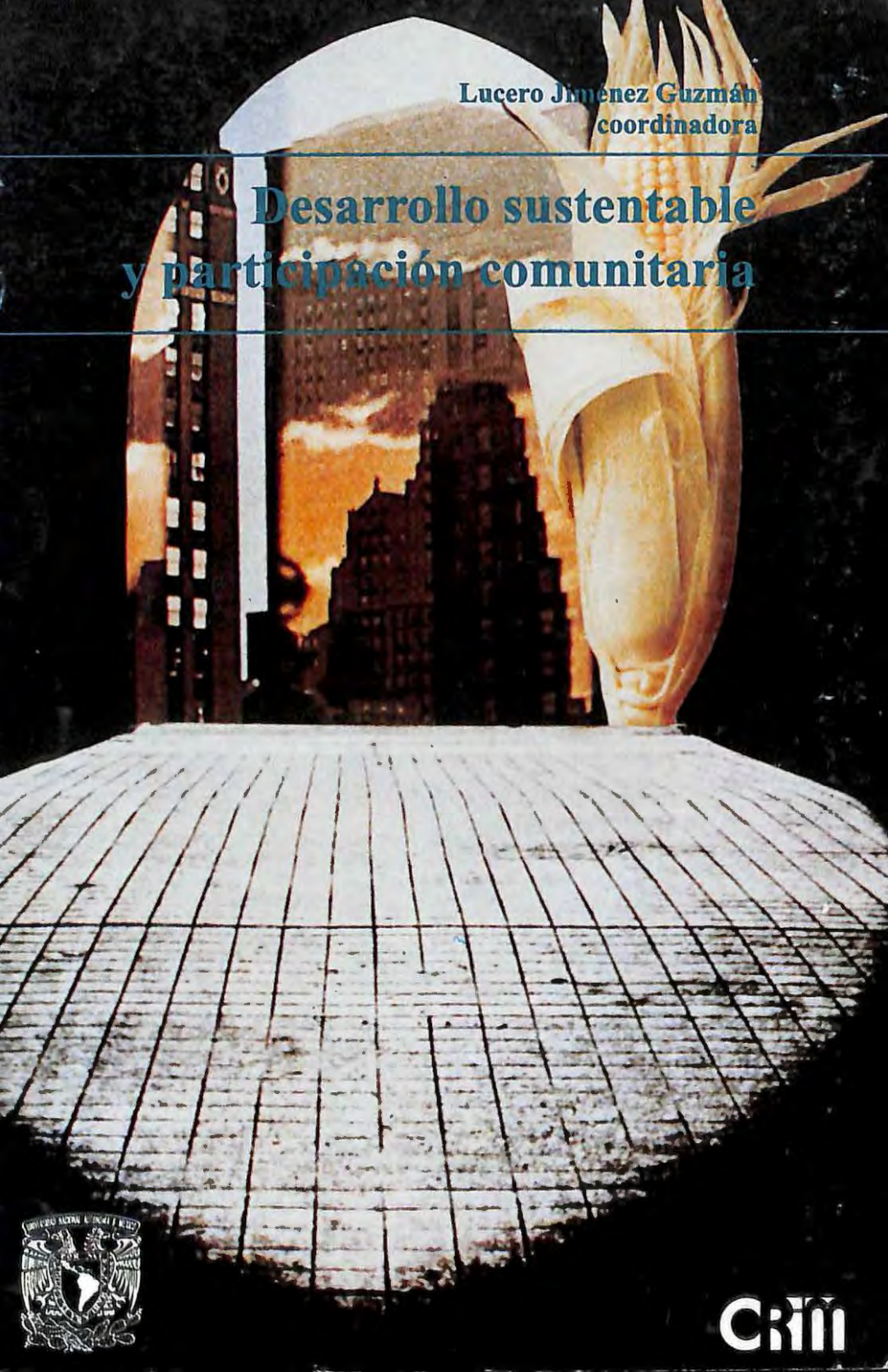
Lucero Jiménez Guzmán
coordinadora

Desarrollo sustentable y participación comunitaria



CRIM

DESARROLLO SUSTENTABLE Y PARTICIPACIÓN COMUNITARIA

Lucero Jiménez Guzmán
Coordinadora

DESARROLLO SUSTENTABLE Y PARTICIPACIÓN COMUNITARIA

Yolanda de los Reyes
Gustavo Esteva
Alexis López
Carlos Ruiz Sánchez
Margarita Velázquez

Universidad Nacional Autónoma de México
Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias
Cuernavaca, Morelos, 1994

HT169.M4 Jiménez Guzmán, Lucero, coordinadora.
J45 Desarrollo sustentable y participación comunitaria. Cuernavaca: UNAM, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, 1994.
128 p.
ISBN: 968-36-3841-4
1.Desarrollo comunitario- México.

Catalogación en publicación: Lic. Martha A. Frías-Biblioteca del CRIM.

Portada: Gelsen Gas.

1a. edición: 1994

ISBN: 968-36-3841-4

Impreso y hecho en México.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN

Lucero Jiménez*

El seminario sobre "Desarrollo Sustentable Y Participación Comunitaria" fue organizado por el Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias (CRIM) de la UNAM y el Capítulo Mexicano de la Sociedad Internacional para el Desarrollo, (SID), el día 25 de junio de 1993, en las instalaciones del CRIM.

Participaron representantes de diversos sectores: académicos del CRIM, de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, de organismos no gubernamentales y del Gobierno Mexicano. En el evento se trataron temas que son de interés prioritario tanto para el CRIM, como para la SID.

La SID es la organización no gubernamental más antigua a nivel internacional, interesada en el estudio del desarrollo. Se estableció en 1957 como agrupación vinculada y preocupada por el estudio del desarrollo económico, político y social. Desde entonces ha sido un espacio importante para el intercambio de experiencias, información e ideas sobre este trascendente tema.

Sus objetivos son:

- Estimular, apoyar y facilitar —a nivel local, regional e internacional— un sentido de comunidad entre individuos y organizaciones comprometidos con el desarrollo;
- Promover el diálogo, la comprensión y la cooperación internacional en aras de un desarrollo social y económico, que fomente el bienestar de todos los pueblos y de un conjunto verdaderamente interdependiente de naciones autosuficientes;
- Impulsar la ciencia dirigida al desarrollo social y económico, a través de la educación, con énfasis en actividades de investigación, análisis y publicación.

* Investigadora del CRIM y Coordinadora Ejecutiva de SID-México

Realiza publicaciones y programas para el estudio del desarrollo. En la agenda de la SID de los noventa los temas centrales han sido: medio ambiente y desarrollo sostenible; democracia participativa y desarrollo humano equitativo; mujer y desarrollo; gobernabilidad e instituciones para el desarrollo. En Europa han estimulado el debate sobre la seguridad humana global y han tratado de contribuir a establecer las bases para una cooperación renovada entre el Norte y el Sur.

La SID cuenta con más de 10,000 miembros en 132 países y trabaja mediante "capítulos", que producen programas de acuerdo con su realidad concreta.

En México fue creada en 1988. Su primera presidenta fue la Dra. Lourdes Arizpe y desde su creación ha tratado de cumplir con los objetivos que la SID se plantea, organizando diversos eventos para discutir el tema del desarrollo. Además y de manera importante, mexicanos destacados han participado en foros internacionales exponiendo el punto de vista del país y de la región acerca del desarrollo nacional e internacional. En la actualidad su presidente es Miguel Limón Rojas, y el director del CRIM, Raúl Béjar Navarro, es uno de sus vicepresidentes.

En este marco la UNAM, a través del CRIM, conjuntamente con la SID organizó esta mesa de discusión, que toca temas de enorme interés de la realidad actual de nuestro país, cuyas importantes aportaciones publicamos en este volumen.

El análisis y la discusión de este seminario partió de la concepción misma de las políticas públicas y de la participación y organización comunitaria. De ahí el análisis del proceso de toma de decisiones y la creación de políticas y de cuáles pueden ser las estrategias más adecuadas para impulsar la participación comunitaria como elemento central para alcanzar el desarrollo. Es por ello que la participación de la comunidad, la participación directa de los interesados en las decisiones, acciones y elaboración de políticas públicas constituyen, según nuestras conclusiones, una verdadera prioridad.

Importantes fueron las aportaciones críticas al modelo de desarrollo emprendido por diversos países en distintas épocas. Se profundizó el análisis de las concepciones de "desarrollo" y "subdesarrollo", en la trascendencia de los movimientos sociales de base y sus iniciativas. Asimismo, se plantearon importantes preguntas: ¿cómo ir más allá de la concepción actual del desarrollo y desafiar el concepto en sí mismo? ¿cómo avanzar hacia un desarrollo centrado en el ser humano y en el respeto a la naturaleza? ¿cómo recuperar recursos perdidos que hasta hace poco empezamos a asumir como esenciales para la vida de los seres humanos? Se criticó, además, el concepto actual de "necesidad" y su vinculación con una nueva ética.

También se abordó la discusión actual de enorme trascendencia sobre la necesidad de pensar "globalmente" en un mundo ya globalizado económicamente y la exigencia real de pensar localmente para encontrar soluciones correctas que, si lo son a nivel local, repercutirán necesariamente en "lo global".

Un aspecto fundamental debatido en el seminario se refiere a la importancia de la cultura y los modos de vida y la necesidad de empezar a respetarlos, así como aceptar y fomentar la vitalidad de las organizaciones de ciudadanos. Desde la perspectiva de los organismos no gubernamentales se planteó la necesidad de nuevas formas de construcción comunitaria y una nueva agenda política.

Desde la perspectiva gubernamental se abordaron temas tales como la organización, la movilización y el liderazgo sociales, así como la filosofía y las bases de la política social; de qué manera el Programa Nacional de Solidaridad se constituye como eje de la política social y la participación comunitaria. Cómo se evalúan la participación y la organización social, así como algunos de los resultados obtenidos hasta ahora, derivados del impacto de "Solidaridad".

En cuanto a la problemática de la mujer se realizó una revisión crítica de los programas y proyectos para las mujeres rurales en México. Desde la experiencia de organismos no gubernamentales y gubernamentales se abordaron estos programas y se

establecieron los problemas centrales experimentados por ambas. A partir de ello se proponen algunas recomendaciones que podrían incorporarse a futuros programas.

En todas las discusiones prevaleció el cuestionamiento a la idea del desarrollo, donde se ha olvidado que el ser humano no sólo es un medio sino también su fin. A menudo ésto se ha convertido en mera abstracción. La falta de reconocimiento del ser humano, como fin del desarrollo, es evidente. Los planes del desarrollo serían muy diferentes si este principio fundamental se hubiera tomado en cuenta. Así, los objetivos de los programas se expresarían en términos de las necesidades humanas básicas; ésto nos conduciría a que los objetivos de la producción y la distribución estuvieran integrados y tuvieran la misma importancia. Adicionalmente, una estrategia que estuviera centrada en la gente, sólo podría ser descentralizada y necesariamente tendría que implicar —como elemento central— la participación de la comunidad. Sólo así, los planes de desarrollo serían significativos para la gente y, por ende, lograrían su verdadero bienestar.

Lo anterior nos remite a la concepción de la "dimensión humana del desarrollo", que es una perspectiva totalmente nueva. Tenemos que lograr una transición en nuestro pensamiento y entonces, como afirma Mahbub Ul Haq,** "La civilización humana y la democracia podrán pasar a otra fase, en la que en lugar de ser el residual del desarrollo, los seres humanos se conviertan finalmente en su principal objeto y sujeto: no en una abstracción económica olvidada, sino en una realidad viva y operativa; los seres humanos no serán ya los esclavos o víctimas indefensas del proceso de desarrollo que han librado, sino sus amos. Tras muchas décadas de experiencia del desarrollo, sería un desafío interesante establecer esta supremacía final de las personas en el desarrollo económico".

** Consultor especial del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

LA CONSTRUCCION COMUNITARIA: MAS ALLA DEL DESARROLLO SUSTENTABLE

Gustavo Esteva*

Tengo la impresión de que el Programa Nacional de Solidaridad es el mejor, en su género, que se ha realizado en el país, y uno de los más eficaces del mundo. Quienes lo concibieron y se han ocupado de llevarlo a la práctica supieron aprovechar las experiencias anteriores, derivaron de ellas las lecciones pertinentes y les dieron continuidad, tratando de dejar atrás sus errores y deficiencias y de incorporar iniciativas enriquecedoras, nacionales o extranjeras y de las dependencias gubernamentales tanto como de la sociedad civil.

Sin embargo, no parece factible que el Programa consiga sus propósitos explícitos, en relación con la pobreza, la "atención de los grupos más necesitados" o la corrección de las injusticias. Como todos sus antecesores, fue concebido en el marco del desarrollo: se encuentra aún inmerso en la mentalidad y la orientación que desde 1949 ha caracterizado los empeños de cambio, en México y en el planeta entero, por todos los regímenes políticos y conforme a las más diversas ideologías. La notable capacidad crítica para detectar orientaciones y prácticas inadecuadas por parte de quienes concibieron el programa que, de acuerdo con la experiencia, introdujeron correctivos para que no se repitiesen los fracasos del pasado, no lograron llegar al nivel que hacía falta: a una crítica radical del desarrollo mismo, como categoría formal y como proyecto. El Programa no es, por ello, sino más y mejor de lo mismo, y seguramente correrá la misma suerte de los programas que le antecedieron.

El Pronasol, empero, se está llevando a cabo en un nuevo contexto socio-político. Las mayorías sociales, que resistieron el desarrollo pero cayeron frecuentemente en sus fantasías y se rin-

* Director del Grupo "Opción"

dieron a sus promesas, han comenzado a reaccionar con imaginación sociológica y están tomando iniciativas que las llevan *más allá del desarrollo*. Si bien el Pronasol entra de diversas maneras en contradicción con ellas, por su *ethos* desarrollista, algunos de sus elementos constitutivos se articulan bien con los impulsos actuales de los nuevos movimientos sociales. Por ello, en una variedad de acciones y circunstancias, parece capaz de generar opciones duraderas que desbordan su diseño y sus objetivos explícitos y pueden darle nuevo valor y sentido en los procesos de transformación actualmente en curso.

El secreto del desarrollo

En 1985, en la Conferencia de la Sociedad Internacional para el Desarrollo que tuvo lugar en Roma, me animé a sugerir que el futuro de los estudios para el desarrollo se encontraba en la arqueología. Señalé que sólo una mirada arqueológica podía dar apropiada cuenta de las ruinas que el desarrollo había ido dejando tras sí. Tenía la impresión de que la era del desarrollo estaba ya llegando a su término, y que, a pesar de los múltiples intentos de resucitarlo, por ejemplo con la nueva ola de "redesarrollo verde" (etiquetado como sustentable), estaba surgiendo la posibilidad de una nueva era, más allá del desarrollo. *(Esteva, 1985, 1991)*

Para mi sorpresa, el texto que presenté en la SID fue reproducido en su revista y pronto aparecieron traducciones en muchas otras partes. Aparentemente, mi intuición correspondía a una conciencia cada vez más alerta y general, que en medio de las turbulencias de la época detectaba alternativas y daba por primera vez credibilidad y fuerza a las críticas radicales al desarrollo que se habían formulado desde su lanzamiento. Y esta constatación permitió que, con otros amigos y colegas, nos dedicáramos a actualizar y profundizar el ejercicio crítico. Producto de nuestras investigaciones y debates fue el libro *The Development Dictionary (Sachs, 1991)*, que cuenta ya con traducciones al alemán y al

italiano y pronto aparecerá en español. El clima para escuchar estas posiciones, que desafían el pensamiento convencional, se está fortaleciendo en el mundo entero.

En México, en este periodo, la espectacular renovación de los movimientos sociales y la proliferación de iniciativas de base en los barrios y en los pueblos encontró una expresión afortunada en el libro de Guillermo Bonfil, *México profundo* (1987). En él, Bonfil se ocupó de examinar con todo rigor la presencia actual y vigente de nuestra "civilización negada" y mostró de qué manera surgían de sus entrañas los impulsos que podían oponerse a los proyectos del México imaginario, del México ficticio, fielmente desarrollista en la actualidad, para fabricar sus propios sueños y llevar a la práctica empresas autónomas.

La palabra *desarrollo* carece hoy de significado propio, de una denotación específica. Pero posee connotaciones amplias y variadas, que en general implican escapar de una condición vaga, indefinible e indigna. También sigue siendo el emblema de una empresa que destruye por igual entornos y culturas en todas partes del mundo.

Hasta bien entrado el siglo XIX, *desarrollo* denotaba, en español, devolver su forma original a un pergamino enrollado. En otras lenguas tenía también denotaciones precisas, que fueron aprovechadas por filósofos, teólogos y científicos para abrir nuevos campos de conocimiento. La excesiva proliferación del uso metafórico de la palabra, sin embargo, empobreció su significado. Una enciclopedia de 1860 señaló que el concepto se aplicaba ya a casi todo lo que el hombre tiene o conoce. Eucken, en 1878, advirtió que había llegado a ser inútil para la ciencia, salvo en ciertas áreas. Y cuando esos usos técnicos cayeron como desechos sobre el lenguaje ordinario, hicieron la palabra in-significante. Se volvió equivalente a un gruñido, una cifra, un algoritmo, que deriva su significado de las palabras con las que aparece asociada y del tono y contexto en que se emplea. A finales de siglo se publicaron libros cuyos títulos la asociaban con la idea de dios, el alma, la novela inglesa o la situación de los transportes. Aludía a un conjun-

to de viviendas, el despertar de la mente de un niño, la parte media de una partida de ajedrez, el crecimiento de los pechos de una quinceañera o cualquier otra cosa.

El 20 de enero de 1949 el Presidente Truman modificó sustancialmente sus implicaciones al poner en circulación su contraparte: el *subdesarrollo*. Rara vez una palabra fue universalmente aceptada, como ésta, el mismo día de su acuñación política. Truman la empleó para diagnosticar una mal específico, padecido por la mayor parte de los seres humanos y las comunidades fuera de Estados Unidos. Utilizó una designación que hasta los antiyanquis reconocerían como una condición indeseable. Después de él, de un día para otro, se atribuyó a cuatro quintas partes de la población mundial la condición indigna de estar subdesarrolladas. Pronto se multiplicaron las teorías y definiciones de desarrollo, pero a medida que se volvieron más diversas y contradictorias, sus connotaciones se acentuaron. El desarrollo comenzó a significar, para las mayorías sociales, iniciar un camino que otros conocen mejor, hacia una meta que otros han alcanzado ya (al menos parcialmente), en una calle de un solo sentido. Como compensación por el sacrificio de entornos, solidaridades, interpretaciones tradicionales, experimentos sociales y costumbres, en el altar de un consejo experto siempre cambiante, se ofreció a las mayorías sociales una fórmula mágica, apropiada para quienes todavía-no-son-pero-serán. Rostow le fabricó una fantasía glamorosa, prometiendo un avance paso a paso para poder alcanzar la condición de insectos económicos completos, desarrollados. Tal perspectiva deslumbró a la mayor parte de la gente. Por varias décadas adoptaron una actitud ambivalente ante la posibilidad de convertirse en desarrollados *homines economici*, plenamente insertos en el mercado mundial: algunas veces resistieron el "desarrollo", a fin de proteger sus entornos y fortalecer sus modos de vida; otras veces, tentados por las promesas de los desarrollistas, exigieron ser incluidos en ellas.

El *desarrollo,* en esta implicación contemporánea, propia sólo de la posguerra, nació como *ayuda.* Consistía en poner los avances científicos y el progreso industrial de Estados Unidos al servicio "de la mejoría y el crecimiento de las áreas subdesarrolladas".

Nació también en el contexto de la *guerra fría.* Estados Unidos, esa formidable máquina productiva que en 1945 era responsable de la mitad de la producción mundial registrada, acababa de estrenar su flamante hegemonía económica con el Plan Marshall cuando lanzó la "audaz iniciativa" de Truman. Y su discurso revela aguda conciencia de la llegada de Mao y de la urgencia de postular una evolución capaz de sustituir a la revolución. Se buscaba expresamente asegurar el predominio del *American way of life,* como ideal igualitario y democrático capaz de enfrentar y superar la amenaza comunista, al cerrar la brecha entre los países industriales y los "subdesarrollados".

Y nació, finalmente, como *reacción* ante las iniciativas de los pueblos colonizados, que estaban poniendo de nuevo en entredicho el predominio occidental. Los *otros* —las mayorías sociales del planeta— querían poner fin a una historia de marginación y sometimiento, que los había convertido en *bárbaros,* menos que hombres, para los griegos; *infieles* y *paganos,* una amenaza a la fe, para la Europa cristiana; *salvajes,* una amenaza a la civilización, para la Europa Ilustrada; *nativos autosuficientes,* una amenaza a la expansión económica, para la Europa industrial y capitalista. Kipling sintetizó esta percepción occidental del "otro" en una frase que expresa el sueño de todos los colonialistas: "Por algún extraño designio de la Providencia, el destino de la India ha sido colocado sobre los hombros de la raza inglesa". Hacia la mitad de este siglo, los "nativos" estaban despertando. Parecían decididos a cambiar la naturaleza de su resistencia a la evangelización, la civilización y la educación en las necesidades del mercado que se les habían impuesto por casi 500 años. Gandhi constituyó el epítome de un movimiento que en diez años triplicaría el número de los estados nacionales e impulsó a la mayor parte de ellos a tomar distancia del Este y del Oeste industriales. Y ante esa amenaza, la más grave y

extensa que el "otro" había nunca planteado al proyecto de occidentalización del mundo, apareció en el escenario político internacional el nuevo instrumento de sujeción: el subdesarrollo. Truman consiguió lo que para Churchill resultó imposible: prolongar el yugo colonial. El socialista Nehru se convirtió en su principal aliado: se ocupó de convertir a Gandhi en un impráctico mahatma, insustituible para forjar la nación pero incapaz de contribuir a su construcción, a su desarrollo. Los "nativos", en todas partes, se convirtieron en "subdesarrollados". Su imaginación y sus sueños de cambio, poco antes llenos de vigor, se empobrecieron progresivamente, hasta reducirse a la ilusión del *American way of life.*

En los años 80, sin embargo, en la llamada "década perdida para el desarrollo", la naturaleza del mito se hizo enteramente evidente. Las mayorías sociales, para quienes el desarrollo había sido siempre una amenaza, pudieron al fin decirlo en voz alta. Quedó claro que el subdesarrollo no era una condición natural o realmente existente, sino un producto de la empresa desarrollista del que sólo sería posible escapar rechazando la empresa misma. Y ésta apareció en toda su desnudez: un mito maligno cuya búsqueda ha sido causa de la continua destrucción de los entornos y las culturas de las mayorías sociales; un experimento mundial que, según su experiencia, fracasó miserablemente.

Por mucho tiempo, el desarrollo estuvo protegido por un tabú: desde la izquierda o la derecha, los académicos respaldaron la afirmación de los políticos de que el sufrimiento de las mayorías pobres es el precio que deben pagar por su propio bien último. Y este "bien" se redefinió, desde Truman, como la necesidad de cerrar la *brecha* entre desarrollados y subdesarrollados, para que éstos alcanzaran las condiciones de vida de aquéllos. El mero paso del tiempo, más que la retórica o el despertar de la conciencia, logró violar este tabú. Es cierto que la empresa del desarrollo modificó radicalmente la faz de la tierra, pero en sentido contrario al prometido. En los años cincuenta, se estimaba que países como Brasil o México alcanzarían a los desarrollados en 20 o 30 años. El más reciente cálculo considera que un país como Mauritania ¡podría tardar 3 224 años en desarrollarse!. En 1960, los países del

Norte eran 20 veces más ricos que los del Sur; en 1980, 46 veces. Lejos de cerrarse, la brecha se abre continuamente. Y cualquier extrapolación al Sur de las "condiciones de vida" del Norte muestra que, de realizarse la ilusión, el planeta estallaría por sus contradicciones.

Los llamados "pobres" lo saben ya. Lejos de desalentarse o caer en la frustración característica de los desechados por el progreso en los países industriales, reaccionan ante esa conciencia con alivio y una rica variedad de iniciativas. El debilitamiento general de los impulsos de desarrollo y la progresiva disminución de la ayuda no significa para ellos una catástrofe, como siguen proclamando los voceros de izquierda y derecha, o los gobiernos, sino una oportunidad extraordinaria de regenerar sus ámbitos de comunidad. Aunque enfrentan terribles restricciones y resienten amenazas de toda suerte de desarrollistas —cuyos ímpetus se encuentran debilitados, pero no han muerto— los llamados "pobres" no están buscando caridad ni opulencia. Se plantean la restauración de lo que el desarrollo les negó, conforme a la tradición de todos los colonialismos: la oportunidad de crear su propio modo de vida, establecer y regular sus propios ámbitos de comunidad y vivir en dignidad. Para ellos, lo opuesto al desarrollo no es el subdesarrollo, que representa tan sólo una descalificación grosera, conforme a un supuesto simplista de evolución unilineal. Lo opuesto al desarrollo es la hospitalidad: aceptar que el otro existe y tiene derecho a existir como lo que es, con sus dioses, sus esperanzas, su camino propio. Con su tradicional actitud hospitalaria, los llamados "pobres" transitan hoy por ese camino propio, tratando de regenerar sus sueños, al mismo tiempo que sus espacios de vida, cuando el mundo parece caerse a pedazos, por el derrumbe de los viejos paradigmas. ¿No fue Nietzche el que escribió, en 1886, que "El desarrollo no busca la dicha, sino sólo el desarrollo y nada más"?.

Disolver las necesidades

Actuar más allá del desarrollo no supone dar un paso más en la misma secuencia de una evolución unilineal. Deja atrás el mero movimiento de resistencia, la lucha antidesarrollista. Implica ocu-

parse del fondo del asunto, disolviendo radicalmente la esencia misma de la empresa del desarrollo: la postulación de un ideal único de vida, asociado con el *American way of life*, en el seno de sociedades económicas.

El reconocimiento radical de que el otro existe, de la fundamental relatividad cultural que caracteriza a los pueblos del planeta, permite que éstos se propongan, al liberarse de las obsesiones del desarrollo, su propia redefinición de la buena vida. En vez de un nuevo paradigma, de otro ideal universal con el que se pretenda sustituir al del desarrollo, con base en cualquier bandera ideológica, se trata de dar paso a los mil modos diferentes en que distintos pueblos y culturas pueden concebir ideales de vida y de organización social.

Desde los años 70, las evidencias del fracaso del desarrollo impulsaron, junto con las etiquetas que intentaban renovar el mito (desarrollo integral, endógeno, global, social, alternativo, participativo, "otro"), el reconocimiento de sus límites y contradicciones. Paul Streeten mostró que el *éxito* en el logro de las metas de crecimiento económico, postuladas por el desarrollo, era la *causa* del hambre y la miseria que se pretendían superar con ellas, por lo que propuso el *Enfoque de Necesidades Básicas*, como un esfuerzo que debía realizarse de manera paralela al de desarrollo, si en realidad se quería mejorar la condición de las mayorías sociales. *(Streeten, 1979)*. La identificación de los límites al crecimiento —planteados por el Club de Roma desde 1972 *(Meadows y otros, 1972)*— alimentó iniciativas que intentaban, ante la manifiesta imposibilidad de generalizar los modos de vida de los países "desarrollados" a los "subdesarrollados", concentrar el empeño en conseguir que en éstos se lograse, por lo menos, la satisfacción de esas "necesidades básicas" de toda la población sugeridas por Streeten, que Manfred Max-Neef se encargó de formular en términos alternativos para el diseño de "El Otro Desarrollo" (*Dag Hammmarskjold Foundation, 1975*). Con esta orientación, se pretendió dejar de lado la polémica sobre el desarrollo mismo, cada vez más intensa, a fin de concentrar la atención pública en torno a la noción de "necesidades básicas", cuya identificación se con-

sideraba "evidente" y parecía formar parte de las premisas fundamentales del pensamiento general. Aunque no fue posible lograr consensos sobre la definición de esas "necesidades básicas" y la comunidad internacional rechazó la propuesta de adoptar éste como el enfoque general de sus políticas de desarrollo, el concepto mantuvo su vigencia y permeó a la mayor parte de las estrategias y programas intentados desde entonces, en el plano nacional y en el internacional.

Resulta difícil poner en entredicho esta premisa, ante el abierto predominio del discurso del desarrollo, inserto ya, profundamente, en la mentalidad "espontánea" de cualquier hombre moderno. Pocos han percibido la historicidad concreta de la noción actual de *necesidades*: la manera en que se transformó la percepción de la naturaleza humana, en el curso del último medio siglo, para convertir al *homo sapiens* en un ser *necesitado*, y para que una dimensión inherente a la condición humana —su limitación, su radical inmersión en su entorno— se transformase en dependencia del mercado, en adicción a los bienes y servicios con los que se redefinieron sus "necesidades" (*Illich, 1991*).

Cuando yo era pequeño, hace 50 años, la palabra "necesidades" se empleaba solamente, en el lenguaje ordinario, cuando mi madre me daba indicaciones para que yo indagara dónde "satisfacerlas" al estar en casa ajena. A nadie se le hubiera ocurrido plantear una escuela, un centro de salud o el teléfono como una "necesidad".

Hace unos 20 años, cuando don Hugo Cervantes del Río estaba realizando Asambleas Públicas de Inversión, como parte de su campaña como precandidato presidencial, me tocó asistir a una de ellas en el municipio de Asientos, en Aguascalientes. Estaban, de un lado, funcionarios de casi todas las dependencias, cuidando el aparador de bienes y servicios que cada una de ellas ofrecía. Del otro lado, estaban los representantes de las comunidades que iban, uno tras otro, presentando sus "necesidades" ante los funcionarios: alumbrado, agua potable, créditos a la producción, caminos, escuelas, centros de salud, empleos... Todo el repertorio de peticiones se desplegó así ante nosotros. Casi al terminar, habló don Chuy.

"Nosotros somos tan pobres", dijo, "que no tenemos ninguna de las necesidades que han mencionado los compañeros. Sólo queremos seguir viviendo. Pero ahora ni eso nos dejan". Casi todos se rieron de la expresión, que atribuyeron a pobreza del lenguaje, a la típica ignorancia campesina. Pero don Chuy me explicó más tarde, en su rico vocabulario lleno de colorido, que su pueblo había logrado permanecer al margen de la contaminación, de la percepción causada por el desarrollo y que aún poseía una mentalidad clásica, humana, pegada a sus raíces y a su tierra. En su pueblo, las gentes se ocupaban básicamente de vivir, estaban conscientes de las restricciones impuestas a la condición humana y sólo buscaban apoyo para iniciativas que les permitieran florecer y perdurar en sus propios términos. Pero ninguna institución tenía respuestas para él. Ninguna estaba preparada para atenderlo. Sólo se ocupaban del desarrollo.

Las "necesidades", en su sentido moderno, no surgieron con el desarrollo. Aparecieron con el capitalismo y la modernidad, cuando el cercado de los *commons*, en Inglaterra, creó las condiciones objetivas para la constitución del "hombre necesitado", cuando se estableció la escasez como principio organizador de la vida social, desengranando así la economía de la cultura, constituyéndola como una esfera autónoma e instalándola en el centro de la política y de la ética. (*Polanyi, 1944; Dumont, 1977; Sahlins, 1974; Esteva, 1991*). Pero la búsqueda del desarrollo, en la posguerra, trajo las "necesidades" al centro del discurso político occidental y le dio un nuevo atractivo al término, que se convirtió en el más apropiado "para designar las relaciones morales entre extraños en la región de los sueños de un mundo formado por Estados de bienestar" *(Illich, 1991)*. Pero el concepto no durará mucho tiempo. "Tal como 'necesidades' se convirtió en un emblema importante que permitió a los administradores dar una racionalización filantrópica a la destrucción de culturas, así, en la actualidad, 'necesidades' está siendo reemplazado por el nuevo emblema de los 'requerimientos básicos', bajo el cual puede justificarse la nueva meta, la 'supervivencia de la tierra'" (*Illich, 1991*).

En los barrios y en las comunidades, en México como en otras partes del mundo, se siguen presentando reivindicaciones para satisfacer las "necesidades". Los funcionarios de Pronasol pueden argumentar, con toda legitimidad, que la mayor parte de sus fondos se han canalizado a atenderlas, ante demandas explícitas de la gente, formuladas con amplia participación popular. También pueden exhibir pruebas de que sus normas se han vuelto cada vez más flexibles, para acomodarse a las más diversas demandas de los grupos, y que una parte importante de sus fondos se entregan a órganos representativos de los municipios, los ciudadanos o las organizaciones sociales, para que en su seno se tomen las decisiones de asignación de recursos, con muy limitadas restricciones por parte de la institución.

Sin duda, uno de los aspectos en que Pronasol muestra más claros avances respecto a experiencias anteriores es el compromiso de la gente en las decisiones y en la ejecución de las acciones. El hecho tiene implicaciones ambiguas. Por un lado, lleva más lejos que nunca el empeño de "educar" a la gente en las "necesidades" que debe tener, dando así nuevas esperanzas de vida al desarrollo y restableciendo la dependencia de bienes y servicios en quienes estaban tratando de librarse de ella, o implántandola por primera vez en barrios y pueblos que habían conseguido hasta ahora escapar a las enseñanzas al respecto de las dependencias públicas, el sector privado o las organizaciones no gubernamentales. Por otra parte, sin embargo, el hecho tiene también una implicación correctiva. La intervención directa de la gente en las decisiones y las acciones ha hecho posible que adquieran más clara conciencia de sus implicaciones, que puedan detener los empeños, cuando logran percibir a tiempo sus consecuencias contraproductivas, y que incluso se canalicen esfuerzos y recursos a iniciativas que se apartan explícitamente del marco de las "necesidades" y el discurso del desarrollo. Como el "catálogo" de aplicaciones no se reduce a lo que las instituciones públicas o el mercado pueden ofrecer, se ha hecho posible impulsar empeños que se orientan explícitamente a romper la dependencia de unas u otro, respaldándose así iniciativas alternativas, emanadas realmente de la base social.

La regeneración del arte de vivir y morir

Practicar una redefinición autónoma de la buena vida, tras abandonar el ideal uniforme de dependencia asociado con el desarrollo, implica romper las ecuaciones que hicieron equivalentes el acto de aprender con la dependencia de escuelas; el de sanar con la dependencia de servicios médicos; el de comer con la dependencia del mercado de alimentos; el de habitar, con la dependencia del sistema institucional de construcción de viviendas y prestación de servicios públicos. Esta ruptura implica disolver, en la práctica lo mismo que en la percepción, la noción de "necesidades" característica de la posguerra.

Es cierto que se impone en el mundo entero, día tras día, la monocultura global del desarrollo. Pero es también cierto que, al mismo tiempo, día tras día, mucha gente trata de afirmar sus propios modos de vida. Vuelven a hacerlo, incluso, quienes habían perdido ya toda esperanza de salvaguardar sus maneras de vivir. Al reivindicar respeto a la autonomía de sus nuevos ámbitos de comunidad, mucha gente está intentando, ante todo, regenerar la noción de la *buena vida*, rescatándola de su degeneración en el discurso del desarrollo y percibiéndola de nuevo como una expresión cultural, viva y cambiante, de una comunidad bien enraizada en su tradición y su suelo. En cada espacio cultural, histórico, la gente fue siempre capaz de generar su propia noción de una buena vida, a la luz de sus contextos específicos y dadas sus restricciones concretas. La lucha actual intenta recuperar esa continuidad histórica.

Esta posición no debe confundirse con la búsqueda contemporánea, ahora de moda, de "estilos de vida alternativos". Tampoco puede contenerse en el enfoque que busca controles políticos que limiten y modifiquen ciertos aspectos de los estilos de vida prevalecientes en las sociedades del Norte, en la tradición de "simplicidad" que se forjó desde que apareció la idea de los "límites del crecimiento". Se trata, más bien, de una búsqueda novedosa de libertad, justicia y pluralismo radical, que parte del supuesto de la relatividad cultural (*Panikkar, 1982, 1984, 1990*) y

reivindica, para los pueblos que constituyen las mayorías del planeta, lo que se les ha negado por 500 años: *caminos autónomos para lograr que sus estilos de vida únicos, localmente enraizados, puedan florecer y perdurar.*

Los académicos, los gobiernos e incluso los grupos "alternativos" siguen buscando alternativas *de* desarrollo, en vez de alternativas *al* desarrollo. Las críticas al desarrollo, cada vez más agudas, documentadas y abundantes, están siendo procesadas y refuncionalizadas, tanto en los foros oficiales como en los alternativos, para *reducirlas* a la crítica de ciertos modelos o estilos de desarrollo, no al desarrollo mismo. Muchos gobiernos y desarrollistas están usando envolturas de "desarrollo alternativo" como desodorantes que disimulen la peste del desarrollo, ante el desprestigio de los emblemas que se inventaron para ocultarla durante los últimos 20 años.

Ha llegado el momento de decir no al desarrollo. No se trata de optar por uno u otro modelo de desarrollo y oponerse a los demás. No es cuestión de hacer correcciones marginales en el camino actual. Lo que ahora debemos desafiar es la idea misma del desarrollo: la adopción de un emblema universal para la transformación social de muy diversos modos de vida, que expropia la dignidad de la gente, su confianza en sí misma, sus sueños propios, y debilita sus capacidades y destrezas. Hace 20 años parecía aún posible dar al desarrollo nuevo significado y sentido, redefiniéndolo en todas sus implicaciones, en su genealogía tanto como en sus consecuencias. Ahora es demasiado tarde. El emblema resulta por completo inepto para configurar esperanzas propias y emprender caminos autónomos, puesto que comprende, para cuatro de cada cinco personas en la Tierra, la noción de ser *sub*desarrollados, la percepción de uno mismo como alguien-que-todavía-no-es-pero-será y que por ende necesita la guía y el consejo de los que *ya son.*

Decir "no" al desarrollo conlleva un empeño de arraigamiento y *localización* que entra claramente en contradicción con tendencias actuales asociadas con la *globalización* de la lógica económica. En las nuevas circunstancias del mundo y en nombre de "valores universales" e "intereses mundiales", los gobiernos

están promoviendo activamente emblemas que concentren los pensamientos y las acciones de todos en un "enfoque global" y realizan campañas —como la de la deuda o la 'supervivencia del planeta'— encaminadas a establecer las instituciones y políticas correspondientes. Aprovechando la aceptación acrítica de la idea de la "aldea global", propalada por los medios, se diseminan ahora lemas como el de "un solo mundo o ningún mundo", "nuestro destino común" y, desde los alternativos, "piensa globalmente, actúa localmente".

Es preciso resistir con vigor esa propuesta. Prominentes pensadores y críticos sociales nos han aportado ya los argumentos y las razones para hacerlo. Wendell Berry nos advirtió contra los "pensadores globales", a quienes considera muy peligrosos. "En realidad", dice, "el pensamiento global no es posible":

> "Aquellos que han 'pensado globalmente' (y entre ellos los más exitosos han sido gobiernos imperialistas y corporaciones multinacionales) lo han hecho por medio de simplificaciones extremas y ofensivas que no merecen el nombre de pensamiento...El pensamiento global sólo puede hacerle al planeta lo que le hace un satélite espacial: reducirlo, convertirlo en una burbuja".

Wendell Berry nos exige *pensar localmente*. Así haríamos las cosas mucho mejor de lo que estamos haciendo ahora. Las preguntas y respuestas correctas en el plano local lo serán también en el global. (*Berry, 1992*).

Iván Illich y sus amigos, por su parte, nos advierten que nuestra generación ha perdido sustento en el suelo y en la virtud.

> "Al hablar de virtud nos referimos a la forma, el orden y la dirección con las que actuamos, informados por la tradición, atados al lugar y calificados por las elecciones practicadas dentro de nuestro alcance habitual; nos referimos a prácticas mutuamente reconocidas como buenas dentro de una cultura local compartida que realizan los recuerdos de un lugar".

La modernización nos aisló de la simple mugre, del agobio, de la carne, del suelo y de la tumba. La economía

> "transforma a la gente en pequeños fragmentos intercambiables de población, regidos por las leyes de la escasez... Ofrecemos resistencia a los expertos ecológicos que predican respeto a la ciencia, pero fomentan el desdén por la tradición histórica, el sabor local y la virtud terrena, autolimitada... Nos fastidia el desdén por el suelo que observamos en el discurso que practican ecologistas de pizarrón... Lanzamos un llamado para constituir una filosofía del suelo: un análisis claro y disciplinado de la experiencia y el recuerdo del suelo sin los cuales ni la virtud ni una nueva forma de subsistencia podrían existir". (*Groeneveld et al, 1991*).

No se trata de llamados abstractos, marginales o académicos, sino de expresiones muy concretas de lo que la gente en las comunidades de base *está haciendo*. Pueden ser vistos como descripciones de comportamientos generalizados, adoptados por mucha gente de los márgenes en medio de la llamada crisis. Sin embargo, son comportamientos constantemente expuestos a hostigamiento y represión. En realidad, los *estilos de vida más sensatos y morales, bien enraizados en diversas tradiciones culturales, que las gentes están promoviendo en sus comunidades, sólo podrán florecer y perdurar cuando se les deje de impedir que lo hagan; cuando no se les fuerce a adoptar ideas y comportamientos ajenos, disolviendo sus propios sueños y formas de vida y destruyendo al mismo tiempo sus culturas y sus entornos; cuando sea posible proteger sus empeños actuales de afirmar sus propias definiciones de la buena vida, ajustadas a sus limitaciones lo mismo que a sus capacidades y potencialidades de transformación y firmemente arraigadas en su suelo.*

Nuevos sueños, para escapar de la pesadilla, están ahora en el orden del día. Y la gente empieza de hecho a soñar esos sueños. A fin de liberarse de sus cadenas económicas, en medio de las turbulencias de la crisis, han creado nuevos ámbitos de comunidad para poder vivir en sus propios términos.

En estos nuevos ámbitos de comunidad, desengranarse de la lógica económica de los mercados y planes nacionales se ha convertido a menudo en condición de supervivencia. En realidad, los llamados marginales están obligados, por las circunstancias que enfrentan, a confinar su interacción económica a las esferas *externas* a sus modos de vida. Después de experimentar lo que subsistir significa cuando se depende enteramente de la sociedad económica, porque se han adquirido las "necesidades" del desarrollo, están redescubriendo las ventajas y bendiciones de sus propios refugios. También están aprendiendo a regenerarlos. Para remediar el daño realizado por el desarrollo a sus vidas y sus entornos, soportan pesadas cargas y enfrentan grandes desafíos, pero también disfrutan oportunidades creativas y profundas satisfacciones. Para ellos, desmantelar las formas económicas de interacción dentro de sus modos de vida, manteniéndolas en el exterior, no significa, a menudo, sino abandonar ilusiones amenazantes:

—*Ilusiones que igualaban educación con diplomas*. Al aceptar la definición económica del aprendizaje, resintieron una dramática escasez de maestros y escuelas: su marginalización del sistema educativo. Al reengranar ahora el aprendizaje en la cultura, han comenzado a disfrutar la opulencia de sus conocimientos útiles y de las formas de enriquecerlos constantemente. Con una pequeña ayuda de sus amigos, que pueden compartir con ellos instrumentos de aprendizaje e informaciones y experiencias ajenas a su propia tradición, pueden sonreir sin angustia ante la crisis cada vez más aguda y marginalizante del sistema escolarizado.

—*Ilusiones que igualaban la salud con la dependencia de servicios médicos*. Para ellos, para los marginales, el acceso a los médicos, los centros de salud, los hospitales, los medicamentos, fue siempre inadecuado. Mientras aceptaron, a menudo contra sus convicciones, que la medicalización[1] era condición indispensable

1 Desde Illich (*Némesis Médica*. México: Mortiz, 1984; publicado por primera vez en inglés en 1976), puede llamarse *medicalización* a la condición de una sociedad en que se administran médicos, en vez de remedios o medicamentos, cuando se diagnostica una enfermedad. La definición misma de la enfermedad y su diagnóstico corren a

para una existencia sana o al menos requisito para curarse, padecieron agudamente esas carencias. Ahora, tras recuperar la conciencia de que la salud no es otra cosa que la habilidad autónoma de lidiar con las agresiones del ambiente, están regenerando sus propias capacidades de sanar. Aprovechan intensa y extensamente la sabiduría tradicional de sus curanderos y las capacidades curativas de sus entornos. Una pequeña ayuda de sus amigos sirve de complemento útil, cuando alguno de sus predicamentos de salud se halla fuera de sus recursos tradicionales. En esos términos, su acceso *restringido* a hospitales o medicamentos modernos no constituye una carencia, sino que es expresión de buen juicio, al autolimitar con sensatez el empleo de lo que sólo debe usarse como último recurso y en forma limitada.

—*Ilusiones que igualaban la comida con actividades técnicas de producción y consumo.* Al haber caído en una brutal dependencia del mercado o del Estado para subsistir, padecieron la insoportable carencia de ingresos para adquirir sus alimentos, es decir, sufrieron hambre y desnutrición. Ahora, al regenerar y enriquecer sus relaciones entre sí y con el medio ambiente, están aprendiendo a nutrir de nuevo sus vidas y sus tierras y a lidiar mejor con los faltantes que aún los afectan. Abandonar las cosechas comerciales o librarse de la adicción al crédito o a los insumos industriales no se logra de un día para otro. Algunos otros cambios son aún más lentos y difíciles. Sin embargo, acciones como el retorno al cultivo intercalado les ayudan a regenerar su tierra y su cultura, al tiempo que mejoran su nutrición.

—*Ilusiones que igualaban el hogar con la dependencia de las instituciones de construcción de viviendas y prestación de servicios públicos.* Un 70% de las casas que actualmente existen en el país fueron construidas por sus propios habitantes. Esta tradi-

cargo de la biocracia, que posee los poderes legislativo, ejecutivo y judicial en esta materia y a partir de ellos prescribe los comportamientos públicos y privados al respecto, conforme a su ideal de convertir a cada persona en un *paciente*, bajo el cuidado de servicios institucionales de salud —públicos o privados— desde antes de nacer hasta después de la muerte.

ción, afectada gravemente por los proyectos de desarrollo, está ahora regenerándose y abarca una amplia gama de acciones en el campo de los servicios públicos. Cuando el saneamiento se hizo equivalente al drenaje y al sanitario inglés, se produjo una grave escasez de servicios, que dejó sin instalaciones sanitarias apropiadas a más de la mitad de la población. Al introducir técnicas alternativas, como el sanitario ecológico seco, para el manejo autónomo de sus desechos, los pueblos no sólo consiguen una mejoría inmediata, de bajo costo, en sus condiciones sanitarias; también derivan lecciones de gran valor, por haber desconectado su estómago de cualquier forma de dependencia de una burocracia centralizada.

De mil maneras diferentes, la gente está procediendo a regenerar su arte tradicional de vivir y morir, recuperando así la dignidad autónoma que se les negaba en el discurso del desarrollo, y reencontrando, con sus limitaciones personales y colectivas, nuevas oportunidades de gozo e integridad.

La nueva agenda política

Las actuales formas de la construcción comunitaria, planteadas en libertad y por la autonomía, entran en constante contradicción con los esfuerzos de 'desarrollo de la comunidad', tendientes siempre a formalizar estructuras e imponer patrones de vida y de organización social ajenos a las comunidades mismas. El hecho de que la teoría del desarrollo de la comunidad, como la de la descentralización, hayan nacido en Inglaterra, como instrumentos para aumentar la eficiencia de la administración colonial, marca aún todos los esfuerzos que se realizan con esa orientación.

Las comunidades reales son casi siempre invisibles para el sociólogo, el burócrata o el activista externo. La solidaridad orgánica que constituye la argamasa que las mantiene unidas es imperceptible desde el exterior y pocas veces se manifiesta en estructuras formales o legales reconocibles por otros. Está pegada a la piel comunitaria y no puede acomodarse en las categorías formales de

quienes intentan estudiar a las comunidades, recoger sus opiniones o demandas o convertirlas en interlocutores formales de un programa administrativo. De hecho, la creación de organizaciones para los fines del desarrollo, bajo el supuesto de que la gente carece de toda organización, tiende a pervertir y distorsionar profundamente la dinámica interna de las comunidades.

Esta contradicción ha sido, sin duda, una de las limitaciones más graves de Pronasol, cuya naturaleza y estructuras exigen contar con interlocutores formales, capaces de asumir compromisos con la institución. Incluso en los casos en que se respeta cabalmente la voluntad interna de los pueblos, en esos procesos de formalización, el resultado no es siempre el deseado, entre otras cosas porque el empeño se eslabona con el "enemigo íntimo", siempre presente en los pueblos. El "enemigo íntimo" (*Nandy, 1981*): la mentalidad colonizada, la forma de pensar y de actuar que corresponde ya a los patrones impuestos desde afuera.

Conscientes de que las presiones de los desarrollistas no han cesado y de que están por ello expuestos a un continuo desgaste, los nuevos ámbitos de comunidad han estado mostrando creciente vitalidad en la configuración de amplias coaliciones ciudadanas, que permitan proteger y respaldar los esfuerzos locales y regionales mediante flexibles alianzas que en muchos casos llegan a rebasar las fronteras nacionales. No se trata de organizaciones convencionales, en el modelo federativo o corporativo tradicional, sino de innovadoras estructuras, por lo general bastante informales, que acumulan la fuerza del número sin perderse en organizaciones de masas, expuestas a la burocratización, a la corrupción o a la cooptación. Sin debilitar la autonomía de las organizaciones locales, con sus características y aspiraciones diferenciadas, aprovechan las múltiples convergencias que se observan entre ellas, especialmente para manifestar con vigor su rechazo a los enemigos comunes, su resistencia a los proyectos convencionales y su decisión de avanzar por un camino propio, que efectivamente respete su diversidad.

De esta manera, así sea con inmensas dificultades y por rutas enteramente abiertas a la sorpresa, a lo inesperado, parece estarse tejiendo en los barrios, en los pueblos, en el México profundo, una nueva opción de existencia social, más allá del desarrollo.

Cuando se sentían "gente de las afueras" (*Paz, 1969*), la periferia, los márgenes, aceptaban implícitamente como propios los *centros* establecidos por otros y, consecuentemente, aceptaban el sueño y la lucha de ser *incluidos* en esos centros y hasta de apoderarse de ellos. Gracias a la crisis, han sido capaces de reformular nuevos centros, que ahora atraen su atención tanto como sus fantasías. Marginalizar en ellos la economía es una empresa claramente estimulada por las "imposibilidades estructurales" que prevalecen.

Están surgiendo las condiciones para formular una nueva agenda política. Los "marginales" buscan, ante todo, establecer fórmulas legales y políticas que protejan los "guettos" autónomos que crearon y regeneraron en los años 80. En vez de permitir que derechos humanos abstractos los unzan aún más firmemente al ethos del desarrollo, se plantean ahora formular una nueva carta de libertades, capaz de dar sustento a sus nuevos ámbitos de comunidad. Para ese fin, en vez de la "participación popular" que buscaron en los años 70 y 80, están extendiendo coaliciones ciudadanas efímeras o temáticas que amplíen su capacidad defensiva y el impacto público de sus iniciativas. Tales coaliciones constituyen una reacción fresca a la ideología paralizante y a la burocracia corrupta de las "organizaciones de masas". Están rechazando activamente la afiliación individual y abstracta, que tiende a disolver a las comunidades y desalienta formas genuinas de participación política y afirman, en cambio, patrones tradicionales de organización y participación notablemente renovados y actualizados.

Las nuevas iniciativas populares configuran un estilo político que amplía la dignidad de cada persona y de cada relación humana. Este estilo cuestiona y subvierte cada vez más a los

diversos regímenes políticos establecidos. Es un estilo que implícitamente denuncia el progreso como una fe peligrosa, sin fundamento teórico, histórico o político.

Mucha gente en los márgenes considera que ha llegado el momento de enterrar los mitos coloniales: nacidos de la evangelización, expandidos a través de la conquista violenta y la dominación y finalmente expresados en la última frontera de la arrogancia, la invención del subdesarrollo. En realidad, parece llegado el momento de escuchar a las comunidades de base, donde los hombres y mujeres están labrando nuevos mitos y fantasías. Los años 90 pueden transformar sus sueños en la pesadilla del Redesarrollo Verde o bien, acaso, pueden darles una oportunidad de subsistir y florecer.

En los años próximos, las iniciativas populares abrirán un debate para la constitución de un discurso alternativo: el discurso de la gente. La justicia y la virtud estarán en el centro de tal discurso: justicia real, que emerja de la comunidad, en la tradición clásica, más allá de Trotsky y Nietzche (*McIntyre, 1981*) y virtud auténtica, enraizada en el suelo, en el lugar, en el espacio social localizado donde hombres y mujeres reales viven y mueren (*Groeneveld et al.*, 1991).

Para la creación de ese nuevo discurso, toda una red de percepciones, "verdades" y vacas sagradas tendrá que ser demolida. El debate seguirá, quizá, las líneas generales que esbozo en seguida, al presentar ciertas sospechas, esperanzas y premoniciones que creo advertir entre las comunidades de base.

La *igualdad* es una de las más respetadas vacas sagradas de la vida moderna. Parece representar una aspiración universal y legítima. Desafiarla abiertamente ha llegado a ser políticamente inviable, moralmente inaceptable y prácticamente irrelevante. Y sin embargo, las iniciativas populares están denunciando en la actualidad el carácter reaccionario de esta reivindicación, cuya implementación violenta sigue destruyendo gente y culturas en

todas partes del mundo[2]. Como lema político, la igualdad carece de fundamento teórico o empírico[3]. La amplia diversidad y radical heterogeneidad de la gente y las culturas sufre una reducción inaceptable en un mundo que postula la homogeneidad de su igualdad. Desde luego, una clara toma de posición contra la noción misma de igualdad debe ser explícitamente acompañada de una toma paralela de posición contra todas las demás formas de privilegio y licencia establecidas en las sociedades modernas o en las tradicionales. Lo que necesita hacerse evidente es la falta de legitimidad de la jerarquía inherente a toda sociedad de "iguales", a fin de abrir un debate sobre esquemas alternativos de orden social, que no sean fuente de injusticia, licencia o arbitrariedad y se encuentren culturalmente fundados y basados en el reconocimiento social personalizado. Esta es, precisamente, la agenda de movimientos sociales e iniciativas populares que están logrando ir más allá de la "participación popular", una de las frases y emblemas que más típicamente se han empleado para expresar el prejuicio de la igualdad.

2 En nombre de la igualdad, para beneficio de esta doctrina sagrada, las peores formas de discriminación, injusticia y violencia aceptada se están implementando constantemente. A medida que se proclama más vigorosamente la igualdad de las mujeres, más se les discrimina (*Illich, 1982*). A medida que las minorías o los grupos oprimidos reciben cada vez más "trato de iguales", más se les transforma en ciudadanos de segunda clase. A medida que los abstractos "derechos de acceso" son legalmente reconocidos y políticamente apoyados, mayor es la privación concreta y la destitución practicada contra las mayorías. La escolarización universal y obligatoria ha sido impuesta en todas partes como un instrumento para conseguir la igualdad. Ha producido lo contrario. "Al utilizar la escuela como un mecanismo de clasificación, parecemos estar en camino de crear un sistema de castas completo, con intocables que deambulan y mendigan en los trenes subterráneos y duermen en las calles" (*Gatto, 1991*). Estos hechos son bien conocidos y se les ha expuesto una y otra vez ... ¡para estimular la lucha por la igualdad!. Ha llegado el momento de reconocer que estas condiciones no son consecuencias de una materialización inadecuada del ideal o de la impropia de las políticas que apoyan la igualdad, sino que forman parte del ideal mismo.

3 La homogeneización original de las almas cristianas —todas son iguales a los ojos de Dios— que aparentemente dió legitimación moral al ideal de igualdad, es enteramente insoportable en el mundo real.

La consagración final de la *democracia* como derecho humano universal y régimen político mundial coincide con el deterioro manifiesto de los ideales que han inspirado esta fórmula de organización social. Sabemos ya que la sociedad económica moderna, sociedad de masas de individuos homogeneizados, no puede ser gobernada *por* la gente. Pero el reconocimiento explícito de esta situación y la sustitución de aquel ideal por diferentes fórmulas de gobiernos *representativos* no han suscitado una exploración pertinente de alternativas. Desplazar la economía del centro de la vida política, a fin de descolonizar la política y la ética; reducir al mínimo las estructuras centralizadas en que la "democracia representativa" tiene todavía un papel que desempeñar, ampliando al mismo tiempo las estructuras descentralizadas en que otras formas de gobierno prevalecerán; derivar las lecciones pertinentes de la crítica del crecimiento económico (para legitimar una tasa negativa de evolución de la economía como meta social deseable); desmantelar el dominio prevaleciente de la ciencia "para el pueblo" y las profesiones inhabilitantes, propiciando así el florecimiento de otros sistemas de conocimiento y de otras formas de su ejercicio...; todos estos son componentes entrelazados de una agenda política que moldea actualmente las iniciativas populares en América Latina y en otras partes. Para que florezcan, necesita formularse un nuevo discurso: ese es el primer punto de la agenda.

Por otra parte, la ciencia *por* el pueblo; el florecimiento del dominio vernáculo; la coexistencia convivial de hombres y mujeres diferenciados y de sus organizaciones; la subordinación de la economía a la política y a la ética; el desmantelamiento organizado de las instituciones económicas y políticas asociadas con el desarrollo, la igualdad, la democracia y los sistemas centralizados de conocimiento/poder; y la protección legal y política de los espacios locales autónomos, libremente gobernados por la gente en sus nuevos ámbitos de comunidad, son esperanzas, sueños y ejercicios limitados y tímidos que están apareciendo en el horizonte de una era que ya empezó.

OBRAS CONSULTADAS

Berry, Wendell, "Con los pies en la tierra". En: *Opciones*. México, núm. 5, 20 de marzo de 1992.

Dag Hammarskjold Foundation, "What Now? Another Development". En: *Development Dialogue*. Uppsala, The Foundation, 1975.

Dumont, Louis, *From Mandeville to Marx: The Genesis and Triumph of Economic Ideology*. Chicago, University of Chicago Press, 1977.

Esteva, Gustavo, "Development: Metaphor, Myth, Threat". En: *Development*. N° 3 (1985).

——— "Development", En: W.Sachs (ed.), *The Development Dictionary, A Guide of Knowledge as Power*. Londres, Zed Books, 1991.

Gatto, John, "Por qué las escuelas no educan". En: *Opciones*. México, núm. 2, 7 de febrero de 1992.

Groeneveld *et al*, "La declaración de Hebenshausen: sobre el suelo". En: *Opciones*. México, núm. 3, 21 de febrero de 1992.

Illich, Iván, *El género vernáculo*. México, Mortiz, 1991.

———"Needs", En: Wolfgang Sachs, ed. *The Development Dictionary*. Londres, Zed Books, 1991. pp. 88-101.

MacIntyre, Alasdair, *After Virtue*. Notre Dame, University of Lousiana, Notre Dame Press, 1981.

Meadows, Donella H., Dennis L. Meadows, Jorgen Randers y William W. Behrens III. *The Limits to Growth*. Nueva York, New American Library, 1972.

Nandy, Ashis, *The Intimate Enemy. Loss and Recovery of Self Under Colonialism*. Nueva York, Oxford University Press, 1981.

Panikkar, Raimón, "Alternative a la culture moderne". En: *Interculture*. Montreal, Intercultural Institute of Montreal, 1982.

———, "Religious Pluralism: The Metaphysical Challenge", En: *Religious Pluralism*. Boston. O. V. (1984)

Panikkar, Raimón, "The Pluralism of Truth". En: *World Faiths Insight.* Nueva York, XXVI, Oct.1990.

Paz, Octavio, *Corriente alterna*. México, Mortiz, 1969.

Polanyi, Karl, *The Great Transformation*. Nueva York: Rinehart and Co., 1944. Hay traducción en español: *La Gran Transformación*. México, FCE, 1989.

Sahlins, Marshall, *Stone Age Economics. New York, Aldine, 1972.*

Streeten, Paul. "A Basic-Needs Approach to Economic Development". En: Jameson, K.P. y C.K. Wilber, eds. *Directions in Economic Development*. Notre Dame, University of Lousiana Notre Dame Press, 1979. Ver, en español, *Fronteras de los estudios sobre desarrollo.* México, FCE, 1982.

PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD EN LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO

Carlos Ruiz Sánchez.*

CONTENIDO.

1. El concepto de políticas públicas.

"Las políticas públicas son una forma de comportamiento gubernamental de antiguos pergaminos", señala Omar Guerrero, y las considera como una resurrección de las ciencias de la policía.[1]

En el Estado absolutista se desarrollan las llamadas ciencias camerales, producto del Cameralismo, que según Baena de Alcázar:

* Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

1 Guerrero, O. Mesa Redonda sobre el tema: "El papel del analista de políticas en asuntos públicos". México, ITAM, 9 de noviembre de 1988.

Es una corriente intelectual estrechamente hermanada a la ciencia de la policía, en especial durante el siglo XVIII.

Y para Jacques Chevalier y Daniele Loschak:

Esta administración despótica es la base de las primeras manifestaciones de una ciencia administrativa aplicada: las teorías de la administración general y de la policía.[2]

Blunschli propone una clasificación de los ramos de la policía, en la que se puede apreciar la extensión que estas ciencias alcanzaron, todavía en el siglo XIX.[3]

El concepto de policía se pierde en la administración pública de los países de habla hispana, pues la palabra misma se constriñe a la referencia de la gendarmería, y desaparece su significado como medio de gobierno. Todavía en el siglo XX, en algunos municipios se usaba la fórmula de los "bandos de policía y buen gobierno"para aquellas disposiciones proclamadas para normar las actividades del gobierno municipal. Pero, con la influencia del derecho administrativo —corriente decimonónica de la administración pública— las ciencias de la policía salen del escenario, y no es sino hasta que aparecen los estudios norteamericanos sobre las *public policies* que se renueva el interés académico por aquellas olvidadas ciencias de la policía. Sin embargo, el nombre ya se había perdido, y en la actualidad no tenemos cómo nombrar a ese proceso de la toma de decisiones gubernamentales frente a ciertos problemas contingenciales.

Respecto a las definiciones de políticas públicas, se encuentra tal variedad de ellas, que se hace patente la dificultad de definirla.

Dye dice que simplemente es:

Aquello que el gobierno escoge hacer o no hacer.

2 Citados por Guerrero O. *Las Ciencias de la Administración en el Estado Absolutista. La teoría de la Administración Pública en las Ciencias Camerales y la Doctrina de la Policía en Europa entre los Siglos XVI y XVIII.* México, Fontamara, 1986. pp. 34- 35.

3 *Ibid.* p. 216.

y cita también la de Eulau y Prewitt que dice:

Una política pública se define como una "decisión permanente" caracterizada por una conducta consistente y la repetitividad por parte, tanto de aquellos que la elaboran, como por aquellos que se atienen a ella.[4]

Mac Rae y James definen a las políticas como:

Un curso de acción seleccionado que afecta significativamente a un gran número de personas.

Y una política pública es:

Una política elaborada por el gobierno.[5]

González Ortiz selecciona varias definiciones de políticas:

Las normas y programas gubernamentales, esto es, las decisiones que surgen como resultado del sistema político.

Las leyes, ordenanzas locales, decisiones de la Corte, ordenanzas ejecutivas, decisiones de administradores y hasta los acuerdos no escritos.

Es la ciencia social aplicada en varios sentidos; primero, en la identificación de la necesidad hacia la cual la política pública es dirigida; segundo, en la investigación y en los resultados de las ciencias gubernamentales y tercero, en la evaluación de los programas públicos.[6]

Guerrero cita algunas definiciones más:

La nueva noción de políticas trasciende su connotación vulgar de curso de acción, para ser definida como una parte de un proceso general, junto con la clarificación de las metas, la definición de la situación del caso y la determinación de los medios

4 Dye, Thomas R. Understanding Public Policy. 5ª. Ed. Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice Hall Inc. 1972. p. 1.

5 Mc Rae, D.; James, W. *Policy Analisis for Public Decisions*, Chapel Hill, University of North Carolina, s/f. pp. 12-13.

6 González Ortíz, Beauregard. "El concepto de política pública en la administración pública norteamericana". En: Revista de Administración Pública. Río Credias, Universidad de Puerto Rico, Escuela Graduada de Administración Pública, s/f. pp. 60-61.

óptimos para efectuar la acción decidida. (...) *"un diseño para modelar el futuro bajo el influjo de fuerzas externas, bajo tendencias que fluyen del pasado hacia el presente".* (Easton Rothwell).[7]

Para Frohock una política pública es:

1.- Una práctica social, y no un evento singular o aislado,

2.- ocasionado por la necesidad de :

a) reconciliar demandas conflictivas o

b) establecer incentivos de acción colectiva entre aquellos quienes comparten metas, pero encuentran irracional cooperar con otros.[8]

Una política es acción, no reflexión ante demandas alternativas. La mayor parte de las políticas se hacen en condiciones de escasos recursos.[9]

Por su parte Subirats propone completar la perspectiva de las definiciones de políticas públicas:

(...) entendiendo que toda política pública es algo más que una decisión. Normalmente implica una serie de decisiones. Decidir que existe un problema. Decidir qué se debe intentar resolver. Decidir la mejor manera de proceder. Decidir legislar sobre el tema, etc. Y aunque la mayoría de las ocasiones el proceso no sea tan "racional", toda política pública comportará una serie de decisiones más o menos relacionadas.[10]

Existen muchas otras definiciones, pero se consideró que con las anteriores es suficiente para formarse una idea del campo de las políticas públicas.

7 Guerrero O., O. "Las políticas públicas como ámbito de la concurrencia multidisciplinaria". México. 1991.

8 Frohock, F. M., *Public Policy. Scope and Logic.* Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice Hall, Inc., 1979. p. 11.

9 Ibid. p. 12.

10 Subirats, Joan. *Análisis de Políticas Públicas y eficacia de la Administración.* Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública. Ministerio para las Administraciones Públicas, 1989. [Colección Estudios]. p. 41.

En cuanto al proceso de elaboración de políticas, Dror escribe que:

El proceso de elaboración de políticas es muy complejo, dinámico e integrado por las diferentes contribuciones que le aportan sus componentes.[11]

Considera doce características principales del proceso que son:

1.- *Es muy complejo*: la elaboración de políticas implica muchos componentes, interconectados por asas de comunicación y retroinformación, las que actúan en diferentes sentidos.

2.- *Es dinámico*: El proceso de la elaboración de políticas es un proceso, es decir, una actividad continua que para sustentarse requiere una entrada continua de recursos y de motivación. Es un proceso que cambia con el tiempo.

3.- *Tiene componentes variados*: la complejidad de la elaboración de políticas públicas es la causa de otra de sus características, digamos, la multiplicidad de sus componentes. Las subestructuras frecuentemente implicadas en la elaboración de políticas públicas son las "instituciones políticas" o el "sistema político" de la sociedad.

4.- *Hace diferentes contribuciones*: esta característica sugiere que cada subestructura hace una diferente y a veces única contribución a las políticas públicas. Esto se refiere a la sensibilidad de los diferentes diseñadores de políticas frente a los estímulos que reciben de las estructuras y subestructuras sociales y políticas.

11 Dror, Yehezkel, Public Policymaking Reexamined. Part II. A framework for Evaluating Public Policymaking. Chap. 2. The Scope, Significance, and Method of the Inquiry. [Victor Jones, Editor]. Scranton, Penn., Chandler Publishing Company, 1968. pp. 12-17.

5.- *Es un proceso de decisiones*: el diseñador de políticas es una especie de diseñador de decisiones, lo que permite utilizar modelos.

6.- *Se orienta por reglas principales*: las políticas públicas sitúan, en muchos casos, a las directrices generales y a las instrucciones detalladas por abajo de las principales lineas de acción que deben seguirse. Lo que sucede es que, en general, una política está integrada frecuentemente por un conjunto complejo de sub-políticas interactuantes. En algunos casos, inclusive, parecen superponerse o contradecirse, pues una parte de las políticas se está formando, cuando la otra se está ejecutando. El resultado de esto es que muchas políticas se ejecutan por medio de sub-decisiones. Esta ambigüedad hace imposible separar claramente entre "hacer políticas", "ejecución de políticas" y "administración".

7.- *Sirve para la acción*: hacer políticas tiene como resultado hacer acciones. De hecho, las decisiones se elaboran para hacer acciones. En algunos casos, sin embargo, se utiliza la palabra políticas para expresar el deseo de alguna acción, aunque ésta sea imposible de llevar a cabo.

8.- *Está enfocado hacia el futuro*: la elaboración de políticas públicas siempre se enfoca al futuro. Una decisión es lo que se acuerda hoy, para hacerlo mañana, con base en lo que sucedió ayer. Este es el motivo por lo que una política se formule generalmente en términos vagos y elásticos, ya que se pueden ir haciendo ajustes posteriores sobre la marcha de la ejecución. Esto es el cambio incremental de las políticas.

9.- *Se desarrolla principalmente para los organismos gubernamentales*: las políticas públicas lo son porque están dirigidas a la actuación de los organismos gubernamentales, aunque en ciertos casos comprometan también a los privados, de manera secundaria.

10.- *Está formalmente dirigido y realizado para el interés público*: las políticas públicas generalmente están dirigidas y realizadas en función del interés público.

11.- *¿A qué se refiere el interés público?*: aunque el término "interés público"es difícil de definir, nunca se le toma como una orientación "general", y se considera este enfoque como importante y significativo.

12.- *Se ejecuta con los mejores medios posibles*: no sólo las políticas públicas están generalmente dirigidas y realizadas en función del interés público, sino que también se hacen con los mejores medios posibles. Se busca el mayor beneficio neto de la población en términos abstractos, es decir, no necesariamente habrá que comprobarlo por medio de estudios de costo-beneficio. La relación entre medios y fines depende de las implicaciones de poder que existan en el cambio de medios, y de los valores prevalecientes en los medios político-administrativos donde se desarrolle el proceso de políticas públicas.

2. Organización comunitaria

Todos somos miembros de varias comunidades políticas, como ciudadanos de un país, de un estado, de un municipio, de una ciudad o de un pueblo. Pero además pertenecemos a otras agrupaciones civiles o políticas. En cada una de ellas, tenemos oportunidades de influir en las decisiones por diversos medios: en algunas votando, en otras opinando y en algunas otras, mandando.

Las decisiones que se toman en estas comunidades son de lo más variado, pues se decide sobre impuestos, reglamentos, salud, medio ambiente, educación, protección civil, y en general sobre todo aquello que tenga que ver con el o los grupos sociales y su bienestar. Pero uno no es, de ninguna manera experto en todos y cada uno de los tipos de decisiones que se toman.

Típicamente el ciudadano común no está informado de los procesos de políticas que se llevan a cabo en el gobierno, empero, puede convertirse en crítico de los expertos y proponer, de manera constructiva, otras alternativas de solución probablemente más acertadas, pues se encuentran más cerca de donde se generan y se sufren los problemas. La responsabilidad se multiplica.

La diferencia entre el análisis de decisiones comerciales o de algunos resultados de reportes de grupos de *staff* del gobierno, consiste en que, como ciudadanos interesados en las decisiones gubernamentales, las metas seleccionadas se refieran al bienestar común, a la rectitud general y al interés público, y no al provecho, ventajas y poder para ciertos grupos particulares.

Un grupo de ciudadanos que sean analistas de políticas, no deber ver sólo sus intereses, sino los del interés general para el bienestar social.[12]

La participación ciudadana esta íntimamente relacionada con la democracia. O mejor dicho con el quehacer democrático. Sartori dice que:

¿Cuándo encontramos un "pueblo gobernante", el demos en acto o función de gobierno? La respuesta es: en las elecciones.[13]

No obstante, en las elecciones se tiene solamente un consenso o una "opinión pública" de un acto "discontinuo y elemental". Durante los periodos electorales se estimula la participación de la población en el proceso, para sumirla después en el olvido. La actividad política de los ciudadanos en general decrece casi hasta la inactividad. Además, una cosa es la elección de los gobernantes y otra las decisiones gubernamentales concretas.[14]

12 Mc Rae, D.; James, W. *Policy Analisis for Public Decisions.* Chapel Hill, University of North Carolina, s/f. p. 3.

13 Sartori, G. *Teoría de la democracia. 1. El debate contemporáneo. Capítulo V. "La democracia gobernada y la democracia gobernante"* p. 116. [Versión española de Santiago Sánchez González] Tomo I. Madrid, Alianza Editorial, [Alianza Universidad], 1988.

14 *Ibid.*

Jones afirma que raramente la población tiene una idea clara de lo que son las políticas públicas,[15] pero se establece un consenso respecto a las decisiones del gobierno frente a los problemas identificados. Pero:

En principio, el consenso no es consentimiento real: no implica el consentimiento activo de cada uno a algo. En segundo lugar, aun si buena parte de lo que llamamos consenso puede ser simplemente aceptación (es decir, consenso en un sentido débil y básicamente pasivo), en todos los casos, la característica definitoria general del consensus-aceptación es un "compartir" que de alguna manera vincula (obliga).[16]

Easton establece tres niveles de consenso. El segundo nivel se refiere al consenso procedimental, que establece las reglas del juego. Estas reglas están generalmente en las constituciones políticas de los Estados; sin embargo:

existe una regla de extraordinaria importancia que debe preceder a las restantes: regla que determina cómo deben resolverse los conflictos.[17]

Al ser las políticas públicas precisamente una de las principales maneras de resolver los conflictos,[18] se tiene aquí la conexión entre la sociedad y el Estado.

Habrá que considerar los siguientes aspectos: los criterios políticos tienen que ver con el impacto o repercusión social de las políticas. Jones propone los siguientes:[19]

- *Agregación.* ¿Cuánta gente piensa que el problema es importante? En este aspecto se maneja la magnitud y la trascendencia del problema, considerando que la participación de la comunidad sea de tal importancia que pueda influir en el gobierno para que éste ponga atención al problema como problema público.

15 Jones, C. O. *op. cit.* p. 34.
16 Sartori, G. *op. cit.* pp. 121-122.
17 Ibid. p. 123.
18 *Cfr.* la definición de Frohock.
19 Jones, C. O., *An Introduction to the study of Public Policies.* 3th. Ed. Monterey, Cal. Brooks/Cole Publishing Co., 1984, pp. 27-30

- *Organización*. ¿Qué tan organizada está esa gente? No basta que mucha gente considere el problema como trascendente, sino que también es importante que los grupos se presenten frente al gobierno como grupos organizados, con fuerza para generar demandas políticas.
- *Representación*. ¿Qué acceso tienen los grupos a los niveles decisorios? Los canales de comunicación que existan en la sociedad, serán determinantes para definir la representación de los grupos sociales frente al gobierno. Teóricamente debieran ser los partidos políticos los encargados de ejercer esta representación, sin embargo, debido a la debilidad del poder legislativo en la mayoría de los Estados latinoamericanos, es necesario que la representación de la sociedad civil frente al Estado se de por medio de corporaciones y grupos de presión o de poder, que lleven las demandas de la sociedad.
- *Aceptación*. ¿La solución no choca con creencias, costumbres, tradiciones u otros tipos de valores de la gente? En los casos en que las decisiones se toman sin la participación de la comunidad, lo que desafortunadamente es lo habitual, con frecuencia se ignoran los valores religiosos, éticos y culturales de los grupos afectados. Los resultados son en general muy malos, pues la población no acepta las soluciones que le ofrece el ejecutivo, y se pierden no sólo los recursos de las políticas sino también la credibilidad y la legitimidad del gobierno.
- *Sustentación*. ¿La solución favorece o deteriora la imagen del gobierno? Esto se relaciona con lo anterior. Si las decisiones de políticas públicas no se toman con la participación comunitaria, el sustentamiento del gobierno se va a ver afectado, en ocasiones, gravemente.
- *Conflicto*. ¿La solución generaría algún conflicto político o social? El manejo de los conflictos con la sociedad debe ser sumamente cuidadoso para resolverlos con el mayor beneficio para las dos partes. Se debe considerar entre las soluciones, la posibilidad del conflicto y los grados de negociación y de compulsión del Estado frente a la sociedad civil.
- *Costo social*. ¿La solución implicaría un sacrificio social de algún grupo de gente? El análisis de la agregación, la organización y la representación, permitirá sopesar el costo social que genere la decisión.

- *Legitimación.* ¿Quiénes apoyarían la solución y cómo se puede mantener ese apoyo? Las estrategias del diseñador de políticas públicas para "vender la idea" y mantener el apoyo a las decisiones, deberán estar muy bien establecidas.

La división del trabajo capitalista tiene como consecuencia, entre otras, la división entre el Estado y la sociedad y por lo tanto la necesidad de que ésta exprese en el Estado los intereses comunitarios por medio de la delegación en sus representantes, que conforman el poder legislativo. Pero en el presente, en la mayoría de los países de América Latina se ha fortalecido el poder ejecutivo, y por razón natural, el legislativo ha sufrido un debilitamiento relativo. El cesarismo y el bonapartismo han sido los procedimientos con los que se ha fortalecido el gobierno, para llenar el vacío social resultante de la retracción de unas sociedades debilitadas y mediatizadas por la dominación de clase. Los partidos políticos, que formalmente deben tener la representación de las clases sociales en las cámaras legislativas, cada vez tienen menos fuerza y en muchos casos su legitimidad está en duda. Por lo tanto pierden eficacia para participar en las decisiones del gobierno.

Osorio propone una tesis sobre este tema al preguntar:

¿Tienen algún espacio los partidos políticos en las nuevas formas de gestión de la política o somos testigos de su muerte paulatina, siendo una más de las instituciones que arrastrará consigo el siglo XX?

Su discusión se basa en la realidad de las condiciones latinoamericanas respecto a la democracia —democracias "restringidas o de baja intensidad", les llama— y en el interés por el desarrollo, que ahora ya no es de los gobiernos, que se preocupan más por ganar espacios en los mercados mundiales, y que solamente los que están alejados del poder hablan de él.

Los partidos políticos, dice Osorio, pierden su capacidad de convocatoria y sus llamados quedan reducidos a tareas "de corto aliento".

Por otra parte, los recientes ejemplos de Brasil y de Venezuela, demuestran que:

La corrupción y la creciente percepción de la política y de los partidos como espacios que velan por los intereses de camarillas, son otros importantes ingredientes en la crisis que venimos comentando.

Y no cree que los partidos políticos y los gobiernos sean ahora más corruptos, sino que la sociedad se muestra menos dispuesta a la tolerancia de esos vicios.

A este fenómeno le han llamado "emergencia de la sociedad civil" y también "revolución ciudadana". Como quiera que sea, lo importante es que se está desarrollando un proceso de concientización de la sociedad civil, que se expresa como la creación de diversas formas de representación, diferentes de las formas "tradicionales" de los partidos políticos. El autor cree que esto es un periodo de transición del cual los partidos políticos saldrán reforzados, pero sólo debido a severos cambios en su legitimidad, en su representatividad y en su eficiencia social.[20]

El surgimiento de corporaciones que toman o tratan de tomar esa representación es la prueba de la decadencia del poder legislativo en las sociedades latinoamericanas. Estos organismos corporativos, conocidos ahora como Organizaciones No Gubernamentales (ONG) son o han sido las formas de participación comunitaria más efectivas. Como ejemplos de ellas, están las asociaciones de obreros, de campesinos, las llamadas "populares", las cámaras de comerciantes, de industriales, de terratenientes y de banqueros, que cumplen con las características que pide Jones en su matriz de análisis de políticas públicas: agregación, organización y representatividad.

Estas corporaciones son indudablemente formas de organización ciudadana, con mayores grados de legitimidad que las representaciones legislativas, sobre todo para las clases dominantes, y eventualmente para las clases dominadas, pero que se ocupan de llenar cierto vacío de participación ciudadana. El gobierno

20 Osorio, Jaime. "Los partidos políticos en horas de cambio". En: *La Jornada*. La Jornada Semanal. 23 de junio de 1993. pp. 23-24.

acude a ellas para hacer "consultas populares" que le permitan obtener grados razonables de aceptación, sustentamiento y también legitimación de las decisiones que toma, tratando de evitar, lo más posible, los conflictos y los costos sociales demasiado altos.

Con ello el gobierno puede prever los márgenes de transacción o de regateo que resultaran de las políticas públicas adoptadas, en el caso de que surgiera algún tipo de antagonismo en el grupo social comprometido, e incluso medir también la magnitud y la conveniencia de las posibles acciones de compulsión efectiva si fuera necesario. Estos mecanismos también son eficaces para obtener, en su caso, el respaldo y la participación de los grupos neutrales o pasivos, que muchas veces en el último momento toman una posición frente a los problemas y a las soluciones propuestas.[21]

3. El proceso de la toma de decisiones en condiciones de contingencia (políticas).

Como una de las funciones fundamentales del gobierno, está la planeación y la programación de las actividades fundamentales de tipo político, social y económico, con fines de desarrollo y de legitimación. Son los principales instrumentos de gobierno dentro del Estado democrático de Derecho. No obstante, el desarrollo capitalista implica la presentación de crisis económicas, que en el siglo XIX tenían duraciones cortas aunque se presentaban periódicamente. Pero a partir de este siglo, estas crisis se han hecho más profundas, más frecuentes y duraderas, de tal manera que en la actualidad se puede considerar que el mundo vive una crisis permanente, con exacerbaciones intempestivas.

La magnitud de los problemas de atraso y de injusticia social en un mundo cambiante, muchas veces con violencia inusitada:

21 Frohock considera en la segunda parte de su definición este aspecto. Frohock, F. M. *op. cit.* p. 11.

Plantean al Estado y a la sociedad problemas cruciales de organización política, de organización gubernamental y de gestión pública: de política y de políticas,

dice Aguilar, y agrega refiriéndose a México:

El plan nacional actualizaba, concretizaba, en un específico tiempo político del país, un proyecto nacional, cuyo sentido, meta y herramental se consideraba claro, manifiesto, inmutable y sobre todo, colectivamente compartido. Obviamente el emisor y destinatario del proyecto era la nación, un colectivo social, cuyos fines trascendían los intereses particulares de individuos y grupos, a la vez que los subordinaban[22].

Sin embargo estas situaciones se pueden universalizar, sobre todo en América Latina.

Otro fenómeno observado es que los planes, que nacieron como imperativos debido a las crisis fiscales, se convirtieron rápidamente en indicativos, con lo que se "garantizó" su incumplimiento, o por lo menos su diferimiento indefinido. Los planes se volvieron documentos "consultados" y, en el mejor de los casos "concertados".

El resultado final fue un conjunto de programas de acción con objetivos genéricos, y aun ambiguos, instrumentos de acción vagos, indiferenciados, y compromisos laxos.[23]

En estas circunstancias, surge la proposición norteamericana del análisis de políticas públicas, las que según Lasswell, su fundador, las identifica como:

la actividad teórica de producir conocimiento relevante y útil para la toma de decisiones del gobierno en un contexto social en el que los problemas públicos, objeto de la decisión gubernamental, se caracterizaban por ser más complejos y de escala.[24]

22 Aguilar V., Luis F. "Política Pública y Gobierno del Estado". En: La Revista del Colegio. México, 1990. pp. 238-243.
23 Ibid.
24 *Ibid.*

En cuanto a los métodos para la elaboración de políticas públicas, se presentó una gran discusión relativa a la utilización de la racionalidad "tradicional" o de los ajustes por aproximaciones sucesivas. La realidad encontrada por Lindblom en las investigaciones de la toma de decisiones en el gobierno norteamericano es que se utiliza con mayor frecuencia el método de las aproximaciones sucesivas. Con base en ello, propone un método al que le llama "la ciencia del Muddling Through"[25], que literalmente se podría traducir como: lanzarse a conseguir una conclusión exitosa, atinada, en un camino desorganizado o en un ambiente caótico. Es una forma idiomática del inglés, que siguiendo el mismo estilo en español, diríase que es "la ciencia de sacar al buey de la barranca"* refiriéndose a la superación de todas las dificultades encontradas en condiciones extraordinarias.

Este método, conocido como el método incremental, es, según los más destacados investigadores norteamericanos, el más usado por los diseñadores de políticas públicas de los gobiernos en todo el mundo. En la realidad, la acelerada velocidad que tienen los asuntos públicos condiciona que las decisiones del gobierno tengan que tomarse sin cumplir con los cánones del método científico tradicional, pues ni se cuenta con la información completa necesaria, ni la información que se tiene es relevante, ni mucho menos se dispone del tiempo necesario para conseguir o procesar el cúmulo desordenado de datos existentes. Entonces se opta por la alternativa de las aproximaciones sucesivas limitadas, las que, de acuerdo con la opinión de Dror:

Está más cercano a la realidad, la teoría que lo sustenta es más refinada y se ajusta más a la naturaleza humana.[26]

* En América del Sur utilizan la expresión salir del paso, pero en México esto tiene otra connotación, un tanto peyorativa, y no refleja la idea del autor.

25 *Ibid.*
26 Dror, Y. "Muddling through -or Inertia?". En: Public Administration Review, The Journal of the American Society for Public Administration, Vol. XXIV, Num. 3, September 1964. p. 153.

Sin embargo, ha sido difícil aceptar esta teoría, ante la inercia de las técnicas tradicionales de la planeación, tan en boga en el pasado inmediato.

Muchos observadores aseguran que un gran número de las investigaciones rápidas que se hacen para decidir las políticas públicas, con frecuencia, se generan en la agencias ejecutivas bajo la presión de las circunstancias y son meramente legalizadas por una legislación subsecuente. Los diseñadores de políticas deliberan diariamente sobre cuál puede ser la reacción del público sobre esto, o la reacción del parlamento sobre dicho movimiento. El mero conocimiento de que los diputados puedan frenar una política, que un altercado periodístico pueda destruir todas las posibilidades de iniciar una actividad que el administrador considera deseable, hace que sea el más interesado y deseoso de anticiparse a las reacciones del público o de los legisladores. El concepto moderno de gobierno lo caracteriza como el mayor servidor público, con una vasta diversidad de actividades que debe administrar, (...) Los cambios continuos de la sociedad requieren que el administrador sea responsable de cualquier condición que pueda afectar sus actividades. Debe considerarse que las leyes no son cuerpos estáticos ni verdades universales; representan las políticas expedidas que son sujetos de cambio continuo. Administrar conforme a lo anterior, implica que el administrador de hoy proceda de acuerdo a la anticipación. Dentro de los límites de las leyes vigentes, la función del administrador es hacer siempre posible lo que hará el trabajo legislativo.[27]

27 Friedrich, C. J. "Public Policies and the Nature of Administrative Responsability". En: C. J. Friedrich and Edward S. Mason. *Public Policy. A Yearbook of the Graduate School of Public Administration.* Cambridge, Mass. Harvard University Press, 1940. pp. 14-19.

4. Los problemas contingenciales (de políticas) en el desarrollo.

Una política de planeación regional de desarrollo se refiere principalmente a la incidencia espacial del crecimiento económico. Para alcanzar sus objetivos, la política tratará de influir, tanto en la actividad económica como en las decisiones locales domésticas, guiando principalmente las inversiones públicas hacia el fortalecimiento del capital. Además de otros valores sociales, la localización de nuevas inversiones afecta la capacidad de crecimiento de la economía, la eficiencia de las actividades productivas, la distribución de los impuestos y el nivel de integración espacial de la economía.[28]

Los grupos sociales, considerados en el funcionalismo como grupos de presión y de poder y en el materialismo histórico como clases sociales, tienen una influencia definitiva en los planes, pues la ideología cuenta mucho para establecer sus metas y objetivos. En el capitalismo los juegos de poder entre las diferentes facciones determinarán si es factible o no elaborar planes, pues si la sociedad se opone a la participación del Estado en los asuntos económicos, al argumentar las libertades democráticas, no habrá ningún plan que proceda. Si el Estado se considera en la obligación de proteger a la población más desvalida, los planes tendrán un alto contenido tutelar o paternalista. Por el contrario, si es un Estado librecambista, no elaborará planes de beneficio social ni de participación económica.[29]

Como es bien sabido, las condiciones económicas de los países latinoamericanos se identifican con el subdesarrollo. Los factores del subdesarrollo que aducen algunos autores son, entre otros, las formas de operación interna de las llamadas sociedades

28 Regional Development Policy. Políticas de Desarrollo Regional. Sumario. The M.I.T. Press, 1966.
29 Proel, Juan. "Los intentos de la planificación económica en México". En: Comercio Exterior, Vol. 23, N°. 1. Enero de 1973.

atrasadas, como la resistencia a la adopción de técnicas modernas, la ineficiencia administrativas, la venalidad de los funcionarios, el desprecio de las clases medias por las actividades manuales, etc. Sin embargo, éstas son solamente las consecuencias del mismo subdesarrollo.

De la Peña concluye:

(...) *dentro de las pautas del funcionamiento actual del capitalismo, el subdesarrollo no tiene solución de fondo. Esto, que se deriva de la forma de la operación interna de las sociedades atrasadas y de las influencias externas a que están sujetas, de ninguna manera implica que no puedan tener lugar elevaciones substanciales de los ingresos y de los consumos, fastuosas urbanizaciones, construcción de ostentosas obras públicas y considerables avances educativos, sanitarios, etc. (...) El subdesarrollo de hoy, por miserable que sea, tiene indudables perspectivas de aliviar algunas de sus deficiencias, en cuanto a satisfactores materiales se refiere, y agravar muchas otras en lo que hace a las relaciones entre los países y los hombres.*[30]

Los principales problemas del desarrollo en América Latina, además de los mencionados anteriormente conectados con el subdesarrollo, se deben a que no existe en ninguna parte de Latinoamérica un capitalismo progresista y nacional, ni se han dado las condiciones históricas para que se implante.

Por un capitalismo "progresista" y "nacional" entendemos —dice Stavenhagen— *una serie de políticas orientadas en palabra y acción al desarrollo independiente del país, es decir, de las masas de la población.*[31]

30 De la Peña, Sergio. *El antidesarrollo de América Latina.* 5ª. ed. México, Siglo XXI Editores, S.A. 1976. pp. 122.

31 Stavenhagen, R. *Sociología y subdesarrollo.* Capítulo I, pp. 15-38. México, Editorial Nuestro Tiempo, 1972. [Colección: La Cultura al Pueblo].

Las decisiones técnicas, administrativas y políticas que se toman cotidianamente en el gobierno son las principales fuentes del subdesarrollo. Porque en estas decisiones predomina el pragmatismo sobre la razón de Estado en el manejo de la cosa pública, como un mecanismo de evasión de la contribución social para señalar la dirección de las políticas públicas que tiendan al desarrollo.[32]

Las acciones de las políticas públicas se deben complementar con la participación ciudadana, lo que les asegura en buena medida el éxito, puesto que quienes conocen mejor sus problemas y las maneras de solucionarlos son los individuos o las comunidades, en una palabra, los afectados directamente.

El desarrollo económico y social demanda una serie de soluciones a problemas contingenciales que han superado a los planes formales. Si bien estos siguen siendo vigentes y desde luego necesarios, su propia naturaleza impide que puedan prever todos los problemas que las condiciones de la economía actual genera.

Como ejemplos de dichos problemas se pueden citar los siguientes:

El colonialismo interno con todas sus consecuencias, entre las que destacan:

1.- la existencia de una polarización de la sociedad global con los dos aspectos de arcaísmo y modernismo, resultado de un proceso histórico único.

2.- la difusión de la "cultura de la pobreza"a las zonas rurales atrasadas, en las que la distribución de manufacturas industriales a dichas zonas ha desplazado, con frecuencia, a florecientes industrias o artesanías locales, destruyendo así la base productiva de una población numerosa y provocando la "proletarización" rural, el éxodo rural y el estancamiento económico de ciertas zonas.

32 *Ibid*, p. 198.

3.- Los intermediarios, acaparadores y comerciantes concentran la riqueza regional y obstaculizan la inversión productiva para el desarrollo.
La "difusión" no es con frecuencia más que la extensión al medio rural de los monopolios* y monopsonios**, con sus consecuencias negativas para un desarrollo equilibrado y armónico.[33]

4.- Los llamados "polos de crecimiento o desarrollo" absorben generalmente al capital, a las materias primas, alimentos y mano de obra de las zonas rurales, las que se convierten en simples proveedoras de las ciudades sin que los beneficios se les reviertan. La consecuencia que recae sobre las ciudades es que la migración rural-urbana crea una sobrepoblación marginada, sub- o des- empleada que agrava los problemas de pobreza.

5.- La concentración de la riqueza en las clases burguesas, sean financieras o terratenientes, está frecuentemente auspiciada por gobiernos dictatoriales, civiles o militares, que evitan la distribución equitativa del ingreso y que por lo tanto favorecen el atesoramiento, fuera del país, en inmensas cuentas bancarias.

6.- La existencia de una llamada "clase media" —grupo mal definido y peor delimitado— ligado social, económica y políticamente a la clase dominante,
Como clase, (los integrantes de la clase media) *se han enriquecido más en América Latina mediante la especulación y la corrupción que con el trabajo. Lejos de ser*

* Monopolio: m. (del griego mono, único, y pôlein, vender) Privilegio de vender o explotar una cosa que se concede a un individuo o sociedad.

** Monopsonio: m. (del griego mono, único y opsônia, un comprador) Una situación del mercado en la que los productos o servicios de varios vendedores es pedido por un solo comprador. Acaparador.

33 Stavenhagen, R., *op. cit.*

nacionalistas, se aferran a todo lo extranjero, desde la ropa importada hasta el Selecciones. Si bien son reclutados entre los estratos bajos, su bienestar económico y social está vinculado a la alta burguesía y al de la oligarquía terrateniente, sin las cuales no podrían subsistir.[34]

Desde el otro punto de vista, es decir desde la perspectiva del Estado, el fortalecimiento de la "clase media" tiene como finalidad crear una fuerza política que amortigüe los conflictos sociales que amenacén la estabilidad social y económica vigente.

Una cosa es su relativa importancia numérica y otra sus condiciones y su capacidad, como clase, para tomar decisiones que afecten la estructura y los procesos económicos.[35]

Con base en lo anteriormente discutido, la conclusión que se apoya es que los problemas del desarrollo económico y social de los países latinoamericanos se generan en el colonialismo interno prevaleciente, que a su vez son consecuencia del colonialismo externo que padece la región. Por lo tanto:

En América Latina existe actualmente una creciente conciencia entre los sectores de la población acerca de cuáles son los obstáculos reales al desarrollo socioeconómico y al desarrollo político democrático. Las personas que piensan sobre estos problemas se preocupan cada vez menos de los factores aislados tales como "la falta de recursos", "el tradicionalismo de los "campesinos", "la sobrepoblación" y "la heterogeneidad cultural y racial", que aún se encuentran en las preocupaciones de muchos estudiosos. Por el contrario, son cada vez más conscientes de la estructura y la dinámica internas de la sociedad global y , por supuesto, de la relación de dependencia que guarda esta sociedad con respecto a la metrópoli industrial, es decir, al fenómeno del imperialismo y neocolonialismo. Esta conciencia sólo puede conducir a un análisis más profundo y refinado de la situación latinoamericana, y a una acción nueva más correcta.[36]

34 *Ibid.*
35 *Ibid.*

5. Estrategias para impulsar la participación comunitaria en la solución de los problemas contingenciales del desarrollo.

La finalidad de las políticas públicas para el desarrollo no podrá alcanzarse sin la permanencia de las actividades consideradas como fundamentales, y que ya se han comentado, para alcanzar metas a corto y mediano plazos mediante diferentes estrategias.

En las condiciones actuales del subdesarrollo de América Latina, los principales problemas se refieren, como ya se dijo anteriormente, a la producción, a la distribución del producto y a los patrones para el consumo.

En el ámbito de la producción, el desarrollo se ha visto frenado por las razones ya discutidas del colonialismo interno. Las estrategias deben tender hacia la sustentación y el fortalecimiento de las políticas públicas con respecto al empleo de la manufactura, a la utilización de recursos naturales de la región y a la diversificación de la producción para la exportación, por citar algunos ejemplos. En cuanto a la distribución, las políticas públicas deben orientarse al reforzamiento del mercado interno de productos nacionales que compitan en calidad y precio con los productos importados, evitando las presentaciones suntuosas y, por lo tanto onerosas para el costo. También el fomento al consumo de productos regionales y de temporada, sobre todo para la alimentación, representa a las políticas públicas más convenientes para el desarrollo económico y social de la comunidad. Baste ya de pensar en modelos complicados de industrialización acelerada como modos de crecimiento y desarrollo, pues éstos han demostrado ampliamente su inutilidad para salir del subdesarrollo, ya que lo favorecen por la dependencia tecnológica y económica que ello significa.

Con estos enfoques hay que pensar en proponer las estrategias con el mejor grado de factibilidad.

36 *Ibid.*

Un primer paso fundamental estaría orientado a recuperar el interés del hombre en general, para comprometerlo en los asuntos de su comunidad. El problema aparentemente presenta cierto grado de dificultad, pero no por eso habría que renunciar al intento. En general, cuando se entusiasma a un grupo humano en hacer algo, especialmente en beneficio de la comunidad, se logra. Uno de los problemas que surgen de inmediato en contra de esta organización, es la suspicacia de las autoridades gubernamentales frente a las actividades del grupo, ya que, según ellas, pueden convertirse en "grupos subversivos" en contra del mismo gobierno. Si bien éste es uno de los riesgos de la democracia, también es cierto que la mayor parte de las veces estos grupos son de buena fe, interesados solamente en el beneficio colectivo y terminan por legitimar al gobierno. De tal manera que, además de estimular la organización comunitaria, habrá que contar con la voluntad política real del gobierno para que haya "participación comunitaria".

Sartori recomienda la creación de comités como una estrategia para la participación comunitaria, bajo ciertas condiciones democráticas. Define a los comités como:

Los órganos en los que se forman las decisiones y, con frecuencia, en última instancia, los que toman las decisiones en cualquier comunidad política y bajo cualquier régimen.[37]

No cabe duda que los comités proliferan más en las democracias que en las autocracias, puesto que la participación comunitaria es mayor al generarse grupos pequeños donde se formulan las políticas públicas a ser adoptados por un grupo más amplio —que puede ser el congreso— para su formalización o la administración pública para su ejecución.

Si se acepta esta última opinión, puede decirse que la proliferación de los comités maximiza la democracia participativa, proporcionado nuevos lugares para la "participación real".[38]

37 Sartori, G. op. cit. p. 258.
38 *Ibid.*

Es importante discutir, aunque sea someramente, el concepto de "participación real". Cuando se habla de participación, no se puede entender otra cosa que el hecho de tomar parte personalmente en cierta actividad. Pero el tomar parte no es sólo presenciar los fenómenos, sino comprometerse con ellos, es decir, asumir una responsabilidad de manera voluntaria. Por otro lado, la "participación real" sólo se puede dar en grupos pequeños —los comités— ya que en las asambleas la dilución de la participación, y consecuentemente de la responsabilidad, debilita el carácter personal de la participación.

Alguno de los ataques que ha sufrido esta idea de los comités es en el sentido de que son grupos "elitistas" donde, por razón natural, no participa toda la comunidad. Sin embargo, esto también se podría argumentar en contra del sistema representativo cameral. La solución real es que las personas o grupos que "no participan" en los comités, lo hagan controlando las actividades, a través de la legitimación de los instrumentos legislativos o administrativos que se generan en su seno. La condición es que los comités sean representativos de la sociedad civil y sensibles y responsables ante ella, es decir, legítimos.

El concepto literal de la palabra democracia como el poder del pueblo, nunca puede ser aplicado porque el poder reside en el ejercicio, no en el nombre. De tal manera, el demo-poder se puede dar sólo en las microdemocracias, es decir en la Ciudad-Estado; en las macrodemocracias, la mayor parte de los Estados en la actualidad, lo que se encuentra es la demo-distribución, es decir, la consecuencia de las funciones del Estado en la solución de los problemas públicos.

Para la gente, el gobierno popular difícilmente significa que el pueblo deba hacerse realmente con el poder (sic); *más bien significa la satisfacción de las necesidades populares.*[39]

39 Ibid. p. 288

Con esta proposición de Sartori, evaluando la democracia en términos de producto,

(...) *un sistema de comités no resulta ser un anticuerpo que impida la profundización de la democracia, sino un sistema de adopción de decisiones que sustenta las demo-distribuciones.*[40]

En la elaboración de políticas públicas que tratan de resolver conflictos sociales, inducir al consenso y atraer a los indecisos, la práctica de los comités para tomar decisiones que resuelvan o satisfagan las demandas sociales parece ser una estrategia viable y factible, sin que ello excluya algunas otras formas de participación comunitaria. En algunos casos se han implantado los llamados "foros de consulta popular", que en última instancia van a funcionar como comités de expertos para inducir algunas respuestas, aunque al final de cuentas quien toma la decisión es el gobierno. (Sartori los llama comités de consenso.)

En América Latina se han presentado diferentes problemas sociales particulares en cada una de las naciones que la conforman. Estos problemas se pueden generalizar, a pesar de las características distintas que les imprime su particularidad. En cada caso nacional, se establecería un conjunto combinado de soluciones coordinadas para conformar un ataque fundamental.

Entre estos problemas comunes se han identificado los siguientes como relevantes y como ejemplo de actividades resolutivas en las que ha tenido un papel importante la participación comunitaria en la decisión y en la ejecución:[41]

- el diseño de sistemas anti-cíclicos de financiamiento,
- el diseño de servicios de compensación,
- los programas de cobertura masiva,

40 *Ibid.*

41 CLAD. *Las Políticas Sociales. Aporte de nuevas perspectivas.* Vol. 8, # 2. Caracas, Venezuela. Centro de Documentación y Análisis de Información (CEDAI) del CLAD, con el apoyo financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI). Diciembre, 1991. [Selección de Documentos Clave] p. 14.

- la formulación de servicios integrales para atacar el ciclo de pobreza,
- la elaboración de políticas públicas de empleo/ingreso popular, y
- la democratización de los servicios sociales.

De acuerdo con de Madeiros:

El financiamiento anti-cíclico de la compensación y providencia social puede lograrse en países que recuperan el crecimiento, mediante la creación de nuevas fuentes de recursos de origen fiscal (en lugar de imposiciones exclusivamente a los beneficiarios y sus empleadores).

La experiencia brasileña añade a esta proposición la introducción de principios de selectividad, según ingreso, para la población contribuyente y para los beneficiarios de ciertos servicios de seguridad social; y de progresividad en las contribuciones de las empresas en función de sus ganancias operacionales anuales y no de acuerdo al número de empleados, ya que ello frena la creación de empleos formales.[42]

Entre los programas de cobertura masiva destacan los orientados a la ayuda alimentaria para familias de pocos ingresos. Un ejemplo de este tipo de programas es el "Programa Alimentario Nacional" (PAN), establecido en Argentina en 1984 y que cubre a más de un millón de familias en todo el país. Marca entre sus objetivos "estimular a la participación y a la solidaridad sociales en las provincias y municipios, para recuperar las formas de organización comunitaria como una estrategia de supervivencia". Algunos otros programas de la región combinan la ayuda alimentaria con inversiones en el campo.[43] Estas políticas públicas se han desalentado a partir de la imposición de las medidas económicas neoliberalistas.

42 *CLAD. op. cit.*
43 Del Franco, Analía. "Consideraciones organizacionales acerca del Programa Alimentario Nacional (PAN)." En: Kliksberg, Bernardo. [Compilador]. *¿Cómo enfrentar la pobreza? Estrategias y experien-*

El ataque integral al ciclo de la pobreza surge de la necesidad sentida por la población, y expresada en sus demandas, de que el problema de la crisis económica no se presenta de manera aislada en las familias pobres, sino que arrastra una cauda de muchos otros problemas que tienen que ser resueltos simultáneamente con el de la pobreza. Se propone, con Madeiros, que alguna de las instancias locales de servicios con mayor presencia de la base social, funcione como institución coordinadora de todos los esfuerzos y de incorporación de las familias y de las comunidades a tal atención integral.[44]

La generación de empleos y el incremento de los ingresos de las clases más necesitadas debe ser la piedra angular para salir de la crisis. Desafortunadamente, aunque con frecuencia se han iniciado programas al respecto, todos se han basado en modelos desarrollistas industrializadores bajo el mito de que la industrialización lleva milagrosamente al desarrollo y éste a la riqueza. Esta es una visión ahistórica de la evolución económica de las naciones, pues si bien las industrializadas son ricas, no lo son por su industrialización, sino que son industrializadas porque son ricas. El proceso de acumulación original en esos países se remonta a la era de la colonización. La enajenación de la materia prima y de la fuerza de trabajo de las sociedades colonizadas por las metrópolis favoreció aquella acumulación de riqueza que permitió el desarrollo de la industria.

Las formas cooperativas de la producción, sobre todo la agrícola, la de satisfactores para el consumo interno y la manufacturera —prescindiendo en lo posible de la sobreautomatización para poder emplear a la masa de fuerza de trabajo, apoyado por la lucha contra la inflación— que utilice la negociación sobre políticas públicas de precios, salario y empleo, en la que intervengan

cias organizacionales innovadoras. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1989. pp. 199-257+IV.

44 CLAD, *op. cit.* p. 16

todos los sectores populares, tanto en la negociación misma como en la ejecución de las decisiones tomadas, plantea una posibilidad seria de resolver los problemas de subdesarrollo.

Para garantizar la factibilidad de lo anteriormente expuesto, es indispensable la democratización del sistema de planeación social.

Lo que está en crisis es un modo de hacer política social que alea burocratismo, autoritarismo, privatización y centralismo.[45]

Estos cuatro factores deben superarse para obtener la posibilidad real de que el ataque integral a la pobreza de resultados. Indudablemente los resultados serán paliativos, pues es bien sabido que la administración pública del Estado capitalista administra el pauperismo. La desaparición total de éste acarrearía la desaparición del Estado. Pero también es cierto que la paliación de la pobreza extrema, que es la amenaza constante para la estabilidad política de los países del área, es indispensable y tiene de todas maneras un alto contenido social.

El problema toral que se debe atacar es la centralización. Su abolición repercutirá en el burocratismo y autoritarismo excesivos que, por su misma naturaleza padece la administración pública. Descentralización y democracia se pueden encontrar juntos si se abole:

El modelo estatista y tecnocrático de política social que no concede espacio para iniciativas populares en cuanto a la definición de objetivos y la gestión y ejecución de los programas. (de Madeiros).[46]

Además, se debe recuperar la presencia del Estado en la democratización y desburocratización de los procesos de decisión:

El análisis de las causas de los aspectos sociales de la crisis hace patente la incongruencia de recetas simplistas que proponen hacer descansar exclusivamente en las acciones privadas la solu-

45 *Ibid.* p. 17.
46 *Ibid.*

ción de una crisis, producto en parte de recetas anteriores de ese mismo corte. Más bien, como señala Moreno, *"recuperar la senda del crecimiento económico, estableciendo las bases firmes de un desarrollo social permanente y equitativo, requiere fortalecer la rectoría del Estado en la economía".*[47]

La participación del Estado, a pesar de la satanización que ha sufrido recientememente, no es incompatible con la desburocratización y con la descentralización indispensables para combatir la pobreza extrema, ya que, precisamente en las sociedades pobres de los países subdesarrollados, donde la gente no tiene la capacidad económica para gestionar ella misma la solución de sus problemas, la presencia del Estado destaca su bondad.

La simplificación de los procesos administrativos se puede lograr con la agilización y eficacia de los niveles regionales y locales y con un modelo de coordinación y cooperación flexible que permita la participación de las ONG, de los grupos comunales y de parentesco en la elaboración de políticas públicas para el desarrollo local, regional y nacional.

Lo que hay que subrayar es que tal redefinición de las formas de interacción del Estado con la sociedad civil y con el mercado, para responder eficazmente a la crisis social, significaría un aumento de la intervención del Estado en la sociedad y la economía, con una mayor presencia regional y local de aquél en la canalización de recursos económicos y humanos, y mediante un mayor apoyo técnico y financiero a la capacidad creativa de la familia y de las organizaciones propias de los sectores populares.[48]

El problema fundamental sigue siendo, sin duda, la ausencia real de voluntad política para la organización de la población, para la descentralización y la desburocratización del Estado y para desplazar el autoritarismo consecuente de la situación actual; así como también la interpretación de las teorías neoliberales aplica-

47 *Ibid.*
48 *Ibid.* p. 18.

das, sin meditar suficientemente sus consecuencias en las sociedades pobres o depauperadas por el subdesarrollo y por las crisis económicas y sociales que han azotado a la región.

6. Futuro de la participación comunitaria en la elaboración de políticas públicas para el desarrollo.

La transición entre el Estado tutor, paternalista y el Estado partícipe en la solución de los problemas del subdesarrollo tiene que ser necesariamente lenta, pues, sobre todo en los países latinoamericanos —herederos históricos del despotismo oriental por una parte y del despotismo ilustrado por la otra— la llamada *idiosincrasia* no ha sido otra cosa que el resultado de la costumbre ancestral de depender del Estado, y de que éste perpetúa su dominación a través de la represión, violenta o no, de la organización y de la participación comunitarias.

Sin embargo, no cabe duda que en el futuro, el gobierno tendrá que abrir campos políticos de participación ciudadana real como uno de los mecanismos más efectivos de legitimación, dentro del Estado de derecho y de la democracia moderna y aumentar su participación en el manejo de los problemas del desarrollo. La concientización de la población acerca de los problemas que le aquejan, dada la situación económica que está íntimamente relacionada con el grado de desarrollo, es cada vez mayor. Las emergentes ONG son una muestra de ello. Si bien en el presente se encuentran como pequeñas asociaciones —a veces sin la debida organización o representatividad— son sin duda el germen de algo nuevo en la participación de la comunidad para solucionar los problemas de la sociedad civil.

Una vez resuelto lo anterior, el resto se presentará casi espontáneamente. El ciudadano interesado podrá organizarse en grupos que se ocupen de los diferentes problemas contingenciales que vayan surgiendo, para que, en cooperación con el gobierno, se encuentren las mejores soluciones y esté garantizada su ejecución, su evaluación y su control.

Obras consultadas.

Documentos.

CLAD, *Las Políticas Sociales. Aporte de nuevas perspectivas.* Vol. 8, # 2. Caracas, Venezuela. Centro de Documentación y Análisis de Información (CEDAI) del CLAD, con el apoyo financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI). Diciembre, 1991. [Selección de Documentos Clave].

Guerrero O., "Las políticas públicas como ámbito de la concurrencia multidisciplinaria". México. Ms. 1991.

————, "El papel del analista de políticas en asuntos públicos" Mesa redonda . México, ITAM, 9 de noviembre de 1988.

Regional Development Policy. The M.I.T. Press, 1966.

Libros.

Del Franco, Analía. "Consideraciones organizacionales acerca del Programa Alimentario Nacional (PAN)." En: Kliksberg, Bernardo. [Compilador]. *¿Cómo enfrentar la pobreza? Estrategias y experiencias organizacionales innovadoras.* Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1989. pp. 199-257+IV.

Dror, Yehezkel, *Public Policymaking Reexamined.* [Victor Jones, Editor]. Scranton, Penn., Chandler Publishing Company, 1968.

Dye, Thomas R., *Understanding Public Policy.* 5ª. Ed. Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice Hall, 1972.

Friedrich, C. J., "Public policies and the nature of administrative responsability". En: C. J. Friedrich and Edward S. Mason. *Public Policy. A Yearbook of the Graduate School of Public Administration.* Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1940. pp. 14-19.

Frohock, F. M. *Public Policy. Scope and Logic.* Englewood Cliffs, N. J., Prentice Hall, 1979.

Guerrero 0., *Las Ciencias de la Administración en el Estado Absolutista. La teoría de la Administración Pública en las Ciencias Camerales y la Doctrina de la Policía en Europa entre los Siglos XVI y XVIII.* México, Fontamara, 1986.

Jones, C. O., *An Introduction to the study of Public Policies.* 3rd, Edition. Monterey, Cal. Brooks/Cole Publishing Co., 1984.

Mc Rae, D., James, W. *Policy Analisis for Public Decisions.* Chapel Hill. University of North Carolina, s/f.

Sartori, G., *Teoría de la democracia. 1. El debate contemporáneo.* [Versión española de Santiago Sánchez González] Tomo I. Madrid, Alianza Editorial [Alianza Universidad], 1988.

Stavenhagen, R., *Sociología y subdesarrollo.* México, Editorial Nuestro Tiempo, 1972. [Colección: La Cultura al Pueblo].

Subirats, Joan, *Análisis de Políticas Públicas y eficacia de la Administración.* Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. Ministerio para las Administraciones Públicas, 1989. [Colección Estudios].

Periódicos.

Osorio, Jaime. "Los partidos políticos en horas de cambio". *La Jornada. La Jornada Semanal.* pp. 23-24. 23 de junio de 1993.

Revistas.

Aguilar V., Luis F., "Política Pública y Gobierno del Estado". En: *La Revista del Colegio.* México, 1990. pp. 238-243.

Dror, Y., "Muddling Through - 'Science' or Inertia?" En: *Public Administration Review. The Journal of the American Society for Public Administration,* Vol. XXIV. Num. 3. September 1964. p. 153.

González Ortiz, Beauregard, "El concepto de política pública en la administración pública norteamericana". En: *Revista de Administración Pública.* Universidad de Puerto Rico, Escuela Graduada de Administración Pública, s/f. pp. 60-61.

Lindblom, Ch. E., "The Science of the "Muddling Through". En: *Public Administration Review. The Journal of the American Society for Public Administration,* Vol. XIX. Num. 2. Spring 1959. pp. 79-88.

Proel, Juan, "Los intentos de la planificación económica en México". En: *Comercio Exterior,* Vol. 23. N°. 1, Enero de 1973.

ORGANIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD EN EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD

Yolanda de los Reyes*

CONTENIDO

1. La Política Social del Gobierno de México.

La reforma del Estado impulsada en los últimos cuatro años por el gobierno mexicano se sustenta en estrategias que promueven cambios importantes en los ámbitos político, económico y social del país.

En el ámbito político, mediante el acuerdo nacional para la ampliación de la vida democrática, entre otros aspectos, se ha actualizado el régimen de partidos; se ha avanzado en materia electoral y fortalecido la defensa de los derechos humanos.

En materia económica, se han profundizado e intensificado los esfuerzos de reestructuración y modernización iniciados hace una década como parte de las políticas de ajustes y estabilización.

* Secretaria Técnica del Comité de Evaluación del PRONASOL

En este sentido, a nivel macroeconómico, las prioridades se han centrado en el saneamiento de las finanzas públicas; abatimiento de la inflación; crecimiento gradual de la economía; renegociación de la deuda pública externa; privatización; modernización del aparato productivo, entre otras medidas.

Como parte del proyecto global de reforma del Estado, sustentado en una concepción de liberalismo social, la política social redefine los objetivos, magnitud y concepción del papel que corresponde al Estado y a la sociedad en la satisfacción de las necesidades de bienestar social. Se busca no sólo reducir los efectos negativos de los ajustes macroeconómicos sobre los sectores más necesitados del país, sino sentar las bases para un mejoramiento permanente y productivo de los niveles de vida de la población pobre.

En este contexto, nace el Programa Nacional de Solidaridad como el principal instrumento en la lucha contra la pobreza y la desigualdad social y como el eje de la política social del Estado mexicano. Así, las acciones de solidaridad forman parte de la política de modernización nacional que tiene su viva expresión en la reforma del Estado: sus principales antecedentes son el Programa para el Desarrollo Rural Integral (PIDER) y la Comisión del Plan para la Atención de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), de los cuales se obtuvieron experiencias importantes en proyectos productivos y de bienestar social.

Solidaridad empero, se interesa en un proceso de cambio global de las funciones estatales. En efecto, sociedad y gobierno se han propuesto llevar acabo una reforma que significa el paso de un Estado propietario y asistencial a uno solidario, lo que también se expresa como modernización de la economía, la sociedad y la política en un ambiente plural, creativo y que implica la participación de las comunidades e individuos.

2. El Programa Nacional de Solidaridad Como Eje de la Política Social

Es altamente significativo que el primer acto oficial de la presente administración haya sido crear dicho programa, como el principal instrumento en la lucha contra la pobreza y la desigualdad social, con el fin de beneficiar a los sectores más desprotegidos de la nación.

En diciembre de 1988 se crea la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad "como órgano de coordinación y definición de las políticas, estrategias y acciones que en el ámbito de la administración pública se emprendan para combatir los bajos niveles de vida".[1] La comisión es presidida por el Presidente de la República e integrada por diversas dependencias y entidades de la administración pública. En la misma fecha es creado el Consejo Consultivo del programa, conformado por representantes de los sectores público, social y privado, núcleos indígenas y especialistas de reconocido prestigio en el campo de las ciencias sociales.

Para la operación del programa no se establece una nueva estructura administrativa, sino que se aprovecha la antigua Secretaría de Programación y Presupuesto a nivel central y sus delegaciones estatales.

El coordinador general del programa a nivel nacional es el Subsecretario de Desarrollo Regional de la actual Secretaría de Desarrollo Social. El programa tiene así una cobertura de alcance nacional, concertando acciones y obras a realizar en cada entidad federativa a través de los convenios de desarrollo social de las entidades federativas.

En Solidaridad se conjugan los esfuerzos de los tres ámbitos de gobierno federal, estatal y municipal. Los objetivos de Solidaridad se encuentran en:

1 Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. *El combate de la pobreza*. México, Ed. El Nacional. 1990

a) mejorar las condiciones de vida de los grupos campesinos, indígenas y colonos populares,

b) crear las condiciones para el mejoramiento productivo de los niveles de vida de la población y promover el desarrollo regional,

c) promover y fortalecer la participación y la gestión de las organizaciones sociales y de las autoridades locales y

d) constituir a la solidaridad en un vehículo entre el Estado y la sociedad civil.

Cada uno de estos objetivos ha conducido a la creación de nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad, que se reflejan en una participación directa en las comunidades, en tanto que son ellas mismas las que definen sus necesidades y suman esfuerzos con el gobierno, para solucionar sus problemas y satisfacer sus necesidades. Esto le da al programa un carácter descentralizado y municipal, donde la toma de decisiones queda en manos de los habitantes y las autoridades de los municipios. De esta manera, se crea una nueva forma de gestión social, donde la participación ciudadana es prioritaria y se formulan políticas públicas que benefician directamente a los interesados.

Esta nueva forma de actuar contiene cuatro principios básicos de operación del programa que son:

a) respeto a la voluntad, iniciativas y formas de organización de los individuos y comunidades,

b) plena y efectiva participación y organización de las comunidades,

c) corresponsabilidad entre las autoridades y la sociedad para el desarrollo de las acciones y

d) transparencia, honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos. Por medio de estos principios se reconoce la capacidad y madurez de los grupos sociales para organizarse y participar en proyectos de beneficio comunitario.

A nivel institucional, el programa se compone de tres grandes vertientes, en cada una de las cuales están contenidos los diversos programas específicos que conforman el programa general:

a) Bienestar Social: comprende acciones que inciden directamente en el mejoramiento de los niveles de vida al atender aspectos como salud, educación, alimentación y abasto, vivienda y servicios urbanos.

b) Solidaridad para la Producción: en esta vertiente se llevan a cabo obras de infraestructura de apoyo a las actividades agropecuarias, la canalización de apoyos directos a los campesinos y el fomento de la agroindustria y la microindustria.

c) Solidaridad para el Desarrollo Regional: comprende las obras de infraestructura regional, así como los programas integrados para grupos y zonas geográficas específicas.

3. La Organización Social y la Participación Comunitaria.

Solidaridad es un programa que tiene sus orígenes en las formas de trabajo y colaboración que, a lo largo de la historia, los mexicanos hemos practicado de manera natural para resolver nuestros problemas esenciales.

El tequio, la guelaguetza, las mayordomías, las faenas y la manovuelta, lo mismo que los comités de electrificación, las juntas de vecinos o de padres de familia, entre otros muchos ejemplos, son muestras de cooperación voluntaria de larga tradición entre el pueblo mexicano, para lograr metas que benefician en lo individual y en lo comunitario, y que refuerzan los lazos de unidad, seguridad y reciprocidad.

El esquema de organización y participación que propone Solidaridad capitaliza toda esta experiencia a través de los Comités de Solidaridad. Estos Comités son la instancia organizativa me-

diante la cual se desarrolla el programa y a la vez constituye su aspecto más novedoso, en la medida en que la participación y corresponsabilidad comunitarias se establecen como premisas para el combate a la pobreza y para la redefinición del papel del gobierno en el desarrollo social.

El Comité de Solidaridad está conformado por todos los miembros de una comunidad que participan en el proyecto y están representados por una mesa directiva democráticamente electa. La mesa directiva está integrada por un presidente, un secretario, un tesorero, un vocal de control y vigilancia, más los vocales adicionales con responsabilidades específicas que la comunidad decida.

Es tarea de los comités promover la participación social en las acciones relacionadas con el Programa, convocar a asambleas para analizar los asuntos de interés común y decidir las características de los proyectos a realizar, así como coordinar los trabajos y aportaciones a que se comprometen los miembros de la comunidad y, por supuesto, supervisar y evaluar los resultados obtenidos.

La organización y participación de las comunidades a través de los Comités de Solidaridad han permitido atender las necesidades más sentidas de la población. Ello ha podido ser así en razón de que las comunidades, a través de los comités se han convertido en interlocutores representativos y reconocidos por el gobierno, permitiendo a éste captar sin distorsiones la genuina demanda social a escala microregional. De esta suerte, de 1989 a la fecha se han constituido alrededor de 100 mil Comités de Solidaridad a nivel nacional para el desarrollo de aproximadamente 200 mil obras y acciones de las diferentes que constituyen el Programa.

Durante el periodo de 1989-1993, la inversión de Solidaridad ha ascendido a 7 mil 800 millones de dólares. Para tener un parámetro de lo que esto representa, durante el mismo periodo, el Banco Mundial ha asignado para programas similares en todo el mundo mil 500 millones de dólares, lo que significa que en el Presupuesto de Egresos de la Federación se le ha otorgado al desarrollo social la más alta prioridad *(Cuadro1)*.

Bajo el esquema de corresponsabilidad y con el decidido apoyo gubernamental, en cuatro años de trabajo Solidaridad ha avanzado especialmente en la atención de las necesidades más apremiantes de la población en estado de pobreza *(Cuadro 2)*. Las cifras son elocuentes: entre 1989 y 1992 se introdujo el servicio de energía eléctrica en beneficio de 13 millones de habitantes distribuidos en 9,655 localidades rurales y 3,447 colonias populares; 11 millones de personas más ya cuentan con agua potable y 8.5 millones con drenaje; 7.5 millones de personas se incorporaron a los servicios de salud, y se incrementó significativamente la infraestructura de atención médica a población abierta.

Más de 2 millones de niños, por otra parte, se preparan mejor en los nuevos espacios educativos construidos; se han rehabilitado más de 70 mil escuelas con la participación de maestros, alumnos y padres de familia en beneficio de 10 millones de educandos, y 500 mil escolares de nivel primaria reciben una beca, despensa alimenticia, atención médica y seguimiento a su desempeño escolar, con la finalidad de abatir la deserción escolar ocasionada por el bajo nivel de ingreso de sus familias.

Asimismo, más de 680 mil campesinos que laboran en casi dos millones de hectáreas son apoyados por los Fondos de Solidaridad para la Producción; se colabora con pescadores ribereños, pequeños mineros, productores forestales y cafeticultores, entre otros; el 87 por ciento de los ayuntamientos del país cuenta con Fondos Municipales de Solidaridad, y mil 482 organizaciones indígenas ejecutan 2 mil proyectos con el apoyo de 120 Fondos Regionales para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas que benefician a 4,619 comunidades en más de 900 municipios de 22 estados de la República.

Con el Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad se estimuló la creación de 2 mil 400 empresas; mil 160 con fondos de financiamiento y mil 240 con capital de riesgo. Se encuentran en operación 14 programas de desarrollo regional en 11 estados y 375 municipios, en los que habitan más de 8.7 millones de habitantes.

Estos son algunos de los avances logrados con Solidaridad. Actualmente el mayor reto es consolidar los programas sociales e impulsar el desarrollo de la capacidad y recursos productivos de las comunidades con el objeto de establecer bases firmes y duraderas para la superación constante del bienestar de las familias.

En atención al tipo de programas o acciones que se desarrollan, las formas de participación de las comunidades son diferenciadas: la sociedad participa con mano de obra, aportación de recursos materiales propios de la región, con aportaciones monetarias. Particularmente importante es su participación en la evaluación de los resultados alcanzados.

¿Cómo se ha logrado la participación de las comunidades y su organización en Comités de Solidaridad?

La conformación de Comités de Solidaridad y la participación comunitaria no es algo que se haya dado de manera espontánea o inmediata a la convocatoria de Solidaridad. Ha sido más bien un proceso largo y no exento de dificultades, en el que se han debido sortear múltiples inercias del pasado y en el que el trabajo de los promotores comunitarios para organizar y convencer a la sociedad de la importancia de su participación ha sido determinante.

Esto ha generado ya un cambio de actitudes y expectativas, tanto de la sociedad en general como de las autoridades y funcionarios públicos en lo particular. Tan es así que acuciosos investigadores han señalado que en estos años "el balance más significativo del Programa para ubicarse no tanto en términos de metas cuantitativas sino en los aspectos cualitativos, en las nuevas formas de pensar y hacer que Solidaridad ha desplegado en un contexto económico y político tapizado de cambios".[2]

2 González Tiburcio, Enrique y Aurelio De Alba, *Ajuste Económico y Política Social en México*. México, Ed. El Nacional, 1992.

El Programa se convierte entonces en un espacio abierto de participación de la sociedad para promover y fortalecer su capacidad de organización y concertación para la solución de sus problemas comunitarios, modificándose además los tradicionales esquemas de relación paternalistas entre el Estado y la sociedad.

Este nuevo esquema puede tener implicaciones importantes no sólo para la sociedad sino para el Estado mismo. Entre otras: ha sido necesario un cambio en la dinámica de la gestión pública para atender los requerimientos, iniciativas y demandas que de manera enérgica y corresponsable plantean las comunidades.

Los servidores públicos han tenido que cambiar su mística de trabajo estableciendo un contacto directo con la comunidad para acordar y concertar las obras o acciones a realizar. El diálogo y un verdadero espíritu de servicio y compromiso con la comunidad están sustituyendo el trabajo burocrático que prevalecía anteriormente.

Por su parte, la comunidad organizada ha demandado el apoyo y respeto a sus iniciativas y decisiones rechazando las actitudes de ineficiencia y burocracia de algunos funcionarios, asumiendo además un compromiso para resolver los problemas que por décadas la han aquejado.

Por supuesto que esta nueva actitud conlleva riesgos en la medida en que el sistema no tenga la capacidad de responder a las demandas planteadas, o peor aún que no cumpla con los compromisos adquiridos.

Otra implicación del modelo participativo planteado por Solidaridad se da respecto a la descentralización de la administración del gasto público en favor de los Comités de Solidaridad, lo que los hace responsables del control sobre el mismo. De ese modo, el Estado no sólo ahorra recursos, sino capacidad de gestión y administración al tiempo que incrementa la eficiencia de la operación del gasto.

En general, se aprecia que la dinámica desplegada por la participación comunitaria es de un ritmo tan acelerado (tanto por la cantidad de las demandas como por la rapidez de actuación de las comunidades) que el cambio en la capacidad de respuesta de las instituciones públicas resulta casi obligado.

Al respecto el Programa se ha orientado a favorecer estos cambios con una gran facilidad normativa y funcional, considerando sobre todo las diferencias regionales.

Un ejemplo de esto es la puesta en marcha de mecanismos de la Contraloría Social[3] como un elemento reforzador del cambio institucional para dar paso a una mayor responsabilidad pública.

Otra implicación se localiza en la organización social en sí misma, ya que tiende a constituirse no sólo en un medio para la realización de las acciones del Programa, sino a su vez en un resultado a mediano plazo con grandes posibilidades de generar acciones autosostenidas.

Finalmente, para la organización y participación de la comunidad se ha aprovechado la experiencia de los grupos sociales preexistentes, pero también se han generado grupos con nuevos liderazgos que han dado impulso a una dinámica más democrática de las comunidades.

Así, tanto la creación de nuevos liderazgos como el trabajo de base promovidos por Solidaridad serán factor central para desarrollar prácticas más democráticas que pueden transformar las estructuras de poder local. En síntesis, el método de Solidaridad sustentado en la participación social se ha ido convirtiendo en un agente propulsor del cambio.

3 Son las acciones que realiza la población organizada en Comités de Solidaridad, para controlar las tareas que lleva a cabo la propia comunidad y vigilar el buen desempeño de las actividades que desarrolla el gobierno.

4. Evaluación de la participación y organización social.

Como he venido mencionando, Solidaridad no es un programa más del gobierno mexicano, sino una convocatoria y un método para que la sociedad participe en la solución de sus propios problemas. En consecuencia, tampoco puede evaluarse con los procedimientos administrativos habituales, exclusivamente técnicos, presupuestales o simplemente cuantitativos con los que suelen medirse las políticas públicas.

En Solidaridad, lo principal es evaluar el efecto social, económico y político de un programa que, en rigor, se diseña todos los días en las comunidades y las colonias pobres de México, y cuya trascendencia descansa en la participación efectiva de quienes realmente lo hacen posible. Se trata, por eso, de una evaluación cualitativa, diferente a la tradicional, que no sólo exige el empleo de criterios académicos rigurosos, sino la opinión directa de los verdaderos protagonistas del programa: de quienes participan en su ejecución a través de los municipios y, sobre todo, de los comités que agrupan a miles de mexicanos. Se trata de una evaluación especialmente preocupada por la calidad de una organización social que recoge una larga tradición participativa pero que, al mismo tiempo, está modificando la relación entre el gobierno y la sociedad.

En busca de ese objetivo, el Comité Técnico de Evaluación[4] ha diseñado metodologías y estrategias para conducir varias vertientes de evaluación: por un lado, la visión política y el pulso social de los gobiernos de los Estados, a través de subcomités de evaluación especialmente creados para el Programa, que ya han producido 31 memorias estatales sobre los primeros tres años de Solidaridad; por otro lado, hemos seguido de cerca el debate público en torno a las cualidades del Programa: hemos analizado

4 El Comité Técnico se integró en diciembre de 1988 en el marco del acuerdo por el que se crea la Comisión del Programa. Su objetivo principal es evaluar el efecto de Solidaridad.

así la opinión explícita de partidos políticos, informadores, escritores, diversos grupos de interés y población en general con el objeto de detectar cuál es la imagen y percepción que los distintos sectores de la opinión pública tienen sobre el Programa.

Y hemos contado, además, con la aportación experta de varias instituciones académicas y profesionales que han colaborado con el Comité aportando criterios adicionales. Investigadores y profesionales de El Colegio de México, del Colegio de la Frontera Norte, del Colegio de Sonora, del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la UNAM, de las Universidades Autónomas de Guadalajara y Guanajuato, de Prospección y Desarrollo, de RC-Estudios y Proyectos Integrales, del Grupo KNODE, de IMOP-Gallup, de Opinión Profesional y de Investigaciones sobre Opinión Pública, entre otros, han aportado al Comité Técnico de Evaluación —y siguen haciéndolo— estudios específicos sobre los impactos sociales, económicos y políticos del programa en regiones concretas, o sobre su influencia en relación con otros programas prioritarios de la Secretaría de Desarrollo Social.

Esas evaluaciones cualitativas han supuesto, hasta ahora, el levantamiento de más de 38 mil encuestas directas, más mil 800 entrevistas con líderes de municipios y comunidades, y 100 estudios de campo en trece estados del país, que este año se ampliarán a veinticinco.

En estos momentos, estamos iniciando un ambicioso proyecto de autoevaluación comunitaria que comprometerá a los miembros de 15 mil Comités de Solidaridad, en un proceso participativo de análisis, reflexión y autocrítica que tiene el propósito de identificar los aciertos y las dificultades en las acciones realizadas.

¿Cómo se ha medido el impacto?

La evaluación del efecto de Solidaridad ha sido un proceso complejo. La diversidad de los objetivos del Programa así como la complejidad organizativa que requiere su instrumentación ha implicado el desarrollo de indicadores de muy diversa índole con el

objeto de captar y medir no sólo la eficiencia operativa del Programa, sino la calidad de las acciones desplegadas. Por ello la metodología de evaluación del efecto de Solidaridad *(Cuadro 3)* considera los siguientes niveles de análisis:

1. Contexto socioeconómico:

Con la finalidad de ubicar e interpretar los resultados de la evaluación del efecto del Programa Nacional de Solidaridad en el contexto de las distintas comunidades y regiones, es necesario contar con un marco de referencia que permita identificar aquellos elementos de la estructura socioeconómica y de la dinámica política que han incidido en la ejecución y desarrollo de los programas y acciones de Solidaridad.

La principal utilidad de este marco de referencia consiste en proporcionar elementos explicativos en el análisis de los resultados alcanzados por el Programa en diferentes estados, regiones o localidades. La premisa de la que se parte es que, por su propia naturaleza, la instrumentación del Programa es altamente sensible a los contextos regionales.

2. Análisis programático presupuestal:

En este nivel se busca evaluar el grado de correspondencia entre la distribución de recursos de Solidaridad y sus propósitos centrales en lo que se refiere a aliviar la situación inmediata de los más pobres y promover la equidad en el desarrollo regional.

Se tienen dos indicadores: el primero consiste en evaluar hasta qué punto la distribución de los recursos de Solidaridad corresponde a las condiciones de pobreza y marginalidad de los distintos estados, municipios o regiones evaluadas. El segundo consiste en determinar la distribución de los recursos de Solidari-

dad entre los distintos programas y la participación de las distintas fuentes en el total de recursos canalizados a través del Programa, en función de sus objetivos y prioridades.

3. Impacto económico en las condiciones de vida:

En la medida en que el Programa Nacional de Solidaridad está planteado explícitamente como un programa de combate a la pobreza, es importante contar con indicadores que permitan evaluar en qué medida el nivel y composición del gasto de Solidaridad han contribuido a mejorar los niveles de bienestar de la población en:

1. Satisfactores de consumo colectivo: dotación de servicios públicos (vivienda, salud, educación, infraestructura urbana, carreteras y caminos, etc.).
2. Satisfactores de consumo privado: se refiere a la incidencia sobre el nivel de ingreso de la población considerada como pobre. El indicador utilizado es el señalado por el Banco Mundial de un dólar diario por persona.

Es preciso, además, evaluar con indicadores de carácter cualitativo los cambios en las condiciones de vida de la población beneficiada por el programa: salud, higiene, desempeño escolar, revaluación de activos, nuevas actividades productivas, etc.

4. Impacto social.

En este nivel de análisis los principales ejes de evaluación son:

1) el nivel de participación social logrado por los Comités de Solidaridad, y
2) la eficiencia organizacional de este esquema de participación, tanto en el sentido de la adecuada articulación entre dependencias gubernamentales y Comités, como en el de la eficiencia de los Comités en el cumplimiento de sus funciones.

En ambos casos, el objetivo final estriba en explorar los determinantes de la participación y la eficiencia organizacional. La interpretación social que realiza la población beneficiaria del Programa de Solidaridad, constituye otro nivel de evaluación que hace referencia al efecto subjetivo de este Programa.

La evaluación del efecto subjetivo considera cinco dimensiones psicosociales específicas relacionadas directamente con los objetivos del programa: información, significado de las acciones de Solidaridad, participación, actitudes, evaluación de los comités y expectativas derivadas de las acciones del Programa.

5. Efecto político

Es un hecho reconocido que por su propia naturaleza, por sus formas de operación y por el conjunto de objetivos que presiden su acción, Solidaridad tiene un efecto mucho más amplio en la vida de las comunidades que el puramente socioeconómico.

De hecho, parece hacer poca duda de que el programa está teniendo un considerable efecto político, entendiendo por ello el conjunto de resultados, no necesariamente inmediatos, que se producen en dos niveles:

a) En las percepciones colectivas sobre la política, la autoridad y la participación social.

b) En las prácticas de la comunidad en sus relaciones internas y en sus relaciones con otras instancias (agrupaciones sociales, partidos políticos, autoridades municipales, estatales y federales, otras comunidades, etcétera).

En el *Cuadro 4* se presentan los indicadores particulares a cada uno de los niveles de análisis descritos.

5. Algunos Resultados de la Evaluación del Impacto de Solidaridad

Finalmente, a manera de ejemplo mencionaré algunos de los resultados de las evaluaciones donde se identifican los indicadores mencionados.

- En primer lugar, Solidaridad efectivamente ha propiciado una participación mucho más amplia de la sociedad en los asuntos públicos, y ha traído una confianza renovada en las posibilidades de cambio que esa participación produce e, incluso, en la visión que las comunidades y las colonias tienen de su régimen político, más allá del partido que gobierna cada municipio en particular.
- Ha ofrecido, también, un espacio intermedio de organización social, que abre nuevas posibilidades de participación a grupos de población tradicionalmente marginados, como mujeres y ancianos, y que ha generado el surgimiento de nuevos liderazgos comunitarios que, de otro modo, no existirían.
- Solidaridad, empero, también ha aprovechado y estimulado la experiencia de formas de organización social preexistentes: más de la mitad de los comités que actualmente funcionan en el país provienen de esas organizaciones tradicionales.
- La importancia de esa organización social salta a la vista, además, cuando se le relaciona con la eficiencia en materia de gestión y administración de los proyectos concretos. A más democracia hemos encontrado, también, más eficacia operativa del Programa.
- En igual sentido, hemos detectado que las mejores organizaciones son también las más demandantes: mientras más honda y eficaz es la organización de los comités, mayores reclamos brotan frente a cualquier tipo de rezago burocrático. Y así mismo, la falta de conclusión de las obras iniciadas, por cualquier motivo, ha provocado en ocasiones el desaliento y hasta el resentimiento de las comunidades, especialmente hacia los niveles intermedios de gobierno.
- Por otra parte, muchos comités temen que el Programa desaparezca con el sexenio pese a que, al mismo tiempo, su operación ha ido generando iniciativas nuevas, al margen incluso de cual-

quier intervención gubernamental. Sin embargo, pocos dudan del interés personal del Presidente de la República en la buena ejecución de cada proyecto.

- Solidaridad ha despertado expectativas que habían permanecido ocultas por años. Ha generado nuevos liderazgos y está comenzando a producir, en consecuencia, una nueva conciencia social, no sólo entre las propias comunidades, sino incluso entre los funcionarios locales que conviven todos los días con los comités.
- Y es que, en efecto, los presidentes municipales tienen una buena imagen de Solidaridad, independientemente de su partido de origen. En una muy reciente evaluación del Comité, encontramos que el 76 por ciento de 1,358 presidentes encuestados, califica de buena o excelente la actuación de los comités. Y más de la mitad de los que obtuvieron la presidencia con el respaldo de partidos de oposición, consideró que en los comités participa la mayoría de la población y que Solidaridad efectivamente ha estimulado a las comunidades para trabajar en su propio beneficio.
- Por otra parte, el Programa Nacional de Solidaridad ha tenido un efecto inesperado que afecta el ingreso familiar en algunas comunidades que, al acceder a los servicios públicos tienen que cubrir sus costos, los cuales resultan muy altos para ciertos beneficiarios.
- El efecto de Solidaridad en el área rural ha permitido, en las comunidades evaluadas, generar trabajo, así como facilitar y ahorrar tiempo en las labores domésticas con la instalación de molinos, tomas de agua y la construcción de canales para el riego. Las comunidades se unen y participan con entusiasmo. Sin embargo, las grandes deficiencias del medio rural, la falta de recursos, la escasez de materiales y, en ocasiones, el incumplimiento de las constructoras ha provocado retrasos y limitado los beneficios de Solidaridad.
- El Programa de Fondos para la Producción, finalmente, ha permitido, en las localidades evaluadas, aumentar en la mayoría de los casos la superficie de siembra, mejorar la rotación de cultivo y fertilizar las cosechas.

Este es un resumen muy apretado de resultados de la evaluación que difícilmente capta en toda su riqueza y complejidad los profundos cambios que Solidaridad ha generado en la organización social de muchos miles de mexicanos, así como en la relación entre el Estado y la sociedad.

Cambios que, demás está decir, constituyen un desafío cotidiano a la eficacia y a la conciencia de servicio de los diferentes niveles de gobierno. Porque ciertamente, Solidaridad ha despertado conciencias y liderazgos comunitarios y ha puesto en movimiento una enorme fuerza social que está exigiendo nuevas y mejores respuestas de sus autoridades, más sensibilidad y un compromiso indeclinable con la causa del desarrollo y el bienestar social, condiciones todas ellas de permanencia y continuidad de un proyecto de modernización del que Solidaridad es parte sustantiva.

SOLIDARIDAD Y DESARROLLO REGIONAL
INVERSIÓN FEDERAL
(MILES DE MILLONES DE PESOS)

CUADRO 1

PROGRAMAS	1 1989	1 1990	1 1991	2 1992	3 1993	1989-1993
Salud y hospital digno	107.4	191.5	190.8	311	405	1,205.70
Infraestructura educativa	135.6	278.6	429.6	534.3	610	1,988.10
Niños de Solidaridad	0	0	145	339.5	638.7	1,123.20
Instalaciones deportivas	5.9	45.6	79.9	110.5	150	391.9
Solidaridad en colonias y comunidades	96.5	208	380.3	619.6	675	1,979.40
Agua potable y drenaje	161.2	357.3	546.5	983.9	675	2,724.90
Electrificación	90.6	173.9	267.8	301.3	280	1,113.60
Vivienda digna	21.3	48.5	89.1	57.1	150	366
Fondo Nacional para Empresas de Solidaridad	0	0	0	368.4	400	768.4
Fondos de Solidaridad para la Producción	0	395.4	378.6	639	900	2,313.00
Programas de Desarrollo Regional	457.9	484.8	794.2	560.8	818.7	3,116.40
Caminos Rurales y Carreteras	285.9	370.4	747.8	970.4	800	3,174.50
Fondos Municipales de Solidaridad	0	258.4	319.7	540.6	650	1,768.70
Solidaridad para el Servicio Social	39.5	63.7	130.3	169.8	170	573.3
Mujeres en Solidaridad	8.5	18.2	31.7	38.1	50	146.5
Comunidades Indígenas	36	134.5	220.3	158.4	375	924.2
Abastos y Comercialización	46.9	32.7	27	21.4		128
Otros	146.8	215.9	406.2	92.9		861.8
SUMA	1,640.00	3,277.40	5,185.80	6,817.00	7,747.40	24,667.60

Fuente: *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*, año de referencia
1 Recursos ejercidos
2 Cierre estimado
3 Presupuesto programado

PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD
POBLACIÓN BENEFICIADA
1989-1992

CUADRO 2

PROGRAMAS	1989	1990	1991	1992	1989-1992
Solidaridad para una Escuela Digna		3'792,222	3'668,288	2'328,614	9'789,124
Infraestructura Educativa	800,000	600,000	618,649	650,000	2'668,649
Niños de Solidaridad			212,840	500,000	712,840
Apoyo al Servicio Social	73,710	115,067	169,943	233,245	591,965
Salud	720,000	930,000	400,000	1'088,994	3'138,994
IMSS/Solidaridad	1'530,000	1'880,000	780,000	171,006	4'361,006
Agua potable y alcantarillado	2'000,000	3'000,000	3'000,000	3'000,000	11'000,000
Electrificación 1	1'600,000	2'500,000	2'300,000	2'000,000	8'400,000
Fondos de Solidaridad para la Producción*		684,403	673,278	687,798	687,798
Fondos regionales indígenas 2*		849	2,333	2,697	2,697
Fondos municipales de Solidaridad 3*		1,439	1,804	2,096	2,096
Mujeres en Solidaridad	9,791	21,484	44,327	23,000	98,602
Programas de desarrollo regional 4	1'190,890	1'864,404	1'317,009	4'412,452	8'784,755

1 Sumadas las acciones de todo el sector eléctrico el número de beneficiados asciende a 13 millones
2 Organizaciones indígenas registradas
3 Municipios apoyados
— 14 programas
— en 11 estados
— en 375 municipios
— donde viven 8 millones 784 mil 755 habitantes

* La población beneficiada no se puede acumular en el total.
Durante 1989-1992 se introdujo alcantarillado en beneficio de 8.5 millones de habitantes.

ESQUEMA GENERAL DE LA EVALUACIÓN

CUADRO 3

	OBJETIVOS	FUENTES DE INFORMACIÓN
1. CONTEXTO SOCIOECONÓMICO	Determinar el contexto regional en el que opera el Programa de Solidaridad en función de las características, la magnitud y la distribución de la pobreza en el Estado	— *Censo General de Población y Vivienda*, 1990 — *Anuario Estadísticos de la Entidad Federativa* — Otras estadísticas oficiales (sector salud, etc.)
2. ANÁLISIS PROGRAMÁTICO PRESUPUESTAL	Establecer los cambios en el nivel y composición de la inversión contenida en los convenios únicos de desarrollo (convenios de desarrollo social) durante el periodo 1988-1993 y su relación con la distribución regional de la pobreza en el Estado y con las principales carencias de la población	— Cierres de ejercicio de los CUDs 1988, 1991 y 1992 — *Memoria de Solidaridad 1989-1991* — Otra estadística de la Delegación Estatal de SEDESOL — Información de los gobiernos estatales
3. EFECTO ECONÓMICO EN LAS CONDICIONES DE VIDA	Evaluar en qué medida el nivel y composición de la inversión de Solidaridad ha contribuido para mejorar los niveles de bienestar de la población en: 1. Satisfactores de consumo público: viviendas, salud, servicios públicos, educación, infraestructura urbana, carreteras y caminos, etc. 2. Satisfactores de consumo privado: se establece una "canasta mínima" de N$ 90 por persona. Evaluar los cambios en las condiciones de vida de la población beneficiada por el programa: salud, higiene, desempeño escolar, revaluación de activos, nuevas actividades productivas, etc.	— Inversión de Solidaridad por programas y regiones — Encuesta urbana y rural (programas de apoyo a la producción y Niños de Solidaridad) — Investigación de campo — Expedientes técnicos de Solidaridad — Encuesta urbana y rural — Investigación de campo
4. EFECTO SOCIAL	Determinar las características y el grado de participación de la población y qué percepción tiene de los objetivos y la operación del Programa. Determinar las características, la dinámica y el grado de organización de los Comités de Solidaridad, su representatividad, su eficacia como instancia de organización social y las perspectivas de su operación.	— Encuesta urbana y rural — Investigación de campo
5. EFECTO POLÍTICO	Evaluar las características de la participación de los líderes sociales y políticos, su relación con las autoridades, si han surgido nuevos liderazgos sociales y políticos y qué perspectivas posibles se presentan.	— Encuesta urbana y rural — Investigación de campo

INDICADORES DE LA METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN DEL IMPACTO DE SOLIDARIDAD

CUADRO 4

1. CONTEXTO SOCIOECONÓMICO

— Generales sobre el estado.
- Superficie total.
- Nº de municipios y distribución regional
- Caracterización regional, por tipo de actividades productivas, nivel de marginación, densidad de población, crecimiento poblacional y migración.

— Socioeconómica y poblacional.
- Población total del estado por región y/o municipio.
- Proporción de la población en condiciones de pobreza y ubicación regional.
- Caracterización de la población pobre, por edad, sexo, nivel de escolaridad, población urbana, rural e indígena.
- Población económicamente activa por sexo, edad y sector de actividad.
- Distribución regional de la población económicamente activa por ramas de ocupación
- y grupo de ingresos.
- Proporción del producto total del estado con respecto al producto interno bruto nacional.
- Rentabilidad y productividad de la producción agropecuaria.
- Problemática sobre los servicios de infraestructura social y niveles de desarrollo regional.
- Caracterización de los principales movimientos y liderazgos sociales.

— Estructura Política.
- Principales organizaciones políticas y áreas de influencia en el estado.
- Representaciones políticas en la estructura de gobierno. Problemática.

2. ANALISIS PROGRAMATIVO PRESUPUESTAL	. Importancia de la inversión de Solidaridad con respecto al gasto público en el estado. . Aportaciones de los niveles federal, estatal, municipal y de la sociedad en la conformación del gasto de Solidaridad. . Criterios para la asignación de la inversión de Solidaridad: nivel de marginación, densidad de población, necesidades y demandas sociales, desarrollo regional. . Programas con mayor asignación de recursos vs. necesidades o demandas de la población. . Inversión per cápita de Solidaridad. . Capacidad de Solidaridad para movilizar recursos (externos) a su presupuesto. . Valor económico de la participación de la sociedad en la inversión de Solidaridad.
3. EFECTO ECONÓMICO EN LAS CONDICIONES DE VIDA	— Efecto en el nivel de bienestar. . Estimación de la línea de pobreza: proporción de pobres, brecha de pobreza y . desigualdad de los satisfactores básicos de los pobres. . Relación costo-beneficio de las acciones y programas de Solidaridad. . Reducción de la pobreza: . Con los programas de Solidaridad . Con una estrategia de transferencia directa. — Estrategia para la producción. . Cambios en los niveles de producción. . Cambios de los costos de producción. . Diversificación de cultivos. . Aportación de ingresos para consumo familiar. — Estrategia para el bienestar. . Cambios en las condiciones de higiene y salud. . Cambios en las oportunidades y condiciones de empleo. . Cambio en el desempeño escolar. . Estimación de la participación efectiva ($) de los beneficiarios. — Estrategia para el desarrollo de infraestructura . Revaluación de activos. . Cambios en los ingresos por gastos de servicio. . Cambios de actividad productiva. . Cambios en la seguridad pública. . Cambios en las condiciones de higiene y salud . Cambios en el uso de suelo . Estimación de la participación efectiva ($) de los beneficiarios.

4. EFECTO SOCIAL

— Organización y participación comunitaria.
. Comités de Solidaridad.
  . Perfil y antecedentes, liderazgos.
  . Funcionamiento (evaluación de obras)
  . Autonomía y corresponsabilidad
  . Participación comunitaria.
  . Cambios en la forma y calidad de vida de la población
  . Autoevaluación y expectativas.
  . Coordinación institucional.
— Interpretación social.
. Población beneficiada.
  . Percepción (opiniones, actitudes, expectativas) sobre la operación del programa.
  . Nivel de conocimiento (evaluación de obras).
  . Nivel de participación.
  . Cambios en la forma y calidad de vida.
  . Evaluación de los comités e instancias participantes.

5. EFECTO POLÍTICO

. Magnitud y naturaleza de la participación de las autoridades.
. Gestión municipal y coordinación institucional.
. Percepción de las autoridades.
. Posición de las autoridades frente al programa y su capacidad de respuesta ante las demandas sociales.
. Configuración de nuevos cuadros para la representación popular
. Confianza en el sistema político.

LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA EN SOLIDARIDAD

Alexis López*

Introducción

México es una nación pluricultural cuya mayor riqueza está en la diversidad de sus poblaciones; de los pequeños parajes y rancherías indígenas hasta las grandes ciudades, pasando por sus comunidades rurales y colonias populares. Los mexicanos tenemos múltiples formas de vida

A lo largo del siglo XIX y hasta nuestros días, hemos construido una gran tradición de valores que nos integran en la diversidad y permiten reconocernos como mexicanos: Libertades políticas, sociales, religiosas, intelectuales y económicas; respeto a los derechos humanos y garantías individuales.

Esos valores han llevado, por un lado, a perfeccionar nuestra Constitución Política para dar cabida a más libertades y derechos, y por otro, a definir y explicar la responsabilidad social del Estado en la atención de añejos rezagos y nuevas necesidades.

Las actuales condiciones económicas nacionales e internacionales exigen la promoción de un desarrollo social que debe ser responsable, participativo e integral.

Responsable, porque no implica endeudamiento, gasto inflacionario, ni déficit presupuestal. Responsable por ser una nueva forma de gestión gubernamental, que atienda los compromisos y las demandas de la sociedad.

Participativo, porque incluye el esfuerzo de los propios beneficiarios a la iniciativa comunitaria y hace de ella el instrumento fundamental para la solución de numerosos problemas.

* Exsecretario Técnico del Instituto Nacional de Solidaridad y Asesor de la Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal.

Integral, porque vincula aspectos que constituyen y consolidan el piso social básico, como son la educación, la salud, la vivienda y los servicios, y porque busca las condiciones de bienestar social y productivo en la familia y en la comunidad.

Este desarrollo social puede abrir camino para avanzar hacia una cultura de la responsabilidad: en el gobierno, en la sociedad y en los individuos.

Un gobierno responsable hace cumplir la ley, emplea los recursos sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras; no dilapida el esfuerzo de las generaciones de hoy; se trata de un gobierno eficaz en la gestión de los servicios públicos; un gobierno que tiene definidos los criterios del desarrollo; que tiene claras y respeta las competencias federales, la capacidad de los gobiernos estatales y la autonomía municipal; y que se muestra sensible a la naturaleza plural y regional del país.

En México, un gobierno responsable es el que estimula y protege la solidaridad humana. La política de desarrollo social debe comprometer a las comunidades en la tarea de superar sus condiciones de vida, interviniendo en su propia transformación.

Por su parte, una sociedad responsable observa la ley, propicia empresas eficientes, ahorro y productividad en el trabajo, cifrando sus expectativas de progreso en la calidad e intensidad del esfuerzo de todos sus miembros.

Los individuos responsables son los que desarrollan sus capacidades para enfrentar sus problemas y los de su familia, para dar soluciones y decidir su destino; los que en ejercicio de una ética de la libertad y la justicia, asumen plenamente su condición de ciudadanos.

Se busca desarrollar una política social sin pretensiones de sustituir a la sociedad y en la que los beneficiarios suman su propia transformación; eso es Solidaridad.

Solidaridad expresa la convicción de que la pobreza no es una fatalidad ni un fenómeno irremediable. Durante más de cuatro años se ha avanzado en la construcción de un piso social básico, en torno al individuo, la familia y la comunidad. Esto se ha logrado

mediante acciones de electrificación, construcción de redes de agua potable y alcantarillado; carreteras y caminos rurales, escrituración de predios urbanos y mejores servicios en salud y educación.

Por lo que se refiere al piso productivo, que constituye el segundo nivel de la política social, se han promovido proyectos exitosos en los que se combina la participación de los diferentes sectores sociales.

Solidaridad constituye, sobre todo, un enfoque distinto hacia los problemas de las comunidades y las colonias populares; es una manera de trabajar en la que cada individuo y cada grupo opinan, son escuchados y deciden sobre aquello que es importante para su vida y la de su familia. La organización y la movilización sociales son el fundamento de Solidaridad.

1. La organización social

México ha sido una nación de organizaciones. Las tradiciones que nos dan identidad nacional, las dinámicas y necesidades de los grupos sociales, así como las acciones y propuestas gubernamentales, han propiciado la formación y desarrollo de diversas formas organizativas.

Esquemáticamente se podrían señalar tres familias de formas organizativas que conviven como parte de la sociedad mexicana actual:

- Organizaciones que presentan crisis de representatividad, de capacidad de gestión, de credibilidad y de financiamiento, como las organizaciones sindicales corporativas ligadas al viejo proyecto del Estado benefactor;
- Organizaciones en proceso, poco definidas, surgidas en el nuevo ambiente de participación creado por la modernización del Estado y la necesidad del gobierno de contar con interlocutores válidos, como los fondos regionales de Solidaridad, en las zonas indígenas;

- Organizaciones constituidas por grupos representativos, con diferentes niveles de participación real, vida asamblearia y procesos democráticos, como es el caso de muchos comités de solidaridad y otras organizaciones populares.

La segunda y terceras formas de organización expresan la necesidad de aunar esfuerzos y recursos para constituir una fuerza capaz de solucionar problemas que, al mismo tiempo, pone de relieve el esfuerzo colectivo y la responsabilidad compartida en favor de la comunidad, ya que el protagonista principal no es el individuo sino la organización.

En ese esquema, las organizaciones sociales fortalecen los vínculos solidarios al emprender tareas no sólo para entender necesidades de infraestructura y servicios sino también económicas, productivas, de abasto, de financiamiento, sociales, culturales o recreativas.

Por ello, en Solidaridad se vienen promoviendo formas de organización democráticas y representativas que recuperen los procesos y estilos propios que los grupos indígenas, las comunidades rurales y los habitantes de colonias populares, generan y aplican en la solución de sus problemas.

Los supuestos necesarios para el funcionamiento interno de esas organizaciones son: la participación activa y responsable de sus miembros en la toma de decisiones; el liderazgo social; la libertad de opinión, expresión y reunión; la capacitación; la renovación constante de sus representantes; la actualización de sus objetivos; la permanente gestión democrática que permita la cohesión de grupo, y el desarrollo de lazos solidarios.

La participación se concibe, no en términos de demandas al Estado, sino de recuperación y desarrollo de las capacidades propias de la organización comunitaria para plantear y resolver problemas colectivos. Esta concepción implica un replanteamiento de las relaciones Estado-Sociedad. La nueva relación entre las instituciones de gobierno y las organizaciones sociales representa no sólo la responsabilidad compartida frente a los recursos disponibles, sino sobre todo la creación de espacios comunes de planeación y de decisión.

Durante las últimas dos décadas se han realizado múltiples acciones en las que organizaciones ubicadas en el medio rural y colonias populares, han trabajado cercanamente con servidores públicos y autoridades civiles, mostrando las múltiples posibilidades de la corresponsabilidad para mejorar sus condiciones de vida. Es el caso de las acciones conjuntas entre los médicos indígenas y los técnicos del Instituto Nacional Indigenista, que han facilitado la atención a la salud en muchas de las comunidades más apartadas del país.

Solidaridad ha basado su estrategia en la participación y en el protagonismo comunitarios, así, la organización social ocupa un lugar relevante, lo que ha dado origen a innumerables experiencias y formas de acción, entre las que destacan los Comités de Solidaridad.

A través de ellos se están abriendo nuevos canales de comunicación entre las comunidades y los servidores públicos, se han desarrollado nuevas formas de hacer las cosas y de dar solución a las demandas sociales en un ambiente de mayor respeto y corresponsabilidad

Sin embargo, en muchos casos los Comités de Solidaridad han carecido de programas de trabajo para dar respuesta progresiva e integral a las necesidades comunitarias; en otros, la participación directa de los beneficiarios no se desató en el proceso. Con frecuencias los comités han sido transitorios o efímeros; permanecen mientras se realizan las obras o acciones y se diluyen al término de las mismas, desperdiciándose su potencial organizativo.

Al analizar la actual situación de los Comités de Solidaridad, surge como reto fundamental ponderar la acción institucional, desde el reconocimiento a las organizaciones preexistentes y la promoción de los comités, hasta la participación en la ejecución y la contraloría social sobre los gastos y la distribución de tareas. Todo ello para coadyuvar a que las organizaciones sociales solidarias logren mayor poder de gestión, permanencia y capacidad transformadora.

Múltiples preguntas se abren ante la riqueza de experiencias de organización y acción sociales. Cómo trabajar con los comités una verdadera planeación participativa; cuál es el mejor método para lograr el compromiso de todos los miembros de una organización en las tareas comprendidas qué tipo de acciones de los servidores públicos son útiles para el desarrollo de las organizaciones sociales; de qué manera se puede transitar desde el desarrollo desarticulado hacia el desarrollo integral.

2. La movilización social

La apertura que Solidaridad busca es que la política social hacia la participación corresponsable de las organizaciones, en el diseño, ejecución y vigilancia, se amplíe hacia los nichos territoriales: las comunidades y el municipio, orientando esa participación hacia el conjunto de políticas, visiones y compromisos de los gobiernos municipales. Con ello, la lucha contra la pobreza avanzará de la acción comunitaria directa hacia las acciones del gobierno, para vincularse con los planes de desarrollo microrregional y municipal.

El reto es para los ciudadanos organizados y para los servidores públicos, y requiere de una voluntad común para fomentar la confianza entre ciudadanos y autoridades, así como para precisar compromisos y responsabilidades compartidas, a fin de que las tareas de gobierno se abran a los compromisos de los ciudadanos organizados. En los municipios existen costumbres y tradiciones que favorecen la participación de los habitantes; por su parte, la planeación participativa intenta fomentar esas costumbres. Ahora se trata de generalizar la concentración democrática hacia toda acción de gobierno susceptible de aceptar y fomentar esa participación.

Por parte de los servidores públicos se trata de encontrar, en un primer momento, interlocutores que auxilien y orienten —con los saberes locales y la confianza comunitaria— en las diversas funciones de gobierno. Por parte de los ciudadanos organizados se trata de avanzar en su cohesión territorial y en el fomento a la

voluntad comunitaria de mejorar sus condiciones de vida y de convivencia, así como su capacidad organizativa para definir su propio futuro y plasmarlo en programas de trabajo y grupos que ejecuten sus acuerdos.

Se pretende avanzar aún más: hacia una cultura de gobierno que acepte y fomente el derecho y la responsabilidad de los ciudadanos organizados para definir la sociedad que quieren, que acompañe en la precisión de proyectos posibles y se comprometa con los medios para lograrlos. Ese es el cimiento de una nueva cultura de la responsabilidad para ingresar a una nueva planeación de la acción pública. Luego de la planeación democrática elevada a rango constitucional desde 1983 y de la actual reforma del Estado, no es posible regresar a prácticas y concepciones burocráticas y centralizadoras de la planeación.

Planear significa en este contexto:

- Orientar la acción concertada del gobierno y la sociedad hacia objetivos de desarrollo consensados.
- Estimular la participación social en esquemas descentralizados de gobierno y de planeación, que reconozcan respetuosamente la autonomía y la autogestión de los ciudadanos organizados, así como sus capacidades.
- Conciliar una amplia participación social con la racionalidad técnica inherente a la población: trazar con claridad objetivos y metas, definir acciones y asignar recursos.

El municipio en México expresa una realidad diferenciada y compleja. Son municipios las macrópolis, las ciudades medias, las pequeñas ciudades con sus constelaciones de comunidades, rancherías y agencias municipales, hasta, en el otro extremo, las agrupaciones de rancherías y comunidades que constituyen algunos municipios como los oaxaqueños. Sobre ellos se ha extendido Solidaridad de manera desigual y con impactos diversos, desde presencias marginales en las grandes ciudades, hasta la regeneración de colonias, barrios o comunidades completas en algunas regiones.

Solidaridad ha permitido la formación de interlocutores para la asignación de obra en los segmentos organizados de las comunidades que, para muchos municipios, reforzó o introdujo la práctica de hacer pública, participativa y concertada la inversión municipal en obras. Así como se han recuperado valiosas tradiciones de trabajo colectivo comunitario, se ha logrado volver a costumbres en asuntos de gobierno, como las sesiones de cabildo abierto.

Solidaridad muestra entonces sus posibilidades como procedimiento para formar interlocutores sociales por un lado, y por otro, experiencias en el diseño técnico, financiero y administrativo para la obra pública. En ese sentido aporta cuatro elementos necesarios a la gestión municipal:

- La consulta directa a las comunidades.
- La participación de los ciudadanos organizados en la definición de tareas, su priorización, el diseño, la ejecución de acciones y su evaluación.
- La definición de corresponsabilidades a través de la concentración entre autoridades y organizaciones sociales.
- El reconocimiento de la organización social como interlocutor válido para las obras de gobierno.

3. El liderazgo social

Solidaridad como política social requiere el desarrollo de las organizaciones y de manera simultánea, de los liderazgos sociales, capaces de hacer crecer y dar permanencia, en el ámbito de la gestión de lo público, la cultura y práctica de una filosofía de cooperación. En consecuencia, es fundamental evaluar e impulsar el fenómeno del liderazgo, en el contexto de la organización social en Solidaridad.

A continuación se exponen algunas ideas que expresan la naturaleza de esta dimensión del comportamiento individual y social:

a) No hay liderazgo sin organización.

Parece una verdad de perogrullo, sin embargo, esta proposición plantea que el liderazgo social debe ser atendido en el contexto de la organización social. El líder de organizaciones sociales posee rasgos propios, diferenciados de los liderazgos surgidos de organizaciones formales o institucionales.

La experiencia indica que se tienen casos de organizaciones preexistentes que, ante la política social, adquieren la forma de Comités de Solidaridad, y también casos en los que se crean nuevas formas de organización, a partir de las iniciativas de acción de Solidaridad. En este proceso la creación de nuevos liderazgos o el fortalecimiento de los existentes, es un proceso inherente a la organización social.

Es importante destacar que la organización solidaria se orienta hacia acciones de interés comunitario, por lo que la organización y los liderazgos tienen un valor instrumental y no son fines en sí mismos. Esta característica le da a los comités un alto valor frente a la comunidad, puesto que los intereses de la organización y de los liderazgos, se subordinan al logro de los objetivos colectivos.

b) El auténtico liderazgo construye la organización

Los líderes no sólo se forman por el ambiente social existente, sino que tienen un papel activo en la modificación del mismo ambiente.

Ello significa que los verdaderos líderes son creadores de organizaciones, que a su vez son el soporte para el ejercicio del liderazgo. Una de las características de los liderazgos sociales, es su compromiso en diversas tareas de beneficio comunitario. Normalmente su desarrollo pasa por diversas experiencias, en las que de manera informal van desarrollándose sus características de líder.

Las biografías de los líderes sociales también señalan alguna experiencia en la que, conscientemente, decidieron asumir responsabilidades de dirección ante un problema o situación que demandaba acciones y respuestas no rutinarias.

c) Los liderazgos y las organizaciones no nacen, se hacen.

Esta es una de las cuestiones más importantes a considerar en relación al liderazgo. La concepción popular enfatiza el carisma, pero al hacerlo se pierde de vista la verdadera naturaleza del liderazgo.

Frecuentemente se habla de líderes "naturales", como si esta dimensión de la personalidad y del rol social fueran dados. Sin embargo, la experiencia indica que los líderes se hacen, y lo que es más importante, que se pueden desarrollar.

Un líder social auténtico promueve el desarrollo de su organización, a través de la motivación, orientación y educación que le permita a otros miembros adquirir capacidades de dirección.

d) Los liderazgos sociales requieren de una educación integral que resulta de procesos formales, no formales e informales.

En la dimensión profunda de actividades y valores, los líderes sociales requieren desarrollar convicciones sobre los fines de la sociedad y la comunidad. En particular:

- La filosofía de cooperación solidaria;
- La valoración de la comunidad;
- Los valores democráticos y de horizontalidad en las relaciones entre los miembros de su organización; y
- Los derechos ciudadanos.

Los conocimientos sobre organización social son fundamentales para apoyar el desarrollo de los liderazgos sociales, en cuestiones como:

- La naturaleza, características y diversas formas de organización comunitaria;
- Las técnicas y procedimientos para la planeación, ejecución, control y evaluación de acciones;
- Las estrategias y técnicas para organizar y formar consensos, propiciar la participación, crear un clima para la concertación y la toma de decisiones;
- Las técnicas de comunicación para informar sistemáticamente a la comunidad sobre los avances de las acciones y del propio proceso organizativo;
- Los elementos básicos de administración y contabilidad; y
- Las técnicas para distribuir las tareas, responsabilidades y cargas de trabajo entre los mismos de su organización.

Los liderazgos sociales llevan a cabo una labor importante de gestión ante instancias gubernamentales, por lo que el conocimiento y habilidades relacionadas con esas cuestiones se convierten en un factor decisivo para la eficacia de su trabajo. Entre ellas, se pueden señalar:

- Conocimiento de los canales de acceso a las decisiones públicas, así como las responsabilidades de las diferentes instancias;
- Conocimiento de la normatividad aplicable a las diversas situaciones y acciones;
- Habilidad para elaborar las comunicaciones formales e informales que desencadenan el proceso de decisión administrativa;
- Consistencia para mantener un esfuerzo persistente hasta el logro de los objetivos, no obstante los obstáculos personales y formales que se presentan en la gestión pública; y
- Capacidad para representar y expresar con claridad el sentir de la comunidad ante diversas instancias y servidores públicos.

El conocimiento sustantivo de la problemática comunitaria es otra de las cuestiones en la que los liderazgos sociales deben desarrollar conocimientos específicos, pues constituye la base para orientar la definición del problema y la toma de decisiones colectivas, para ello es necesario:

- Conocer la problemática específica de la comunidad y del entorno microrregional;

- Tener la capacidad de relacionar los diversos problemas, para comprender sus posibles interconexiones, así como distinguir las causas de los efectos;
- Desarrollar la capacidad de ampliar la comprensión de los problemas de una visión aislada, hacia un integral; y
- Desarrollar habilidades para promover la participación de miembros de la organización social que tienen el mayor grado de conocimiento y experiencias en asuntos específicos, para que compartan sus puntos de vista con la comunidad.

El líder social debe asumir como su propia responsabilidad el desarrollo de la organización solidaria, para multiplicar y reproducir en ella su propia capacidad de liderazgo, en una capacidad colectiva de acción. Esta es la diferencia esencial entre el liderazgo corporativo, tradicional, y el liderazgo social.

Estas ideas resultan de los trabajos que muchos miembros de organizaciones sociales han desarrollado en el Instituto Nacional de Solidaridad.

4. Impulso a la cultura solidaria

El Instituto Nacional de Solidaridad es un espacio para el intercambio de experiencias. Sus acciones tienen como destinatarios a representantes de Comités de Solidaridad, presidentes municipales, servidores públicos de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), empresarios, líderes sindicales y campesinos, así como aquellos sectores sociales comprometidos en la producción y el bienestar social.

Bajo los principios de corresponsabilidad, respeto a la iniciativa de las comunidades, honestidad y transparencia en el manejo de los recursos, así como participación de la democracia, el Instituto cumple tareas de capacitación, difusión e investigación, con el propósito de promover y elevar los niveles de organización y participación social; fortalecer la identidad y los valores comunitarios; y fomentar liderazgos comprometidos con una acción y una conciencia solidarias. Para ello, permanentemente se llevan a cabo

talleres, seminarios, conferencias y mesas redondas, donde los participantes tienen la oportunidad de combinar la práctica con la teoría, a partir de la reflexión colectiva, teniendo especial relevancia el intercambio de experiencias.

Las temáticas básicas que ofrece el Instituto son:

- Filosofía de solidaridad
- Reforma del Estado
- Organización social
- Planeación participativa
- Liberalismo social y
- Programas del Programa Nacional de Solidaridad.

Una mayor información y conocimiento se traducen en cambios de conducta o en nuevos valores, si esa información y la forma en que se trabaja tienen puntos de unión con la cotidianeidad de los sujetos, con la realidad en que viven, y si se articulan con sus necesidades y sus expectativas.

En los cursos se procura acentuar la dimensión histórica de la vida social, su carácter de resultado de un proceso, su procedencia a partir de un esfuerzo colectivo anterior; todo ello para crear una conciencia de identidad con la que pueda construirse un futuro más amplio.

La metodología de los talleres que imparte el Instituto Nacional de Solidaridad tiene un enfoque participativo que privilegia los intercambios grupales para favorecer que los sujetos desarrollen formas solidarias de sentir, pensar y hacer. Al mismo tiempo, los talleres promueven que sus participantes se vuelvan multiplicadores capaces de extender los valores y las actitudes de la cultura solidaria.

La meta de la capacitación participativa no es simplemente asegurar la continuidad operativa de un programa por medio de la enseñanza acerca de cómo, por ejemplo, funciona un comité o el cómo y el por qué de determinada norma; más bien, lo que se

pretende es apoyar a las personas a desarrollar sus capacidades, la autoestima y el compromiso que pueden asegurar un esfuerzo sostenido y responsable en sus propia organización.

Finalmente, el mandato del Instituto es concurrir, con sus estrategias de trabajo, a la armonía de los esfuerzos del Estado y la sociedad, fortaleciendo la organización popular, comprometiendo a los servidores públicos y estimulando el desarrollo de los líderes sociales, para renovar y fortalecer las capacidades organizativas de la sociedad. Se trata de reducir la distancia entre comunidades, organizaciones, liderazgos y servidores públicos, promoviendo el diálogo respetuoso y la corresponsabilidad que cada sector tiene en las tareas prioritarias de México.

PROGRAMAS Y PROYECTOS PARA LAS MUJERES RURALES EN MÉXICO. UNA REVISIÓN CRÍTICA

Margarita Velázquez Gutiérrez*

Presentación

En México, como en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, desde mediados de la década de los años setenta, la llamada corriente de "incorporación de la mujer al desarrollo" ha sido una preocupación constante de la gran mayoría de los gobiernos nacionales, así como de un sinnúmero de organizaciones no gubernamentales preocupadas por el desarrollo social y la condición de las mujeres en la sociedad actual.

De tal manera, a partir de los años setenta, y hasta muy recientemente, se han puesto en marcha un significativo número de proyectos y programas dirigidos, básicamente, a mejorar las condiciones de vida de las mujeres del campo principalmente a través de la instrumentación de proyectos productivos y de generación de ingresos. Sin embargo, hoy, a pesar de la importancia que dichos proyectos y programas tienen para el avance en la condición de la población femenina rural, varios autores reconocen que muchos de estos proyectos no han logrado consolidarse, ni desde el punto de vista económico ni desde el punto de vista organizativo.

De acuerdo a diversos estudios, dichos programas y proyectos no han logrado sus objetivos debido a que no han sido diseñados ni instrumentados como parte de una estrategia de desarrollo rural más amplia. Esto es, tradicionalmente los proyectos para las mujeres rurales se han concebido considerando la participación de la población femenina rural al margen de los procesos económicos, sociales, culturales y políticos que se suceden en sus comunidades, sin reconocer el aporte económico y social de la población femenina en dichos procesos a través de su participación en la organiza-

* Investigadora del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la UNAM.

ción social y productiva de sus ejidos y comunidades de pertenencia. No puede suponerse por tanto, que los programas o proyectos concebidos de tal manera puedan resolver las condiciones estructurales, económicas, sociales y culturales, que originan la situación de subordinación de las mujeres del campo.

Aunado a lo anterior, a lo largo de los últimos diez años, diversos estudios han demostrado que toda política, programa o proyecto de desarrollo, cualquiera que sea su objetivo, tiene un efecto diferencial en lo que respecta a la participación que, hacia el interior de las familias y comunidades, tienen varones y mujeres, lo cual a su vez condiciona el logro o no de los objetivos para los cuales se diseña e instrumenta una determinada política.

De tal manera, el presente artículo pretende hacer una revisión crítica de las experiencias gubernamentales y no gubernamentales sucedidas en México en materia de proyectos y programas para mujeres rurales entre 1988 y 1991; con ello, esperamos contribuir al diseño y la instrumentación de estrategias futuras que le brinden a la población rural —mujeres y varones— la posibilidad de participar, de manera equitativa, de los beneficios que le pueda brindar el futuro desarrollo del mundo agrario nacional.

1. La experiencia nacional en materia de programas y proyectos para las mujeres rurales.

En México, las acciones gubernamentales y no gubernamentales dirigidas explícitamente a las mujeres rurales se han centrado, fundamentalmente, en la instrumentación de proyectos productivos que promuevan la participación económica de la población femenina del campo.

Esto responde a la demanda de las mujeres rurales por encontrar fuentes de ingreso adicionales que apoyen la supervivencia de sus familias y comunidades. De acuerdo a una encuesta nacional, con base en una muestra de 1,700 mujeres, el 51% de las entrevistadas manifestó querer participar en algún proyecto productivo.[1]

1.1. *La experiencia de las organizaciones no gubernamentales*

Desde el ámbito de las organizaciones no gubernamentales, es precisamente a partir de la década de los años ochenta cuando se ponen en marcha las primeras acciones dirigidas, explícitamente, a la población femenina rural, centradas básicamente en la puesta en marcha de proyectos productivos.

Para ello, las mujeres se organizan alrededor de las formas asociativas que la Ley de Reforma Agraria prevé. Fundamentalmente se organizan como Unidades Agrícolas Industriales para la Mujer (UAIM), pero muchas veces por la falta de conocimiento sobre el tema, sólo se trata de grupos de mujeres sin figura asociativa legal.

1 Investigación realizada por Suzanne Lowrie de Forcada con financiamiento de la Fundación Interamericana. En prensa.

De acuerdo al diagnóstico sobre grupos de mujeres elaborado por la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas (UNORCA) en 1991, llevado a cabo en los estados de Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Durango, Guanajuato, Guerrero, Michoacán, Sinaloa, Sonora, Veracruz y Zacatecas, que cubrió un total de 124 grupos de mujeres en 137 ejidos o comunidades, del total de grupos detectados el 42.6% eran UAIM, 21.3% eran Sociedades de Solidaridad Social (SSS), 36.1% sólo eran grupos de mujeres.[2]

Tradicionalmente, los proyectos productivos y de servicios impulsados por organizaciones campesinas no gubernamentales han respondido a las demandas de las mismas mujeres rurales. Básicamente se trabaja en cuatro rubros:

1) Proyectos pecuarios, avícolas y porcinos;
2) Proyectos de servicios, agua, transporte y molinos de nixtamal;
3) Proyectos agroindustriales, procesamiento de alimentos, principalmente; y
4) Talleres de costura.[3]

Muchos de los proyectos productivos instrumentados no han sido viables económicamente y se han puesto en marcha sin que se elaboren previamente estudios de factibilidad y mercado, cuya consecuencia ha sido que muchos de ellos fracasen.

El fracaso económico de estos proyectos se debe a que la formulación de los mismos se realiza bajo una concepción, culturalmente aceptada, de que las mujeres, por el hecho de serlo, deben llevar a cabo acciones "tradicionalmente femeninas" y de que por lo tanto, los proyectos para ellas deben ser "fáciles" y apegados a lo que ellas tradicionalmente "ya saben hacer".

2 UNORCA, *Programa de trabajo con mujeres campesinas*. Documento de trabajo, 1992.
3 *Ibid.*

Ocurre lo mismo con la demanda de las mujeres. Cuando se les pregunta en qué tipo de actividad productiva quieren comprometerse, responden de acuerdo a las tareas que tradicionalmente han desempeñado: cría de pollos, puercos, elaboración de conservas y costuras, o bien de acuerdo a las necesidades de servicios que ellas tienen para el desempeño de sus labores de reproducción social.

La gran ausencia es la promoción de proyectos productivos alternativos para las mujeres. De hecho, actualmente, algunas organizaciones campesinas no gubernamentales están trabajando en la elaboración de nuevos perfiles de proyectos que puedan discutirse con las mujeres con la finalidad de consolidar proyectos más viables.

De acuerdo al diagnóstico sobre grupos de mujeres realizado por UNORCA, la mayoría de los proyectos productivos para mujeres fracasan y los grupos de mujeres se desintegran debido a cinco factores que, en orden de importancia, son:

1) la falta de capacitación de las mujeres en materia organizativa, lo que provoca tensiones y conflictos al interior de los grupos;
2) la falta de créditos oportunos;
3) la falta de apoyo al grupo, por parte de las comunidades y sus autoridades, que conciben los proyectos como espacios "sólo para mujeres" que ni en el mediano ni en el largo plazo traerán beneficios económicos para la comunidad en su conjunto;
4) la falta de apoyo de los maridos y las dificultades que las mujeres tienen para combinar el trabajo doméstico y el trabajo en el grupo; y
5) la falta de capacitación en materia administrativo contable y de gestión de servicios.[4]

4 *Ibid.*

Cabe mencionar que del total de los grupos que se desintegraron, de acuerdo al estudio elaborado por UNORCA, 71.5% eran grupos de trabajo sin figura asociativa legal, 23.8% eran UAIM y 4.7% eran sociedades cooperativas.[5]

Entre los principales problemas a los que los grupos de mujeres se enfrentan, antes de iniciar un proyecto productivo, son los siguientes:

- la falta de promoción para que las mujeres se organicen;
- la falta de apoyo de las comunidades y sus autoridades;
- la falta de apoyo de los maridos;
- la falta de disponibilidad de tiempo por parte de las mujeres para llevar a cabo su trabajo doméstico, ante la ausencia de servicios que aligeren sus jornadas de trabajo cotidiano; y
- la falta de capacitación en materia de gestión económica, social, legal y administrativo-contable.[6]

Para solventar estos problemas, las mismas mujeres plantean las siguientes estrategias:

- participar directamente, con asesoría de los técnicos, en la elaboración del proyecto productivo;
- recibir el apoyo de las organizaciones regionales y locales en la gestión de sus proyectos;
- gestionar servicios de capacitación y asesoría en materia de organización;
- comprometer a los varones de las comunidades —autoridades y esposos— en los proyectos de las mujeres, con la finalidad de despertar en ellos interés y confianza;
- formar fondos de apoyo económico que permita solventar gastos corrientes del proyecto y adquirir infraestructura;
- llevar a cabo estudios de mercado que aseguren la viabilidad del proyecto productivo.[7]

5 *Ibid.*
6 *Ibid.*
7 *Ibid.*

Aquellos grupos de mujeres que continúan trabajando y que han tenido algunas experiencias positivas, atribuyen la continuidad de los proyectos a que existe una buena organización y una buena comunicación interna entre las socias y al hecho de que los grupos han logrado sus objetivos económicos, aunque mínimos, y sus fines sociales.

Estos grupos, por lo general, han sido promovidos con el apoyo de organizaciones regionales no gubernamentales. Tal y como lo concluye el estudio de UNORCA, estos grupo presentan más logros y mayor continuidad que aquellos promovidos por alguna otra instancia gubernamental.

1.2. La experiencia de los programas y proyectos gubernamentales

Desde el ámbito gubernamental, el primer programa dirigido explícitamente a las mujeres rurales surge en 1971. Durante este año la Ley Federal de Reforma Agraria establece la Unidad Agrícola Industrial para la Mujer (UAIM). Esta es una figura asociativa cuyo propósito central es apoyar el desarrollo productivo del núcleo agrario mediante la participación económica de las mujeres del campo, para lo cual el ejido o la comunidad deberá otorgar a las mujeres una parcela. Para apoyar el desarrollo de las unidades en 1979 las UAIM fueron reconocidas como sujetos de crédito en el marco de la Ley General de Crédito Rural.

Para 1991, de acuerdo a datos de la Dirección de Organización de la Mujer Campesina de la Secretaría de la Reforma Agraria, existían en México aproximadamente 6,300 UAIM. Las experiencias de dichas Unidades no han sido del todo positivas, de acuerdo al padrón de la Secretaría de Reforma Agraria, en 1991; del total de UAIM registradas 35.5% estaban activas, 50.3% se encontraban inactivas, 3.9% habían desaparecido, 7.2% nunca se

pusieron en marcha y del 3% restante no existe ninguna información. Esto significa que el 61.4% del total de Unidades constituidas no se encontraban funcionando.[8]

El fracaso de la mayoría de las UAIM en el país se debe a los siguientes factores:

- a la negación por parte de los ejidatarios varones al otorgamiento de la parcela donde dicha unidad debe establecerse;
- a la falta de asesoría técnica y administrativa a las socias de la unidad para la elaboración de proyectos productivos viables económicamente;
- a la falta de apoyos financieros y al endeudamiento excesivo de muchas de las unidades;
- a la falta de capacidad de gestión efectiva por parte de las mujeres comprometidas en los proyectos, quienes la mayoría de las veces participan sin conciencia real de lo que esto implica; y
- a la falta de asistencia técnica y a la aplicación de un modelos de organización que no atiende a la situación específica de género.

A lo anterior debe añadirse la falta de sensibilización y de capacitación en materia de género de quienes toman las decisiones y de los promotores institucionales de dichas unidades, lo que redunda en que los proyectos productivos para las unidades sean concebidos como "proyectos fáciles", que no son formulados dentro de una estrategia de desarrollo rural integral.

Para subsanar parte de las deficiencias antes planteadas, a partir de diciembre de 1991, la Dirección de Organización de la Mujer Campesina de la Secretaría de la Reforma Agraria, ha recibido un importante apoyo económico y administrativo para apoyar a aquellas UAIM y otras formas asociativas de mujeres del campo que así lo solicitan, en materia de capacitación y asistencia técnica, únicamente. Entre diciembre de 1991 y marzo de 1992,

8. Programa Nacional de Solidaridad. Mujeres en Solidaridad, "La Mujer del Sector Rural". *Ponencia presentada por el Gobierno de México.* San José de Costa Rica, junio de 1991.

dicha Dirección contó con un presupuesto adicional de 40 mil millones de pesos para llevar a cabo dichas actividades. De acuerdo a esta instancia administrativa para 1992, se estaba apoyando a un total de 286 grupos de mujeres y quedaban pendientes de revisión los casos de aproximadamente 600 grupos.

Por otra parte, como parte del Programa Nacional de Solidaridad, el denominado Programa Mujeres en Solidaridad, cuyo objetivo era fortalecer los procesos de participación organizada de las mujeres considerando, de manera específica, su condición de género, como reproductora de bienes y servicios y como productora al interior de la economía rural familiar, canalizó recursos para la operación de proyectos productivos y sociales y de servicios, tanto en el medio rural como en el urbano.

Los proyectos productivos eran aquellos que tenían como objetivo generar fuentes de ingresos para las mujeres y sus familias. Los proyectos sociales y de servicios eran aquellos que pretendían facilitar a las mujeres el desempeño de su trabajo doméstico cotidiano. Esta última vertiente de trabajo puede ejemplificarse con guarderías, centros sociales, caminos, molinos de nixtamal, introducción de agua y mejoramiento de la vivienda, entre otros.

Mujeres en Solidaridad instrumentaba sus acciones partiendo de una metodología de planeación participativa. Esta metodología articulaba los procesos de autodiagnóstico y de promoción social lo que permitía que las mujeres participantes en los proyectos se integrarán desde su formulación.

Los autodiagnósticos se llevaban a cabo a través de talleres que permitían que las participantes reflexionaran en torno a sus condiciones de vida, como campesinas, mestizas ó indígenas, y en torno a su posición social como mujeres. Si las mujeres intercambiaban experiencias y definían, colectivamente, el proyecto en el que deseaban participar. Este espacio de reflexión permitía la organización de comités comunitarios de mujeres y dar inicio a los procesos de capacitación técnico y administrativo-contables que cada proyecto requería.

A partir de la organización de comités de mujeres en las comunidades, Mujeres en Solidaridad, retomó sus demandas y formuló conjuntamente con ellas los proyectos sociales, de servicios o productivos pertinentes.

En apoyo a la organización de las mujeres, quienes pueden asociarse en torno a cualquier figura organizativa que deseen, de acuerdo a las características de sus acciones, Mujeres en Solidaridad formaba fondos comunitarios. Este representaba el instrumento económico que derivaba, al grupo organizado, recursos financieros bajo el control y la administración de las mujeres, para atender las necesidades de sus proyectos.

Las experiencias de este programa específicamente, no han sido aún evaluadas. En este sentido cabe subrayar que, por la envergadura del proyecto y su significado en el agro nacional, la sistematización y el análisis de sus estrategias y logros deben iniciarse sin demora.

Por lo que se refiere a programas dirigidos a las mujeres indígenas cabe mencionar que, a la fecha, la mayoría de ellos se han inscrito como parte de la estrategia del Programa de Educación Bilingüe-Bicultural, dentro del cual se estableció en 1979 el Programa de Educación y Capacitación de la Mujer Indígena.

El objetivo del Programa era propiciar el desarrollo integral de la mujer indígena proporcionándole los elementos e instrumentos culturales, sociales y productivos a partir de sus necesidades y contextos propios.

Básicamente, el Programa trabajó en la capacitación de promotoras bilingües-biculturales, todas ellas indígenas, quienes se responsabilizaban de la puesta en marcha de proyectos artesanales en sus comunidades de origen. Por problemas administrativos y presupuestales el Programa no tuvo el efecto deseado y en 1991 se anunció su reestructuración, la cual aún no se conoce.

De acuerdo a un estudio de autodiagnóstico, elaborado por el Instituto Nacional Indigenista (INI) en 1991, se debe reconocer que las acciones instrumentadas para y con las mujeres indígenas,

en el país, hasta la fecha no han partido de una concepción de género que permita instrumentar acciones efectivas, integrales y adecuadas a la realidad de las mujeres indias en el país.

Lo anterior ha dado como resultado que el trabajo realizado a la fecha sea disperso, no sistematizado, parcial en sus acciones y sin correspondencia entre objetivos, estrategias y resultados.

La mayoría de los proyectos productivos con mujeres indígenas se han concentrado en la producción de artesanías, los que generalmente se enfrentan a problemas de saturación de mercados. Nuevamente, al igual que en el caso de los proyectos para mujeres mestizas, esto responde a la concepción cultural que se hace de lo que las mujeres "pueden" hacer, lo que se traduce en la puesta en marcha de proyectos "fáciles" y "baratos".

En este sentido, el autodiagnóstico elaborado por el INI propone que la estrategia de trabajo con y para mujeres indígenas se instrumente a través de la puesta en marcha de proyectos productivos y sociales que se acompañen de procesos de reflexión sobre la problemática de género. Finalmente, señala que la coordinación interinstitucional entre organizaciones gubernamentales y no gubernamentales es prioritaria para evitar duplicación de acciones y dispersión de esfuerzos.

En conclusión, podríamos aseverar que las acciones gubernamentales y no gubernamentales, dirigidas a la población femenina rural, campesinas mestizas e indígenas, representan un avance en cuanto a la voluntad política para resolver la condición de marginalidad e inequidad social en la que viven las mujeres rurales en México. Sin embargo, debe reconocerse que dichas acciones no han tenido un efecto decisivo y continuado.

Primero, porque dichas acciones se han instrumentado al margen del conjunto de políticas económicas y sociales para el campo. Un programa ó un proyecto para y con mujeres aislado de la estrategia global de desarrollo rural, por si mismo, no puede resolver todas las causas estructurales, económicas, sociales e ideológicas, que originan la marginalidad de las mujeres del campo.

Segundo, porque la estrategia de desarrollo rural en México, al no considerar, ni en su formulación ni en la instrumentación de sus acciones, la presencia y la participación específica de las mujeres rurales del país, ha permitido que se mantengan las causas estructurales, e incluso que surgan nuevos obstáculos que determinan la participación inequitativa, económica y social de la población femenina en la transformación agraria.

2. A manera de conclusión

La formulación de una estrategia de desarrollo rural encaminada a reactivar al sector agrícola más pobre de México, debe hacerse bajo una **concepción agraria**, mas que agrícola. Esto es, considerando la interacción entre trabajo, ingreso familiar, población y familia, es decir, entre la producción económica y la reproducción social de la sociedad rural mexicana.

Esto significa que cualquier programa o proyecto debe elaborarse e instrumentarse, con base en un análisis profundo y realista del papel fundamental que juega cada uno de los miembros de la unidad familiar campesina, varones, mujeres y niños, en la supervivencia de las mismas y tomando en cuenta las necesidades específicas, por género y edad, que cada uno de ellos demanda para asegurar su equitativa participación en el proceso agrario.

En términos de género, esto significa que, más que "incorporar" a la mujer a los procesos de desarrollo rural, se debe reconocer primero que **las mujeres del campo siempre han participado en el proceso de desarrollo rural del país** y, segundo, se deben de reconocer las **diferencias en la construcción social de la participación de varones y mujeres** en la sociedad rural mexicana.

De igual manera, una estrategia de desarrollo rural que contemple la especificidad genérica debe reconocer que la participación femenina rural es **heterogénea** y que está determinada por

su condición de miembro de una unidad de producción y reproducción con vinculaciones específicas con el mercado, por el ciclo vital de la mujer y por su pertenencia o no a un grupo étnico específico.

Lo anterior supone identificar y reconocer la participación de la mujer en la producción agrícola y en las estrategias de supervivencia desplegadas por la unidad familiar campesina, a través de su trabajo en actividades no agrícolas y en el mercado de trabajo asalariado agrícola.

Implica reconocer el valor del trabajo de reproducción social que llevan a cabo las mujeres del campo y que representa el eje de la supervivencia social de las unidades familiares campesinas.

Asimismo, una estrategia de desarrollo rural, equitativa en términos de género, implica reconocer que ellas, en tanto mujeres, ocupan una **posición social** dentro de la estructura de la sociedad que, por razones ideológicas y culturales, las coloca en una situación de desventaja frente a los varones, independientemente de su condición en un sistema socio-económico específico.

Todo ello significa formular acciones productivas y de reproducción social que, a partir de la condición de vida de las mujeres del campo y de su posición social —y en el marco de una estrategia de desarrollo rural integral— le proporcionen a la población femenina rural los instrumentos necesarios, organizativos, financieros, de asistencia técnica y de capacitación, educativos, de servicios y de bienestar social, que promuevan y aseguren que su participación en el proceso de desarrollo rural actual y futuro sea **equitativa con respecto a sus compañeros varones.**

Esto no implica la formulación de una estrategia de desarrollo rural paralela para las mujeres. Significa que dentro de cada una de las acciones a instrumentarse deberán subrayarse las necesidades específicas de cada uno de los grupos de mujeres del campo.

Por ello, para que una estrategia de desarrollo rural equitativa logre su objetivo de elevar la productividad y las condiciones de vida de los pequeños productores agropecuarios en el marco de una

economía nacional centrada en la apertura de mercados, deberá dirigir sus acciones no sólo a los productores varones, sino que debe considerar que en México, las mujeres también participan en la producción agropecuaria y que apoyarlas se traducirá en una mayor eficiencia y competitividad del sector rural mexicano.

Esto último requerirá canalizar actividades puntuales de asistencia técnica y de capacitación hacia las mujeres rurales, considerando las características de su participación económica, que puede ser individual, como parte de sus labores hacia el interior de la unidad familiar, u organizada, alrededor de proyectos productivos, su escolaridad, su pertenencia o no a un grupo étnico, su condición migratoria y el número de horas que implica su jornada de trabajo doméstico.

Asimismo, deberá considerar líneas de crédito flexibles, oportunas y continuas que permitan el acceso de las mujeres del campo al mismo, sobre todo en los casos en los que las mujeres no tienen las garantías solicitadas por las instituciones financieras.

De igual manera, cualquier estrategia de desarrollo rural equitativa deberá poner en marcha acciones en materia de capacitación legal que le proporcione a las mujeres el conocimiento necesario para la defensa de sus nuevos derechos como productora agropecuaria, como mujer y como trabajadora.

Para asegurar que la participación de las mujeres en el proceso de desarrollo rural actual sea equitativa con respecto a la de los varones y para que se logren las metas previstas, económicas y sociales, cualquier estrategia a instrumentarse debe contemplar la puesta en marcha de acciones de servicios y de bienestar social que aligeren las cargas de trabajo doméstico que lleva a cabo la población femenina rural.

Todo lo anterior implica llevar a cabo un importante esfuerzo de coordinación y concertación institucional entre organizaciones gubernamentales y no gubernamentales. Requiere, también, que quienes toman las decisiones y el personal operativo tengan una clara conciencia de lo que significa la participación de las

mujeres del campo y del potencial económico y social que estos significan en el marco de una estrategia de desarrollo rural equitativa.

OBRAS CONSULTADAS

Magallón Cervantes, Ma. del Carmen, "Participación de la mujer en las organizaciones campesinas: algunas limitaciones.". En: Aranda, J. (comp.) *Las mujeres en el campo*. Oaxaca, México: Universidad Autónoma Benito Juárez, 1988. pp.411-424

Programa Nacional de Solidaridad. Mujeres en Solidaridad, "La mujer del sector rural". *Ponencia presentada por el Gobierno de México*. San José de Costa Rica, Junio de 1991.

"La mujer y su participación en la producción y en la economía rural". Documento de trabajo, 1989.

Robles, Rosario, Josefina Aranda y Carlota Botey. "La mujer en el campo". En: *El Cotidiano. Revista de la realidad mexicana actual*. No. 53. Marzo-abril, 1993. pp. 25-32.

UNORCA. *Programa de trabajo con mujeres campesinas*. Documento de trabajo, 1992.

Velázquez, Margarita. *Políticas sociales, transformación agraria y participación de las mujeres en el campo: 1920-1988*. Cuernavaca, Mor., UNAM, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, 1992. p. 272

Desarrollo sustentable y participación comunitaria se terminó de imprimir el 30 de junio de 1994, en imprenta Juan Pablos, S.A. Se imprimieron 500 ejemplares con tipos Times 8/10/12/14. La tipografía fue elaborada por Sergio Raúl Reynoso López. La edición estuvo a cargo de Carmen A. León Saavedra.

El Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias y la Sociedad Internacional para el Desarrollo, ofrecen al lector el resultado de un Seminario integrado por científicos sociales provenientes de instituciones académicas gubernamentales e internacionales.

En la ya larga discusión sobre su significado y estrategias, se agregan nuevos elementos que rebasan la perspectiva puramente económica, tales como los valores, el enfoque centrado en el ser humano, el rescate del papel de la mujer y el factor ecológico.

¿Cómo se puede ir más allá de la concepción actual de desarrollo, desafiando el concepto mismo y avanzar hacia un desarrollo centrado en el ser humano y en la naturaleza?, ¿cómo recuperar recursos perdidos esenciales para la vida humana? Estas importantes preguntas, en el marco del proceso de globalización, nuevos contactos culturales y formas de participación comunitaria, son abordados tomando en cuenta proyectos fundamentales para México como son el Programa Nacional de Solidaridad, el tránsito hacia la democracia, los aspectos de seguridad y el diálogo Norte-Sur.

Universidad Nacional Autónoma de México
Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias
Cuernavaca, Morelos