunidad en general, se dará preferentemente de forma concertada e inducida, sin perjuicio de las disposiciones de carácter obligatorio para los particulares que se establezcan en el Programa General, los programas y los programas delegacionales.</p>	<p>CAPITULO I Del Sistema La participación de los sectores social y privado, así como de la comunidad en general, se dará preferentemente de forma concertada y <i>corresponsable</i> sin perjuicio de las disposiciones de carácter obligatorio para los particulares que se establezcan en el Programa General, los programas y los programas delegacionales. La participación social se hará preferentemente a través de los comités vecinales.</p>	
21°	<p>CAPITULO IV De la estructura y funcionamiento del Sistema. El Comité de Planeación tendrá las siguientes facultades: XXI. Recoger a través de los mecanismos de participación ciudadana, previstos en la presente Ley, las propuestas, los puntos de vistas y opiniones de la ciudadanía sobre el Programa General, los programas y los programas delegacionales, y</p>	<p>CAPITULO IV De la estructura y funcionamiento del Sistema. El Comité de Planeación tendrá las siguientes facultades: XXI. Promover la participación ciudadana a través de los mecanismos previstos en la Ley de participación ciudadana y en la presente Ley que permita incorporar sus propuestas, puntos de vista y opiniones al <i>Programa General, los programas y los programas delegacionales, y</i></p>	
26°	<p>TITULO CUARTO. DEL PROGRAMA GENERAL Y DE LOS PROGRAMAS. CAPITULO I. Del Programa General y los programas delegacionales. La formulación del Programa general se dará mediante el</p>	<p>TITULO CUARTO. DEL PROGRAMA GENERAL Y DE LOS PROGRAMAS. CAPITULO I. Del Programa General y los programas delegacionales. La formulación del Programa general se dará mediante el siguiente procedimiento:</p>	

	<p>siguiente procedimiento:</p> <p>I.</p> <p>II. Una vez integrado el proyecto del Programa General, el Comité de Planeación deberá llevar a cabo, en coordinación con el Consejo de Planeación, el procedimiento de consulta pública establecido en esta Ley, y procederá a incorporar al proyecto las propuestas que estime convenientes, y</p>	<p>I.</p> <p>II. Una vez integrado el proyecto del Programa General, el Comité de planeación deberá llevar a cabo en coordinación con el Consejo de Planeación el procedimiento de consulta <i>vecinal</i> establecido en la Ley de participación ciudadana y en esta ley, y procederá a incorporar al proyecto las propuestas que estime convenientes.</p>	
46°	<p>CAPITULO III.</p> <p>De los programas a corto plazo.</p>	<p>CAPITULO III.</p> <p>De los programas a corto plazo.</p> <p>I.</p> <p>II.</p> <p>III.</p> <p>IV. <i>Las acciones de difusión pública para dar a conocer a la ciudadanía los programas operativos anuales de acuerdo a la Ley de participación ciudadana.,</i></p>	
47°	<p>CAPITULO IV.</p> <p>De la aprobación y publicación de los programas de mediano y corto plazo.</p> <p>El Jefe de Gobierno aprobará los programas de mediano y corto plazo en los siguientes términos:</p>	<p>CAPITULO IV.</p> <p>De la aprobación y publicación de los Programas de mediano y corto plazo.</p> <p>El Comité de Planeación aprobará los programas de mediano y corto plazo en los siguientes términos:</p> <p>I.</p> <p>II.</p> <p>III.</p> <p>IV.</p> <p>V.</p>	
54°	<p>TITULO SEXTO.</p> <p>DE LA PARTICIPACION SOCIAL Y CIUDADANA.</p> <p>CAPITULO I.</p> <p>De los órganos</p>	<p>TITULO SEXTO.</p> <p>DE LA PARTICIPACION SOCIAL Y CIUDADANA.</p> <p>CAPITULO I.</p> <p>De los órganos</p>	

	<p>encargados. La instancia permanente para la participación social en materia de planeación del desarrollo será el Consejo de Planeación, a través del cual los ciudadanos conocerán y analizarán las políticas de desarrollo y presentarán sus propuestas. Esta función se realizará en las demarcaciones territoriales a través de los comités mixtos de planeación.</p>	<p>encargados. La instancia permanente para la participación social en materia de planeación del desarrollo será el Consejo de Planeación, a través del cual los comités vecinales analizarán, evaluarán, aprobarán o modificarán en su caso las políticas de desarrollo. Esta función se realizará en las demarcaciones territoriales a través de los Comités Mixtos de planeación.</p>	
55°	<p>TITULO SEXTO. DE LA PARTICIPACION SOCIAL Y CIUDADANA. CAPITULO I. De los órganos encargados. El Consejo de Planeación se constituirá por cinco ciudadanos que cuenten con experiencia en materia de planeación, gocen de buena reputación social como personas respetables de estudio o de trabajo y no ejerzan alguna función pública. Serán nombrados por el Jefe de Gobierno previa ratificación de la Asamblea. Además de los ciudadanos previstos en el párrafo anterior, se integrarán al Consejo de Planeación representantes de las distintas organizaciones sociales y de ciudadanos, conforme a lo que determine el reglamento interno del Consejo.</p>	<p>TITULO SEXTO. DE LA PARTICIPACION SOCIAL Y CIUDADANA. CAPITULO I. De los órganos encargados. En el Consejo de Planeación se <i>integrará por demarcación territorial dos representantes de los Comités vecinales</i> y representantes de las distintas organizaciones sociales conforme a lo que determine el reglamento interno del consejo. <i>Los representantes sociales tendrán cargos honoríficos.</i></p>	
57°	Al Consejo de Planeación corresponderá:	Al Consejo de Planeación corresponderá:	

	VIII. Coadyuvar con el Comité de Planeación en la realización de los foros de consulta pública.	VIII. Coadyuvar con el Comité de Planeación en la realización de los foros de consulta vecinal.	
58°	<p>CAPITULO II. De los mecanismos de la participación social y ciudadana. La participación social y ciudadana se llevará a cabo a través de la consulta pública, del control y evaluación y de la concertación e inducción.</p>	<p>CAPITULO II. De los mecanismos de la participación social y ciudadana. La participación social se <i>sustenta en los principios de la participación ciudadana y se llevará a cabo a través de la consulta vecinal, participación vecinal, difusión pública y audiencia pública instrumentos previstos en la Ley de participación ciudadana del Distrito Federal.</i></p>	
59°	<p>CAPITULO II. De los mecanismos de la participación social y ciudadana. La administración pública local realizará consultas públicas sobre diversos aspectos de la planeación, con el fin de recabar las propuestas de la ciudadanía e incorporar las que sean procedentes. Se sujetará a los siguientes lineamientos.</p>	<p>CAPITULO II. De los mecanismos de la participación social y ciudadana. La administración pública local realizará consultas vecinales sobre diversos aspectos de la planeación, con el fin de recabar las propuestas de la ciudadanía e incorporar las que sean procedentes. Se sujetará a los siguientes lineamientos: VI. <i>Los Comités vecinales en uso de sus atribuciones convocarán a asambleas vecinales para difundir las acciones de planeación de tal forma que se consideren sus propuestas por el Comité de Planeación.</i></p>	
61°	<p>CAPITULO II. De los mecanismos de la participación social y ciudadana.  La administración pública local concertará con los</p>	<p>CAPITULO II. De los mecanismos de la participación social y ciudadana.  <i>El Consejo de Planeación en coordinación con la</i></p>	

	<p>grupos sociales a los particulares interesados la realización de acciones conjuntas previstas para la ejecución del Programa General, los programas y los programas delegacionales. La concertación se efectuará de acuerdo con las disposiciones de esta Ley y con base en los objetivos del desarrollo y planeación del Distrito Federal.</p>	<p>administración pública local concertar con <i>los comités vecinales</i>, grupos sociales o los particulares interesados la realización de acciones conjuntas previstas para la ejecución del Programa General, los programas y los programas delegacionales. La concertación se efectuará con las disposiciones de esta Ley, <i>y lo previsto en la Ley de participación ciudadana. La concertación se hará preferentemente con los Comités vecinales.</i></p>	
62°	<p>CAPITULO II De los mecanismos de la participación social y ciudadana.</p> <p>La concertación con los grupos sociales o los particulares será objeto de contratos o convenios obligatorios para las partes....</p>	<p>CAPITULO II De los mecanismos de la participación social ciudadana.</p> <p>La concertación con <i>los Comités vecinales</i>, los grupos sociales o los particulares será objeto de contratos o convenios obligatorios para las partes, en los cuales se establecerán las consecuencias que deriven de su incumplimiento. Los contratos o convenios que se celebren conforme a este capítulo se considerarán de derecho público y las controversias que se susciten con motivo de su interpretación o cumplimiento serán resueltas en los términos previstos en las disposiciones jurídicas.</p>	

## **6.5 Conceptos de administración pública, del Diccionario Política, Gobierno y Administración Pública Municipal.**

En esta obra se establecen una serie de definiciones que para facilitar la comprensión del tema me parecieron útiles, por ello los reproduzco.

**DESCENTRALIZACIÓN Y DESCONCENTRACIÓN** implican “transferencia por norma legal, de competencias decisorias”. Se exigirá, por consiguiente que el ente que transfiere sea titular de la competencia y, el órgano que o ente a quien la competencia es transferida, pase también a ser titular de la misma; es decir una vez que la competencia haya sido transferida, es necesario que esa competencia sea ejercida por el ente que ya es titular de la misma, sin que pueda ser sustituida por el ente central. La descentralización administrativa y la desconcentración se refieren a la transferencia de competencias administrativas, es decir se excluyen las otras funciones del estado (legislativa y judicial).

**LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA.** Es la técnica de organización de un ente público que conjuga una personalidad jurídica a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que administra asuntos específicos con cierta autonomía o independencia, sin dejar de formar parte del estado, quien a su vez no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa.

**DESARROLLO** Se define como un cambio cualitativo dentro de un núcleo social, para aportar mejoras a la población, auspiciar el avance en la formación de infraestructura económica y sobre todo iniciar procesos irreversibles de transformación social. Comprende: el proceso cultural; el medio natural; las relaciones sociales; la educación; la producción; el consumo y; el bienestar.

**DESARROLLO ECONÓMICO.** Es el crecimiento del ingreso real, caracterizado por una mejor utilización de los factores de la producción de acuerdo con las condiciones legales de la comunidad, y el nivel cultural de la época. La idea del desarrollo incluye la sensación del mejoramiento cualitativo de la economía a través de una mejor división social de trabajo, el empleo de una tecnología mejorada y la mejor utilización de los recursos naturales y el capital. El desarrollo económico constituye un proceso mediante el cual se impulsan las potencialidades productivas de una sociedad con base en el fortalecimiento de los sectores económicos que apuntalan el crecimiento de la economía en función de las necesidades del mercado interno y de las tendencias de la economía internacional

**DESARROLLO LOCAL.** Proceso de crecimiento económico y cambio estructural que conduce a una mejora cualitativa en el nivel de vida de la población local y en la cual pueden distinguirse tres dimensiones principales: Económica, Sociocultural y Político Administrativa

**DESARROLLO REGIONAL.** Concepto de la terminología de la planeación. Alude la noción de proceso bajo la idea de mejoramiento económico, político, social y cultural, vinculado a una región geográfica, y en consecuencia, a un grupo humano asentado en ese territorio. El desarrollo regional está determinado por variables de diversa índole que influyen para lograr los objetivos establecidos. El Desarrollo regional es un instrumento para el avance de una determinada estructura geopolítica, con una incidencia deliberada en: 1) la armónica convivencia de la población con el óptimo aprovechamiento o explotación de los recursos naturales; 2) el manejo estratégico de las expectativas económicas y el desarrollo social; 3) la distribución equitativa de los beneficios que proporciona el desarrollo con el propósito de eliminar los contrastes regionales; 4) el establecimiento de

condiciones reales para un desarrollo sustentable; y, 5) la definición de la vocación del territorio e incidencia en su equipamiento a fin de facilitar el desarrollo de los asentamientos humanos y de la vida en comunidad

**DESARROLLO SOCIAL.** Proceso ascendente y positivo de los modos y niveles generales de vida de un pueblo, que se refleja no sólo en el bienestar individual, también en la integración social del país. Significa la transformación y progreso de las estructuras demográficas, sociológicas, antropológicas, jurídicas y administrativas, es decir el cambio, mejoramiento, de los patrones y de las situaciones socioculturales de los individuos, de las instituciones y de los pueblos que ellos forman.

**DESARROLLO SUSTENTABLE.** Alude de manera fundamental a la necesidad de establecer límites a las políticas de desarrollo llevadas a cabo en la actualidad, con el propósito de no comprometer las posibilidades de desarrollo de las generaciones futuras. El concepto de sustentabilidad reafirma que los procesos económicos se desarrollan en un contexto cultural, social geográfico y de manera especial, ecológica. La sustentabilidad constituye una nueva dimensión del desarrollo y esta ligada a una nueva concepción de las relaciones sociedad- naturaleza, así como a una nueva racionalidad productiva cuyas bases son la sustentabilidad ecológica y la equidad social.

**REGIÓN.** Entidad geográfica caracterizada por presentar una relativa homogeneidad política, económica y social; con cierta interdependencia en el desarrollo y localización de sus actividades económicas, con respecto a otras regiones.

**FEDERACIÓN / FEDERALISMO.** Pacto, tratado, convención o alianza mediante los cuales, varios jefes de familia, municipios, grupos de pueblos, o estados se obligan, en forma recíproca o igual a llevar a cabo una o más finalidades específicas, cuya realización recae desde ese momento sobre los miembros federados. Es, entonces, un sistema jurídico y político que considera al gobierno federal como la forma que mejor sirve a las ideas de la libertad. En dicho régimen, las distintas regiones integrantes del país se rigen de manera autónoma, pero ceden parte de sus competencias al gobierno federal, quedándose con las no transferidas

**Vicente Anaya Cadena (Coordinador General).- Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, AC. 1998.**

## **7. BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFIA.**

- Aguilar Villanueva, Luis F. "El Estudio de las Políticas Públicas", Edit. Miguel Ángel Parra, México 3ra. Edición. 2000.
- Anaya, Cadena Vicente (Coordinador General). Diccionario política, gobierno y administración pública municipal. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. 1998.
- Arellano, David y Liliana Rivera. "Tendencias innovadoras en la gestión de la participación social", División de Administración Pública-Docemento de trabajo, núm. 67, México, Centro de Investigación y Docencia Económica, A. C., 1998.
- Arellano, David y Enrique Cabrero. Modelos organizacionales autóctonos para América Latina. ¿Utopía o realidad? Documento de Trabajo Núm. 5 México, División de Administración Pública-Centro de Investigación y Docencia Económica, 1992.
- Altimir, Óscar, "La pobreza en América Latina. Un examen de conceptos y datos", en *Revista de la CEPAL*, núm. 13, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, agosto de 1981.
- Azevedo, Sergio y Antonio Augusto Pereira. "Movimientos Sociales, acción colectiva y planificación participativa en el Brasil", en *Revista EURE*, Vol. XXI, Núm. 64, Santiago de Chile, 1995, pp. 103-120..
- Baena Paz, Guillermina, Instrumentos de Investigación, onceava reimpresión. México, Ed. Editores Mexicanos Unidos S.A. 1991, 134 pp.
- Bartra, Armando. Federalismo y democracia. El papel de los municipios en el desarrollo social, México, Instituto Maya A. C., 1996.
- Bobbio, Norberto. El Futuro de la Democracia Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1994, 138 pp.
- Bobbio, Norberto. Estado, Gobierno y Sociedad por una teoría general de la política. Breviarios del Fondo de Cultura Económica.- México, 2002
- Bustelo, E. S. y Minujin, A.: "La política social esquiva", Revista de Ciencias Sociales n° 6, Universidad de Quilmes, Buenos Aires, 1997.
- Cabrero Mendoza, Enrique (coord.). La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales, México, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, 1995.

- Carmagnani, Marcello Coordinador. Federalismos Latinoamericanos: México, Brasil, Argentina. El Colegio de México.- Fideicomiso Historia de las Américas.- Fondo de Cultura Económica.- Impreso en México, 1996.
- Carrillo Castro, Alejandro “Modernización administrativa y participación social”, en Vázquez Nava, Ma. Elena (comp.), op. cit., pp. 179-193.
- Cardarelli, Graciela y Mónica Rosenfeld, “Las Participaciones de la Pobreza”, Edit. Paidós, 1998. Buenos Aires, Argentina.
- Castañeda Sabido Fernando y Cuellar Vázquez Angélica. Coordinadores. Redes de Inclusión, La Construcción Social de la Autoridad. 1998. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNAM. DGAPA. Miguel Ángel Limón
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada, 3a ed., UNAM, DDF, PGJ del DF, México, 1992, 609 pp.
- CEPAL, Construyendo capital social comunitario. Santiago de Chile, 1999.
- CONAPO 2000. “Prospectiva Demográfica y Económica de México y sus Efectos sobre la Pobreza, México.
- Coraggio José Luis. Economía Urbana. Las Perspectiva Popular. 1994.
- Cordera, Rolando y Ziccardi, Alicia Coordinadores Taller Pobreza y Cooperación Social. Instituto de Investigaciones Sociales.- Universidad Nacional Autónoma de México.- 2001.
- C. Spreading Power to the Periphery.- A draft report on democratic local governance.- Prepared for U.S. Agency for International Development.- By Harry Blair.- Bicknell University.
- Decentralization in Latin America.- Learning Through Experience.- George E. Peterson.- The World Bank.
- Dabas, Elina y Dense Najmanovich (comp.) Redes, el lenguaje de los vínculos. Hacia la reconstrucción y el fortalecimiento de la sociedad civil, Argentina, Paidós, 1995.
- Dahl Robert A. Los Dilemas del Pluralismo Democrático Autonomía versus Control. CONACULTA. Editorial Patria, S.A. de CV.
- Dirección de Organización y Capacitación. Instituto Nacional Indigenista Marco general de la Organización y Capacitación, No. VI, VII y VIII, Edición fotocopiada, México, 1991.
- Douglas C. North. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. Fondo de Cultura Económica.1993.

- Escalante González Fernando. Ciudadanos Imaginarios. El Colegio de México. Quinta reimpresión 2002
- Fox, Jonathan y Josefina Aranda. “Los fondos municipales de solidaridad y la participación comunitaria en Oaxaca”, en *Revista Mexicana de sociología*, Año LVIII, Núm. 3, México, Instituto de Investigaciones Sociales- UNAM, julio-septiembre de 1996, pp. 145-168.
- F. Zimerman Joseph. Democracia Participativa. El resurgimiento del populismo. Edit. Licuosa. Grupo Noriega, Editores 1992. México, DF.
- El Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER), México, 1983.
- GOBIERNO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE TABASCO 1983-1988. MANUAL DE LOS CENTROS INTEGRADORES 1984.
- Guillén, Tonatiuh. Gobiernos Municipales: entre la modernización y la tradición política, México, El colegio de la Frontera-Miguel Ángel Porrúa, 1996.
- Hernández Silva, Álvaro. Participación de la comunidad en los planes de desarrollo municipal. Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, México, 1988, 98 pp.
- Hernández Chávez, Alicia (coordinadora) ¿Hacia un nuevo federalismo? El Colegio de México. Fideicomiso Historia de las Américas.- Fondo de Cultura Económica.- México, 1996.
- Loaeza, Soledad, compiladora. Reforma del Estado y Democracia en América Latina. El Colegio de México.- Impreso en México.- 1996.
- Información básica del Sistema Alimentario Mexicano (SAM), México, 1980.
- Jeremy Rifkin. La era del acceso. La revolución de la nueva economía.
- Kassam, Mustafa, Vio. Simposio Mundial de Investigación Participativa, Cartagena, 1978;
- Kliksberg, Bernardo. “Desigualdad y Desarrollo en América Latina”. Revista del CLAD 1999. 147-59.
- Kliksberg, Bernardo y Luciano Tomassini. Capital Social y Cultura: Claves Estratégicas Para El Desarrollo. Editorial Fondo de Cultura Económica de Argentina, S.A., Buenos Aires. Arg.
- La Otra Bolsa de Valores. Revista N° 8, México 1998
- Latapí, Pablo. Algunas reflexiones sobre la participación, Pátzcuaro; Michoacán, CREFAL, Cuadernos No. 18 México, 1983, pp. 23-31.

- Lerner, Bertha. América Latina: los debates en política social, desigualdad y pobreza. Edit. Miguel Ángel Porrúa, México 1996.
- Luis Alberto, Alfonso, Oltheten, Theo; Ooijens, Jan; Thibargin, Antón. Educación, participación e identidad cultural; una experiencia educativa con las comunidades indígenas del noreste amazónico, La Haya, CESO, 1988 (Ceso Paperback 3),
- Martínez, Silva Álvaro. Participación de la comunidad en los planes de desarrollo municipal. Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, México, 1988, 98 pp.
- Medellín E. Rodrigo, El campo y el TLC. ¿Es adecuada la propuesta presidencial?, edición fotocopiada. México, 1993, 25 pp.
- Merino, Mauricio (coord.). En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano, México, El Colegio de México, 1994.
- Microrregiones. Secretaría de Desarrollo Social, Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano, Coordinación General de Microrregiones. Documento interno 2002.
- Montúfar, César y Pavel Muñoz. “Desarrollo participativo y gobernabilidad local. Análisis del discurso de las agencias de asistencia internacional sobre la participación social. 1970-1995”, Ponencia XXI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, Sao Paulo, Brasil, septiembre de 1997.
- Muahammad Yunus, “Hacia un Mundo sin Pobreza”. Edit. Andrés Bello 1998, Santiago de Chile.
- Naciones Unidas. Focalización y Pobreza.
- Olmedo, Raúl. EL PODER COMUNITARIO EN TLAXCALA. Las Presidencias Municipales Auxiliares. Primera edición, 1999. Editorial Comuna. México.
- Olmedo, Raúl. EL CUARTO ORDEN DE ESTADO. El gobierno de la comunidad. Primera edición, 2000. Editorial Comuna. México.
- Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006. Poder Ejecutivo Federal
- Pozas Arciniega, Ricardo, Guía general cualitativa para la investigación-acción autogestionaria de los pueblos indígenas, México, INI, FCPyS, UNAM, 1989, 128pp.
- Poder Ejecutivo Federal, El sistema nacional de planeación democrática, México, 1982, 101 pp.
- Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006. Superación de la pobreza una tarea Contigo. México.

- Promesas y Limitaciones de la Descentralización.- James Manor.- Instituto de Estudios del Desarrollo de la Universidad de Sussex. 1997.
- R. Casas., H. Castillo., M. Constantino., R. Cordera., B. García., M. E. García., C. Guerra., S. Gordon., H. de Gortari., V. J. Imaz., T. Incháustegui., S. León., B. Lerner., A. Loyo., R. Loyola., M. Luna., A. Martínez., C. Martínez A., E. Martínez B., M. C. Martínez., R. Millán., F. Pliego., P. Ramírez., S. Sarmiento., B. Schmukler., F. Valdez., C. Vilas., L. Villa Lever., A. Ziccardi. Las Políticas Sociales de México en los Años Noventa. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Edit. Plaza y Valdés Editores, México, 1998.
- Salinas de Gortari, Sergio (compilador), Los Municipios de Ibero América. Puebla, Centro Estatal de Desarrollo Municipal, Gobierno del Estado de Puebla, 1992.
- Sánchez Mejorada, Cristina. “Debate en torno a la participación ciudadana”, en René Coulomb y Emilio Duhau (coordinadores)
- Sartori, Giovanni ¿Qué es la democracia ?. Grupo Patria Cultural, S.A. DE C.V.- 2000. Impreso en México
- Secretaría de la Presidencia. La Planeación nacional y el sector público, Coordinación de la Programación de materiales de trabajo, México, 1976.
- Secretaría de Desarrollo Social, Conferencia de México sobre desarrollo social y pobreza, México. Coordinación General de Asuntos Internacionales / Sedesol, 1994, 208pp.
- Secretaría de Programación y Presupuesto. Programa de Apoyo de las unidades de promoción voluntaria y patronatos estatales al desarrollo rural integral, México.1978.
- Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación de la Secretaría de Desarrollo Social. La medición de la Pobreza en México al año 2000. México, D.F. Agosto 2002.
- Sociedad Mexicana de Planificación y Programa de Apoyo Municipal de la RED INCIDE, Ciclo de mesas redondas autonomía, democracia y desarrollo: retos para una planeación y gestión municipal alternativa / memoria. México, Ed. Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara, A.C., 1991, 119 pp.
- Revista “Este País”, México, D. F. Mayo 2001.
- Toureine Alan Que es la Democracia ?. F.C.E. Reimpresión 2001. México.
- URBARED, Daniel Schugurensky cierre del debate 1 de urbared.
- Ugarte, José Antonio. El Sistema Alimentario Mexicano. Mercado de Valores, Año XL, Núm. 39, septiembre 29 de 1980, pp. 948-955.

- Vázquez Nava, Ma. Elena (comp.). Participación ciudadana y control social, op. cit., pp. 286.
- Villasante, Tomás R. Las democracias participativas. De la participación ciudadana a las alternativas de la sociedad, España, Ediciones HOAC, 1995.
- Vio Grossi, Francisco, Sergio Martinic, Gonzalo Tapia, M. Inés Pascal. Investigación participativa, marco teórico, métodos y técnicas, Edición fotocopiada, México, CEAAL, UNESCO, 1982, 25 pp.
- Warman, Arturo (compilador), La política social en México 1989 - 1994, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1994, 579pp.
- Yopo P., Boris, Metodología de la investigación participativa, 7a. Ed. Patzcuaro; Michoacán CREFAL, Cuadernos.
- Ziccardi, Alicia y Cordera, Rolando. "Las Políticas Sociales de México al Fin del Milenio. Edit. Porrúa, México 2000.
- Ziccardi, Alicia. Federalismo Léxico de la Política. Edit. FCE, México
- Ziccardi, Alicia (coord.) La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas, México, Miguel Ángel Porrúa-Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, 1995.
- Ziccardi, Alicia y Homero R. Saltalamacchia. Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas, Colec. Avances de Investigación, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, 1997.
- Ziccardi Alicia. Ciudades y Gobiernos Locales en la América Latina de los Noventa. 1991
- Banco Mundial. Informe Anual 1975, Washington, DC., 1976.
- Banco Mundial. Informe Anual 1979, Washington, DC., 1980.
- Banco Mundial. Informe Anual 1982, Washington, DC., 1983.
- Banco Mundial. Informe Anual 1989, Washington, DC., 1990
- Banco Mundial. Informe Anual 1990, Washington, DC., 1991.
- Banco Mundial. Informe Anual 1992, Washington, DC., 1993.
- Banco Mundial. Informe Anual 1993, Washington, DC., 1994.
- Banco Mundial. Informe Anual 1994, Washington, DC., 1995.

- Banco Mundial. Informe Anual 1995, Washington, DC., 1996.

## HEMEROGRAFÍA

- Centro de Investigaciones para el Desarrollo AC. La autonomía municipal y la reforma política en México Periódico El Financiero, México. 28 de octubre de 1994
- La Otra Bolsa de Valores. Revista N° 8, México, 1998
- Periódico "La Jornada", 26 de septiembre de 2000.
- Revista "Este País", Número 106. Enero 2000.
- Periódico "Milenio", 4 de enero de 2000.