

Nuevos enfoques, nuevos actores del desarrollo social*

*Judith Herrera Montelongo***

Los autores que participan en este libro presentan los resultados y las conclusiones de un proyecto de investigación realizado entre 2005 y 2006 y dan cuenta de la situación de la participación social en diferentes localidades de México. Los investigadores explican la relación entre desarrollo social y democracia, combinan la discusión teórica con la investigación empírica, y la experiencia histórica. La premisa principal de la investigación es destacar el desarrollo social como un elemento primordial de análisis y discusión para la elaboración de las políticas públicas; en este último punto, consideran a la participación

social fundamental para influir en la formulación de las mismas, así como en la construcción de mecanismos de comunicación entre los actores sociales y las autoridades locales para impulsar mejoras en las poblaciones.

La investigación empírica la hicieron en ocho municipios de la República: Cuquío, Jalisco; Chilón, Chiapas; Nocupétaro, Michoacán; Terrenate, Tlaxcala; San Antonio Sihó, Yucatán; Zaragoza, Veracruz; Torreón, Coahuila, y Cananea, en la delegación Iztapalapa del Distrito Federal. Los primeros 6 municipios rurales y los dos últimos urbanos.

La información se recolectó a partir de cuestionarios, entrevistas, grupos de enfoque con personas, revisión documental y observación.

Presentan la discusión académico-institucional acerca de los diferentes

* Canto Chac, Manuel (2007) (coord.), *Nuevos enfoques, nuevos actores del desarrollo social*, México, UAM, pp. 132.

** Profesora-investigadora del Departamento Política y Cultura, UAM-Xochimilco.

enfoques sobre la democracia y el desarrollo en América Latina y la industrialización como motor del desarrollo, para finalmente reconocer que el enfoque que ahora predomina en el campo de la política nacional es el planteamiento neoliberal, apuntalado en la democracia sustentable. Asimismo mencionan que los gobernantes siguen los lineamientos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Este organismo internacional, señala que los mínimos necesarios para la reproducción social es la inclusión social, y para conseguirlo los sectores excluidos tienen que empoderarse.

Los autores explican los mecanismos a partir de los cuales las organizaciones sociales consiguen empoderarse, y describen el perfil de los nuevos y viejos actores políticos en contextos locales frente a problemas particulares.

Los diversos artículos tratan de los cambios ocurridos en los municipios mencionados en los primeros años del siglo XXI, y abarcan tres temas: la participación social, los actores y las instituciones.

Señalan que actores que no tenían relevancia para el análisis de las políticas hoy se vuelven centrales en los nuevos enfoques, tales como los gobiernos locales, las organizaciones de la sociedad civil y la cooperación internacional, todo esto acompañado de nuevas categorías: relaciones intergubernamentales, participación ciudadana, inclusión social, desarrollo sustentable, y democracia sectorial.

Los autores encuentran, al estudiar los municipios y dar seguimiento a la trayectoria de las organizaciones sociales y los mecanismos de participación empleados, la lucha que surge por el poder. Las consecuencias de la contienda se reflejan en la alternancia en el gobierno municipal, estableciéndose una competencia real entre los partidos políticos. Aunque, paradójicamente, en algunos casos, las organizaciones sociales que impulsaron los cambios políticos quedan debilitadas, avanzando la lucha por el poder local entre los partidos políticos existentes y quedando las organizaciones sociales al margen, cuando fueron ellas las que empujaron las mejoras en la localidad.

La alternancia en el poder, a través de la competencia partidaria, se vuelve más importante que la participación mediante organizaciones sociales, y esa participación ha entrado en crisis, mientras que la contienda entre los partidos políticos se consolida.

La participación de los habitantes en las organizaciones sociales impulsó cambios en los municipios y la alternancia en el poder, sin embargo, el voto en los procesos electorales va ganando el terreno a las organizaciones sociales.

Los investigadores presentan ocho estudios de caso, de los cuales sólo se comentarán cuatro: Manuel Canto y Priscila Alpízar analizan la participación indígena en Chilón, Chiapas; Pilar Berríos y Berenice Torres muestran el empoderamiento que han

alcanzado los grupos comunitarios en Cuquío, municipio rural de Jalisco; el municipio de Terrenate, Tlaxcala, es estudiado por Pedro Moreno y Carlos Aguilar, quienes explican la participación social construida alrededor de la cooperativa Toxtli; finalmente, Pilar Berrios y Berenice Torres presentan el estudio de una colonia, ubicada en la delegación Iztapalapa del Distrito Federal.

CUQUÍO, JALISCO. A mediados de la década de 1980, el Instituto de Estudios Superiores de Oriente (ITESO) y las comunidades eclesiales de base (CEB's) apoyaron a miembros de la localidad para mejorar la producción agrícola de los campesinos, surgiendo la Organización Campesina Independiente de Jalisco (OCIJ).

Esta organización, formalizada en 1986, se transforma en organización social en 1992. En 1988 empiezan a participar en la competencia por la presidencia municipal. En las elecciones municipales de 1992 vuelven a participar y su candidato registrado por el PRD triunfa, obteniendo la presidencia.

Este triunfo fortalece a la organización y además el presidente municipal se apoya en ella para mejorar las obras y los servicios de las comunidades del municipio.

En 1993 se constituye el Consejo Democrático Municipal de Cuquío (Codemuc) para fortalecer la relación entre los ciudadanos y las autoridades para el desarrollo del municipio.

Los autores narran las estrategias, objetivos y estructura de la organización y los resultados alcanzados. Entre 1992 y 2003 la Codemuc organiza a las comunidades y logran mejoras en los servicios públicos, pero se fue dando una especialización en las funciones, la política en la que muchos participan y la económica de la cual pocos se benefician, además la competencia por la presidencia municipal desdibujó la alianza entre la OCIJ y la Codemuc. La hegemonía perredista durante 12 años termina en el 2003 cuando el candidato del PAN gana la presidencia municipal. La participación ciudadana se debilita y con ello la Codemuc.

Los datos de la encuesta aplicada en la población arrojan resultados interesantes: por ejemplo, 86.7% de los encuestados considera que con la participación de todos se resolverán los problemas de la comunidad, mientras el 10% cree que sólo en parte. De manera que aunque existe una clara conciencia de participación social y ciudadana, los procedimientos no funcionaron, y la democracia representativa ha ganado terreno y tiene que ver con la existencia de competencia entre partidos y la rotación de puestos entre los miembros de las asociaciones y en la presidencia municipal. Por otro lado, la participación mediante organizaciones sociales se desgastó por no contar con mecanismos de evaluación del desempeño de los dirigentes de la OCIJ y de la Codemuc.

CHILÓN, CHIAPAS. Fundamentada en la cultura comunitaria para impulsar la participación social y política de los indígenas y contrarrestar la hegemonía de los mestizos en el gobierno del municipio, en 1992 se constituyó una organización de base denominada Yomblej. Al mismo tiempo que se conformaba una organización civil ligada a la pastoral católica (CEDIAC). Algunos miembros de Yomblej participaron con éxito en 1995 en la lucha por la presidencia municipal a través del PRD y han contando con el apoyo de la CEDIAC.

El municipio fue dividido en 18 regiones para de esta manera conocer mejor las necesidades de las comunidades y diseñar el presupuesto para cada año. A esta forma de consulta a las comunidades se le ha llamado Priorización de Obra Pública (POP). La organización Yomblej hace una función latente, pues a las regiones se les llama oficialmente Sub-Copladem y a ella se dirige el Ayuntamiento para reunir a las comunidades y conocer sus peticiones y resolverlas.

Es interesante resaltar que los investigadores encuentran que rápidamente se forma alta competencia partidaria y por tanto alternancia en el poder entre el PRD y el PRI. En 1998 gana el PRD, en 2001 gana el PRI, y en 2004 otra vez el PRD.

Los déficits que encuentran los autores en esta participación comunitaria son: la débil alianza entre Yomblej y la CEDIAC; una base económica que genere empleos; faltan cuadros diri-

gentes y hacer rotación de personas en la competencia electoral; falta también construir relaciones con grupos externos.

En las dos experiencias brevemente narradas encontramos coincidencias que han dificultado el desarrollo comunitario: la falta de competencia electoral, rotación de los cargos, falta de negocios y producir la tierra para generar empleo y mejorar la calidad de vida de la población.

TERRENATE, TLAXCALA. Existen dos dependencias para impulsar el desarrollo social en Tlaxcala: la Coordinación de Planeación del Desarrollo de Tlaxcala (Copladet) y el Sistema Estatal de Promoción del Empleo y Desarrollo Comunitario (Sepuede). El Copladet se coordina con las autoridades del municipio y autoridades estatales y municipales. El Sepuede diseña y opera políticas, programas, metodologías y mecanismos para impulsar a los actores sociales para alcanzar el pleno empleo.

También hay una cooperativa que funciona como actor social, la Cooperativa Toxtli, cuya actividad es la cunicultura.

Sin embargo, la participación de los pobladores es escasa, sobre todo al intentar institucionalizarse en programas de desarrollo social. De modo que la participación social y ciudadana es irregular. Los actores gubernamentales, estatales y municipales no logran dar a los programas de desarrollo social coherencia ni continuidad. Así, el nú-

cleo del desarrollo social se encuentra en la Cooperativa Toxtli, que además ha formado redes de cooperativas afines.

Cananea, Iztapalapa, Distrito Federal. En este lugar los autores explican la participación social a partir de una demanda específica de los habitantes: la construcción de viviendas.

Desde 1983, a través de la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (Conamup), una demanda específica estaba centrada en la construcción de viviendas populares. En 1984 se forma la Unión de Colonos, Inquilinos y Solicitantes de Vivienda Libertad, AC. Nombre legal de Cananea. El financiamiento se consiguió del Fondo Nacional de la Habitación Popular (Fonhapo) y del Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos, AC (CENVI), que da los apoyos en el aspecto técnico. La construcción de viviendas se logró en tres años: en una primera etapa construyeron 452 viviendas y en la segunda 634.

En resumen, los autores encontraron que en la relación democracia y desarrollo, los actores involucrados en mejorar sus municipios fueron apoyados por asociaciones provenientes de grupos vinculados a la Iglesia católica mediante la formación de comités de base eclesiales y que sociológicamente estaban formados por el marxismo. Los recursos económicos para impulsar los programas formulados se obtuvieron de los fondos del ramo 33 y son escasos.

La experiencia participativa ha sido irregular, ya que los participantes se agotaron al paso de los años y comenzaron las divisiones entre ellos. Los primeros años consiguieron mejoras en infraestructura y construcción de escuelas, pero la participación se reducía a pocos miembros dando lugar a la apatía y las divisiones. La participación descansó más en que los ciudadanos consiguieran información de los programas de desarrollo establecidos por los presidentes municipales y en consultar a las autoridades, pero hizo falta que la participación se tradujera en la toma de decisiones y en el control de las acciones de gobierno de los presidentes municipales.

En cuanto al grado de institucionalización de la participación ciudadana, de los ocho municipios estudiados, el Distrito Federal, Coahuila y Jalisco sólo tienen un marco jurídico formal.

Nuevos enfoques, nuevos actores del desarrollo social es una lectura recomendada que reedita la discusión entre desarrollo social, democracia y participación, viejos conceptos con nuevos actores. El libro, además de explicar los modelos de la participación social en los municipios estudiados, abre líneas de investigación sobre la democracia representativa que ha ganado terreno en la competencia partidaria para obtener las presidencias municipales.