



Participación: discurso o democratización del desarrollo*

*Gisela Landázuri Benítez***

Resumen

Uno de los ámbitos en los cuales en México la participación se convirtió en discurso distintivo, es el de los programas de desarrollo social de gobiernos federales y estatales. A partir de la revisión de dos programas de gobierno que hicieron énfasis en la participación, como conductora de su ejercicio, se destapan sus cualidades, sus sentidos, sus alcances y limitantes. A fines de la década de los ochenta, el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) inauguró en el área de la política social nacional, el discurso de la participación. Un programa reciente de la actual década a nivel estatal, el Programa de Desarrollo Comunitario para Zonas Urbano Marginadas ZUMAR+FIDEPO (Z+F), incorpora la participación e intervención como elementos estructurantes del Programa.

Palabras clave: Participación, política social, desarrollo, Programa Nacional de Solidaridad, Programa de Desarrollo Comunitario para Zonas Urbano Marginadas ZUMAR+FIDEPO (Z+F).

Recibido: 16-02-10/ Aceptado: 21-08-10

* La versión inicial del planteamiento se encuentra en el libro de la autora de este artículo: Landázuri, G., et al. (coords.) (2010) *Democracia y desarrollo: saldos de la transición*, Eón-UAM, México.

** Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, México. E-mail: giselalb@correo.xoc.uam.mx

Participation: Discourse or the Democratization of Development

Abstract

One of the areas where participation became a distinctive discourse, were the federal and state governments' social development programs. From the review of two government programs that emphasized participation as the guiding principle for their exercise, its qualities, meanings, accomplishments and obstacles are examined. By the end of the 80s, the National Program of Solidarity (Pronasol) inaugurated the discourse of participation in the area of national social policy. A recent program in the present decade at state level, the Community Development Program for Marginalized Urban Zones ZUMAR+FIDEPO (Z+F), incorporates participation and intervention as structuring elements for the Program.

Key words: Participation, social policy, development, Programa Nacional de Solidaridad, Programa de Desarrollo Comunitario para Zonas Urbano Marginadas ZUMAR+FIDEPO (Z+F).

Introducción

Los ámbitos, actores e instituciones que han enarbolado el discurso de la participación han sido múltiples. De igual manera los sentidos de la participación en la arena del desarrollo. Mientras que para algunos la participación es un instrumento de legitimación política, como para otros se ubica en la construcción de procesos de cambio social, democráticos y de potencial liberador, desde, para, con y por los actores sociales locales.

Uno de los ámbitos en los que la participación se convirtió en discurso distintivo, son los programas de desarrollo social de gobiernos federales y estatales.

A partir de la revisión de dos programas de gobierno que hicieron énfasis en la participación, como conductora de su ejercicio, se destapan sus cualidades, sus sentidos, sus alcances y limitantes.

A fines de la década de los ochenta, el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) inauguró en el ámbito de la política social nacional, el discurso de la participación. Con la llamada corresponsabilidad, el delegar tareas a la sociedad civil, delineaba un nuevo perfil que se reforzó con un discurso de concertación y de "participación democrática" de la sociedad.

Un programa reciente de la actual década a nivel estatal el Programa de Desarrollo Comunitario para Zonas Urbano Marginadas ZUMAR+FIDEPO

(Z+F), programa de desarrollo social administrado por la Secretaría de Desarrollo Social y Humano del estado de Guanajuato, incorpora la participación e intervención como elementos estructurantes del Programa.

¿Cuáles son los sentidos que dichos programas le confieren a la participación y al desarrollo?

Pero, ¿de qué participación hablamos?

Andrea Cornwall (2003) sugiere una clasificación sobre los espacios de la participación en el desarrollo:

1. Instituciones estables, espacios de consulta o descentralización democrática, en que los ciudadanos son parte del engranaje de la gestión pública.
2. Formaciones efímeras, espacios transitorios, en los que se delibera sobre políticas o servicios prioritarios.
3. Interfases alternativas, espacios de participación ciudadana fuera del estado, de iniciativa ciudadana.

El potencial y la intencionalidad para desarrollar procesos de cambio social, varía en cada caso.

Génesis del discurso de la participación en el desarrollo¹

El Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) es, en la era neoliberal, una de las primeras iniciativas gubernamentales y de política pública a partir de la cual se lanza el discurso de la participación de la sociedad. Esta iniciativa durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), tiene su paternidad en el Banco Mundial. Obedece al eco que hace de las propuestas de dicho organismo internacional, por lo que incorpora la participación en la política pública.

El balance que hace el Banco Mundial en relación a la pobreza, es que la población marginada mantenía una situación económica crítica, que se había agudizado en las últimas décadas, a pesar de los cuantiosos recursos que se habían invertido para contrarrestarla. Los aspectos culturales, sociales, étnicos, políticos hacían más complejo el escenario. Algunos puntos de su propuesta coinciden con las denuncias y los reclamos de las organizaciones sociales, quienes demandaban que los grupos beneficiarios fueran escuchados al plantear sus necesidades, sus propuestas alternativas, se respetaran sus procesos organizativos y se reconociera la importancia de su participación en los programas de desarrollo. Es así como el discurso de la participación se institucionaliza.

1 Se retoma aquí parte del análisis de Cortés y Landázuri (1994).

El Banco Mundial reconocía que la participación de los grupos había sido casi nula en el diseño de los programas de desarrollo, y a su vez, había registrado que donde la participación de los grupos organizados había sido más constante los resultados fueron más favorables.

En algunos casos incluso contra los lineamientos y la normatividad administrativa, las organizaciones tomaban en sus manos la conducción de los proyectos. Por el contrario, la burocracia gubernamental respetaba poco los tiempos que la población requería para hacerse cargo de los proyectos.

La participación que se proponía implicaba una nueva orientación en tiempos, formas, calidad y cantidad de la presencia tanto de la población, como de los grupos de trabajo gubernamentales y del propio Banco Mundial, que por lo general no estaban contemplados en la normatividad administrativa. Para empezar, los presupuestos estatales estaban definidos para el año fiscal.

“Un elemento del enfoque del Banco, es el que se refiere al importante papel asignando a la sociedad para enfrentar el problema de la pobreza. En particular se considera la relación de la población pobre con el estado, y el papel que aquellos cumplen en la sociedad-tanto en lo económico, como en lo político y en lo social” (Cortés y Landázuri, 1994: 176).

Se consideraba que la participación y la democracia serían un asiento más sólido en la estrategia de combate a la pobreza. Se trataba de darles voz a los pobres en la toma de decisiones políticas y económicas. La participación habría que considerarla desde el diseño hasta la operación de los proyectos de desarrollo. Era esa la vía para orientar el gasto público. Algunos de los ejemplos que apreciaba el Banco Mundial eran las experiencias de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) o de aquellas organizaciones en que los líderes cumplían con una detección de los grupos más precisa, sus necesidades y la elaboración del proyecto con la participación de los beneficiarios.

También se hacía un llamado para atender de manera integral el diseño de alternativas, que evitaran los excesos económicos sobre los culturales, los ambientales y los intereses de unos grupos sobre otros. Obviamente este enfoque no cuestionaba las políticas de ajuste y su modelo de promoción del mercado como el eje del desarrollo.

Sin embargo, la participación no podía decretarse, se requería construir condiciones políticas y una verdadera democratización para que la sociedad civil encontrara el marco, las herramientas y la experiencia para hacerse participe en la distribución del poder y de la riqueza. Éste podría ser uno de los efectos últimos de la participación.

Con el discurso de la participación se recuperaron algunas prácticas sociales como el de la solidaridad, a lo largo de Latinoamérica los programas sociales se bautizaron con ese apellido. Aquí en México, el Programa Nacional de

Solidaridad enarboló los componentes básicos de la estrategia delineada por el Banco Mundial. Destacaremos aquí fundamentalmente definiciones institucionales sobre la participación social con intención de revisar su sentido, el cómo, para qué y para quién de la participación.

En cuanto al Pronasol,

"Al igual que el Banco Mundial, el estado mexicano reconoce el costo social que ha implicado superar la crisis y que ha afectado particularmente el nivel de vida de quienes sufren escasez de recursos. Así la necesidad de este programa, se justifica en el hecho de que una parte considerable de la población nacional -alrededor de 40 millones de personas- vive actualmente en condiciones de pobreza....

En la perspectiva gubernamental más que una respuesta a la demanda social, el objetivo de enfrentar la pobreza aparece como una necesidad de la modernización nacional" (Cortés y Landázuri, 1994: 178).

Desde otro lugar habría que ver el uso del programa tanto para la legitimación de un gobierno seriamente cuestionado en el proceso electoral, como en el terreno simbólico.

La corresponsabilidad y la participación en el discurso de Pronasol

Si bien los objetivos del Pronasol son muy amplios, queremos concentrarnos en su llamado a la corresponsabilidad de la sociedad, íntimamente asociado a la participación. La estrategia del Pronasol de hacer un llamado a la sociedad a la corresponsabilidad, tiene que ver con una nueva relación sociedad y Estado, que frente al adelgazamiento del estado, se propone delegar funciones que éste venía cumpliendo. Aquí la participación se concibe no solamente como "tomar parte en" la identificación de problemas y soluciones, sino "la corresponsabilidad" de aportar trabajo, materiales y dinero.

Tanto los proyectos de inversión, en el que se apoya a empresas sociales, como la construcción de infraestructura operaron bajo el modelo de aportaciones de los grupos beneficiarios.

Asimismo, se convoca a la participación², para definir los proyectos prioritarios, a partir de la creación de diferentes instancias como Fondos Regiona-

2 En una primera etapa se convocó a los posibles beneficiarios a que presentaran iniciativas y elaborarán sus propios proyectos. En la siguiente etapa se crearon fondos que se concentrarían en la atención de ciertas áreas y sujetos, limitando los rubros a los que podrían responder. En ese caso la participación quedaba subordinada a un menú de opciones limitadas.

les de Solidaridad, Fondos de Mujeres en Solidaridad, Fondo Nacional de Empresas Sociales, Fondos para la Producción o "Crédito a la Palabra", comités de solidaridad, consejos de planeación del desarrollo, etc.³

"En la perspectiva de Solidaridad los destinatarios deben tener un papel activo tanto en la identificación de los problemas como en la realización de las acciones para enfrentarlos. El cuestionamiento en este sentido es hasta donde las formas e instrumentos del programa posibilitan la constitución y desarrollo de sujetos sociales capaces de actuar de manera autogestiva no sólo en el ámbito económico productivo sino también en el político a través de formas de relación autónomas con otros sectores y con el propio Estado" (Cortez, Landázuri y Moreno, 1995: 100-101).

Efectivamente en la práctica, los resultados parecen restringidos, no sólo porque los beneficiarios tenían que aprender a participar, sino porque la normatividad institucional y las inercias de los operadores traducían con su intervención el discurso en herramienta discrecional de asignación de recursos, o de uso político. Los promotores tenían también que aprender a intervenir. Los casos que se salieron de esa dinámica, fueron las organizaciones que contaban con amplia experiencia de trabajo colectivo que pudieron aprovechar los recursos de Pronasol, con relativa autonomía y representatividad, y trascender los límites institucionales de Solidaridad.

Más allá de las desviaciones y prácticas institucionales, algunos elementos que debilitaban la participación de los convocados fueron el control sobre la información, la discrecionalidad de autoridades para elaborar listas de beneficiarios, y avalar propuestas de los grupos afines. Podríamos mencionar múltiples ejemplos, como las Becas de Niños en Solidaridad que beneficiaban a las familias menos empobrecidas de Cuentepec Morelos, o las promesas de fondos de Mujeres en Solidaridad, que en Zacatecas se usaron con fines electorales. En el primer caso la dinámica que se generó con un programa de cobertura limitada, donde las necesidades eran superiores al fondo presupuestal, condu-

- 3 Los principios anunciados:
 1. Respeto a la voluntad, iniciativa y formas de participación de los grupos sociales.
 2. Participación a través de los Comités de Solidaridad desde el inicio de la acción hasta su evaluación.
 3. Corresponsabilidad en la iniciativa así como en la aportación y administración de los recursos.
 4. Transparencia, honestidad y eficiencia en el uso de los recursos.
 5. Programa de inversión no de subsidios.
 6. Promoción de acciones populares, no populistas (Pronasol, 1991).

jo a fuertes conflictos entre padres de familia y las autoridades escolares. En el segundo caso, la esperanza de que el nuevo gobernador cumpliera sus ofrecimientos de campaña, había provocado un desgaste de dos años entre las mujeres de Agua Dulce.

En el discurso, se proponía desplazar el paternalismo y fortalecer las capacidades de la sociedad civil para enfrentar sus problemas. "Si bien este vocabulario moderno de corte radical -participación social, cambio, democracia, justicia social, etc.- puede expresar un auténtico deseo de cambio, de modernización, las mismas palabras pueden conformar un discurso legitimante y manipulador que sirva para neutralizar y desactivar las demandas provenientes de la sociedad. El término cambio puede tener contenidos distintos, entre ellos el de la reestructuración que el propio neoliberalismo requiere" (Landázuri, 1995: 142). Se trataba de construir o reconstruir la estructura simbólica que le permitiera al gobierno dominar la sociedad durante el proceso de modernización.

En la práctica, las autoridades locales, regionales y estatales se vieron re-fractarias a renunciar, delegar o compartir el poder con los comités de planeación, las nuevas instancias de participación ampliada.

"Las relaciones de poder permean cualquier espacio de participación. Los espacios que los poderosos ponen a disposición pueden ser enmarcados exclusivamente para dar lugar solamente a una influencia ciudadana restringida, colonizando la interacción y sofocando el disenso" (Cornwall, 2003:9).

Además de la organización participativa democrática de la comunidad se convocó a la corresponsabilidad social y estos dos elementos se convirtieron en elementos fundamentales de la estrategia del Pronasol. "Se delega a las comunidades la iniciativa e inclusive la formulación de proyectos -aunque con frecuencia los beneficiarios no disponen de los medios técnicos, administrativos, económicos, políticos, etc., para gestionar y llevarlos a cabo" (Cortés y Landázuri, 1994: 178).

La descentralización, orientada a incrementar la capacidad de gestión local a partir de la participación de las autoridades municipales, de representantes de organizaciones sociales y de la sociedad civil delineaba un esquema organizativo y de consulta que chocó con las estructuras del poder local y en general con las condiciones políticas.

El discurso que recreó y se apropió de signos y prácticas populares, buscaba seducir y persuadir a la población mostrando una máscara innovadora y de intención de cambio. Sin embargo el cambio social que privilegia la idea de la autoconstrucción, de la capacidad de los sujetos de construir sus propias estrategias de vivir y de futuro desde su propia lógica, no estaba ni implícito, ni explícito en los objetivos del Pronasol.

El Pronasol nunca se propuso, ni en el discurso, capacitar a la gente para la organización, la participación, y la construcción de su propio desarrollo. La

tarea de desarrollar aprendizajes en los terrenos organizativos, de gestión y políticos, que apoyaran procesos autogestivos desde la perspectiva de los propios actores, tendría que ser asumida por la sociedad civil.

Y efectivamente, en algunos casos, el discurso, los intentos serios de construcción de consenso a través de la participación social, de la generación de organizaciones sociales nuevas, locales o regionales, o de fortalecimiento de las establecidas, y sobre todo la apropiación del proceso por los beneficiarios, fueron dejando huella. Y mientras la mayoría de los espacios de participación podían catalogarse como efímeros, de acuerdo a Andrea Cornwall, algunas organizaciones sí se nutrieron o refuncionalizaron a través del Programa.

Así, una iniciativa gestada desde el estado, también puede abrir procesos de acuerdo a "la capacidad de los propios sujetos sociales para incidir sobre el proyecto histórico" (Cortez, Landázuri y Moreno, 1995: 104).

Participación y desarrollo en el Pronasol

La visión de desarrollo del Programa Nacional de Solidaridad tuvo varias fases, varias vertientes. Las convocatorias a las organizaciones sociales en los primeros años para que presentaran sus propios proyectos, y priorizaran las áreas en las que se emplearían los recursos, habla de una propuesta que privilegiaba el desarrollo a partir de los actores y de las organizaciones ya constituidas, y que confiaba en la capacidad con que contaban las diferentes organizaciones para proponer incluso proyectos regionales. O sea, había una idea de favorecer la iniciativa desde la base. Curiosamente casos como la Confederación Nacional Campesina (CNC), por ejemplo, no tuvieron capacidad de estructurar propuestas amplias a diferencia de organizaciones independientes.

Posteriormente, los Fondos Regionales de Solidaridad si bien en cierto momento promovían los procesos organizativos para que los grupos presentaran algunas propuestas, en muchos casos, los que acudieron a estas "organizaciones regionales" fueron diversos grupos de solicitantes, vinculados o no a una organización, interesados solamente en solicitar recursos para actividades puntuales. Los reducidos presupuestos disponibles, lo que ofrecían eran recursos puntuales para actividades aisladas: un proyecto de ganado de doble propósito, gallinas de traspatio, la compra de un tractor, etcétera. A lo largo y ancho del país, lo que se multiplicaron fueron pequeñas acciones que no forzosamente obedecían a una estrategia de desarrollo local o regional; fundamentalmente por dos razones: una, los limitados recursos, dos, en el transcurrir de los años los recursos de Pronasol empezaron a etiquetarse como en otros tiempos. Habría presupuestos para infraestructura, para algunos proyectos productivos o para grupos organizados de mujeres.

En una fase en que los productores ponían su atención en la "apropiación del proceso productivo", surgía, por ejemplo, la necesidad de camiones para la comercialización que estaba bajo el control de los intermediarios, Fondos Regionales no contaba con un rubro para la adquisición de vehículos, por lo cual no eran autorizados entre las opciones de créditos. La lógica bajo la cual se elaboraban las propuestas, mantenía en lo fundamental la lógica del mercado con sus diferentes elementos de dominación. No se abría la posibilidad iniciativas novedosas o de construcción de un desarrollo que fuera minando la dinámica y el poder hegemónicos, o que contribuyera al cambio de mentalidades frente al poder detentado por el capital, de quienes han sido oprimidos y dominados por el mismo.

Si bien en el discurso de solidaridad aparecía la intención de remontar las políticas asistenciales, los recursos asignados tanto a la producción como a la infraestructura juntas no alcanzaban el 50% del presupuesto ejercido por solidaridad. El ramo 26 de Solidaridad y Desarrollo Regional desde el cual se ejercieron los recursos del programa muestra un énfasis en el ámbito de Solidaridad para el Bienestar Social por encima del de Solidaridad para la Producción y el de Infraestructura Básica de Apoyo. En ese rubro, de Solidaridad para el Bienestar Social, estaban comprendidas áreas como: la Infraestructura Educativa y Escuela Digna, Educación Básica, Cultura y Deporte, Servicio Social y Niños en Solidaridad, Infraestructura de Salud y Hospital Digno.

El discurso en el fondo reforzaba al clientelismo populista.

También se crearon un sinnúmero de Comités de solidaridad por obra "para propiciar la participación de toda la sociedad en la lucha frontal contra la pobreza" (Rojas, 1988:2), que no sólo aportaría propuestas, sino fundamentalmente trabajo comunitario, materiales y recursos monetarios, una carga muy alta para los actores empobrecidos.

El discurso de la participación estaba por encima de una verdadera intención de democratización del desarrollo. Se trataba de legitimar con ese discurso, una nueva relación sociedad Estado, más que una nueva práctica de participación que pusiera por delante la voz de los sujetos sociales y que apuntalara a un cambio social que fortaleciera la capacidad de los sujetos de construir sus propias estrategias, desde su propia lógica.

La participación que queremos resaltar no se refiere a la participación efímera, coyuntural, sino la que propicie la organización, el análisis y toma de decisión conjuntos, en ese sentido, si bien en algunos casos el programa dejaba huella, difícilmente trascendieron la existencia de recursos y el padrinazgo de las instituciones.

Excepcionalmente, aprovechando el marco de Solidaridad algunas organizaciones que existían previamente manejaron los recursos con relativa autonomía para fortalecer sus proyectos y con su participación extendieron los lími-

tes del mismo programa; fue el caso del Plan Integral de Desarrollo de la Tribu Yaqui, en el estado de Sonora o de la Unión de Comunidades Indígenas de la Zona Norte del Istmo, en Oaxaca.

El Programa de Desarrollo Comunitario para Zonas Urbano Marginadas ZUMAR+FIDEPO

Llama la atención que una década después un programa social del gobierno del estado de Guanajuato superara, al menos en el discurso, muchos de los conceptos sobre participación y desarrollo destacados con anterioridad y de las críticas a la política social que apadrinó el Pronasol. Se trata de un programa de desarrollo social bajo la figura de fideicomiso, a cargo de la política social del gobierno en turno. El periodo de operación del programa en el que se concentra nuestra atención son los años 2003 a 2006.

El marco en que opera este programa está signado por procesos de mediano plazo particulares al estado de Guanajuato:

La alternancia política de los gobiernos panistas que sustituyeron al PRI fue delineando al estado de Guanajuato, de acuerdo a Luis Miguel Ronda (2000), como una región de desarrollo sociopolítico descentralizado. En cuanto a la cultura política se caracteriza por un conservadurismo popular, como elemento que configura la identidad de su población.

Durante el periodo de transición a principios de los noventa, con el interinato de Medina Plascencia, se había generado una situación de incertidumbre política que tuvo que democratizar el ambiente político y abrir canales de comunicación con todos los actores incluso ciudadanos y organizaciones. Esto exigía establecer la credibilidad en las políticas públicas para lograr la legitimación democrática de los gobiernos, y de esa manera contribuir a generar la estabilidad y certidumbre institucional que todo Estado requiere. Lo anterior es posible a través de la delegación de la implementación de las políticas a agencias especializadas o fideicomisos, esto con la finalidad de despolitizar a las políticas públicas y sacarlas de los procesos electorales y cambios de gobiernos electos.

La descentralización municipal en el estado de Guanajuato fue pionera a nivel nacional. La práctica de reforzar y profesionalizar la administración municipal marcaba una relación distinta con el gobierno central estatal, aunque en la práctica no habían superado la burocracia y rigidez en el acceso al financiamiento, la desarticulación con los planes municipales y la poca participación de los actores locales.

El enfoque micro regional inaugurado en los 90, que si bien no contribuía a dar una imagen espectacular, sí respondía a las demandas de la ciudadanía. Aunque durante la administración de Vicente Fox había indiferencia por

los grupos marginados, este enfoque contribuiría a impulsar y facilitar la participación de todos los sectores de la sociedad.

Así, durante la gestión de Juan Carlos Romero Hicks (2000-2006) el gobierno se define como:

- Un gobierno humanista [que] concibe a las personas como protagonistas de la transformación individual y social en la construcción del bien común.
- Se trata de una relación subsidiaria y solidaria sobre todo con las personas y comunidades que no han podido contar con las condiciones suficientes para desarrollarse como personas y contribuir en la transformación de la sociedad y sus instituciones en ese orden equitativo y democrático.
- Por lo anterior un gobierno humanista es un gobierno incluyente y participativo, de este modo se impulsa un gobierno para las personas con las personas, respetando la pluralidad y fomentando el desarrollo personal y colectivo.
- Se plantea como estrategia la promoción de la organización de la población para que participe activamente en la toma de decisiones, la planeación, ejecución y evaluación de acciones e inversiones para su propio desarrollo" (ZUMAR+FIDEPO, 2004).

En el mismo sentido el Plan Estatal de Desarrollo, así como el Plan Nacional de Desarrollo subrayan la intención de fortalecer el desarrollo local y la participación de la sociedad.

Es sobre estos dos ejes revisaremos el discurso y el efecto del Programa de Desarrollo Comunitario para Zonas Urbano Marginadas ZUMAR+FIDEPO.

La participación y el desarrollo en el programa ZUMAR+FIDEPO

El programa ZUMAR+FIDEPO declara desde sus inicios su intención de apoyar el desarrollo popular entendido éste, "desde una perspectiva diferente, que trascienda el concepto de crecimiento económico, que vaya más allá, hasta el hombre mismo, hasta su dignidad como persona, logrando su transformación interior y un cambio social que le permita vivir en justicia" (ZUMAR+FIDEPO, 2004).

En otras palabras, desarrollo participativo, ya que apoya la participación de los habitantes de las zonas urbano marginadas, "con el fin de generar un desarrollo social autogestivo".

Hablar de la autogestión, es comprometerse no sólo con fomentar la participación sino a "que las personas puedan probar su capacidad de producir y ejecutar ellos mismos, sus ideas y criterios, y sobre todo, que su capacidad pueda crear un proceso participativo y organizativo permanente en el tiempo.

Para los proyectos de Desarrollo Sostenible, este es un resultado fundamental” (Martínez, s/f: 2)⁴. ¿Hasta dónde el programa ZUMAR+FIDEPO iba a sentar las bases en esa dirección?

Así, más allá del discurso de generar movilización social, de rescatar la identidad, de procesos de apropiación social, habría que identificar el cómo se concibe la aplicación de estas propuestas.

Ruta metodológica del Programa de Desarrollo Comunitario para Zonas Urbano Marginadas ZUMAR+FIDEPO

Quisiera destacar algunos elementos que constituyen la ruta metodológica del Programa de Desarrollo Comunitario para Zonas Urbano Marginadas ZUMAR+FIDEPO, más allá del alcance del mismo programa en su fase operativa, pues delinea una metodología congruente con la decisión de “Mejorar la calidad de vida de los habitantes de los municipios del Estado de Guanajuato que concentran los mayores índices de pobreza urbana; a través de procesos educativos y de organización comunitaria” (Fidepo, 2003:s/n).⁵

El diagnóstico

La organización y participación se inician desde el diagnóstico. Éste abre la oportunidad de acercamiento a la población interlocutora a partir de un ejercicio de autodetección de necesidades, en última instancia puede incitar a la motivación por el cambio social.

- 4 En este sentido la orientación del desarrollo participativo autogestivo puede transitar diferentes rutas: las de *interfases alternativas* o en el caso de la *gobernanza participativa* en su acepción de democracia y equidad; o las que se refieren a las *formaciones efímeras* o a la *gobernanza* que “se centran en el marco de reglas, instituciones y prácticas establecidas que sientan los límites y los incentivos para el comportamiento de los individuos, las organizaciones y las empresas” (PUEM-UAM-SEDESOL, 2005: 23).
- 5 El programa ZUMAR+FIDEPO tiene como objetivos principales:
 - Reducir los niveles de pobreza a través de programas efectivos de inclusión al desarrollo.
 - Disminuir las desigualdades sociales, a través de la generación de oportunidades de desarrollo para los menos favorecidos.
 - Mejorar la calidad de vida de los grupos más necesitados.
 - Incrementar la participación activa de los diferentes sectores de la sociedad en los programas de inclusión al desarrollo.

Los diagnósticos no se realizaron al arrancar el programa, sino a partir de una primera evaluación realizada en 2003 por una institución externa. La base de los diagnósticos, fueron las micro regiones.

Después de indagar algunos aspectos generales como el estado de salud y escolaridad, empleo e ingresos, se consultó a niños, adolescentes y adultos las problemáticas y los ejes de desarrollo prioritarios (organización social, obras públicas y servicios, salud y medio ambiente o educación, cultura y recreación). "Según la problemática manifestada por la comunidad en las encuestas y asambleas efectuadas, se dan los ejes de desarrollo prioritarios y es a través de este análisis que los habitantes de las colonias proponen proyectos correspondientes a cada uno de los ejes" (SDSyH- Z+F, 2004: s/n).

El resultado fue muy interesante, pues para cada micro región y para cada nivel etéreo, las prioridades y las problemáticas eran distintas.

A diferencia de otros programas que tradicionalmente prejuzgaban las necesidades y prioridades más "adecuada" para su "población objeto", este programa alentaba la iniciativa de los actores. Esto no quiere decir que se remontara de un plumazo la carga paternalista aprendida durante décadas tanto por los actores locales como por los externos.

La vinculación

El procedimiento y la estrategia operativa de la vinculación se refieren tanto al proceso de participación comunitaria, como a la interacción con las instituciones de referencia, con las que se planean las acciones.

"La vinculación es un proceso humano, dinámico y permanente, donde los diferentes actores sociales (individuos, agrupaciones, organismos e instituciones) se reconocen e identifican espacios comunes para interactuar.

La vinculación permanente como parte integrante de la construcción de un proceso de planeación participativa y garante de una adecuada gestión de los planes y proyectos de la comunidad, presenta como primer reto identificar a los actores involucrados tanto en el diseño, la aplicación, implementación seguimiento y evaluación del Programa del Desarrollo Local para una micro región determinada, a fin de que el compromiso y la participación sea decidida y eficaz por parte de cada uno de ellos. Y no sólo a gestionar las acciones y proyectos derivados del proceso" (SDSyH- Z+F, 2004: s/n).

Desde la perspectiva de ZUMAR+FIDEPO, el punto de partida para iniciar un proceso de vinculación de manera adecuada es:

- Tener una visión clara de vinculación.
- Identificar ejes de trabajo.
- Definir comunitariamente los requerimientos cuyo contenido tenga aval de la comunidad.

- Creación de estructuras de apoyo.
- Contar con un mapeo de instituciones.
- Definir un plan de acción comunitario.

En el tema de la vinculación aparece también el papel de los profesionistas. Para el presidente del Consejo consultivo del fideicomiso, este programa es *un instrumento de intervención social* basado en la democracia participativa, que busca que ciudadanos y comunidades sean los actores centrales de su propio desarrollo (SDSyH- Z+F, 2004:s/n). Y se trata de que los profesionistas sean facilitadores de ese proceso.

La educación popular

La educación es una herramienta fundamental para el cambio.

El proceso educativo va de la mano de la investigación- acción, pues se concibe que la participación de los actores se ejerce en la identificación de necesidades, en la valoración de sus recursos, y en las demás fases de elaboración, ejecución y evaluación de sus proyectos. El aprendizaje se da a partir de la reflexión y toma de decisiones colectivas para la solución de problemas. A estos procesos coadyuvan los profesionistas; sus características implican tiempos y ritmos que no pueden ser marcados por los tiempos fiscales, ni sexenales, sino por la dinámica del grupo u organización social en construcción.

En ese proceso de educación no formal se propone fortalecer los procesos de identidad y participación social por medio de la recuperación de símbolos y espacios urbanos. Para ello se abren diversos espacios de encuentro: asambleas, talleres de capacitación, espacios de educación y de formación que potencien habilidades y destrezas sociales, laborales, artísticas y deportivas de los miembros de la comunidad. El barrio se convierte no sólo en el nuevo asentamiento, sino en el lugar de identidad, de espacios comunes, a los que hay que darles vida.

El Programa incluye talleres sobre temas como autoestima, empoderamiento, que activen tanto la gestación de iniciativas como la actitud autogestiva en la participación y en la organización.

Organización social

Uno de los objetivos del programa es consolidar los procesos de organización social para la formación de estructuras sólidas de participación.

De igual manera, la atención puesta en la construcción de estructuras de organización social son instrumentos que generarán cambios en la construcción misma de los actores locales urbanos como conductores de su *autodesarrollo*.

Se conciben dos niveles de organización: los grupos de base y los grupos de bases auto sustentables. Los primeros son los adscritos temporalmente a diferentes actividades de capacitación, recreativas u otras, los segundos son generalmente grupos de producción (panadería, carpintería) con una perma-

nencia temporal mayor. En 2005 se reportaron 337 grupos de base frente a 97 grupos de bases auto sustentables.

Evidentemente, la posibilidad de avanzar sobre todos estos ámbitos (diagnóstico, vinculación, la educación y organización) requiere no sólo de orientación, sino de tiempo y recursos humanos formados para desarrollarlos. Paralelamente, se presupone actores sociales sensibles, creativos, exploradores de cambios sociales. Efectivamente, las necesidades, las aspiraciones y las demandas para traducirse en acciones tienen también que partir de posibilidades, motivaciones, disponibilidades e iniciativa en la construcción de soluciones. En ese sentido la educación es también una herramienta fundamental para consolidar la organización.

Conclusiones

Hay entonces diversas caras de la participación: "entre los impulsos para abrir y tomar espacios emprendidos por grupos o públicos particulares, y las oportunidades que ofrecen los agentes del poder..." (Cornwall, 2003:5).

Si bien en ambos programas se puede interpretar que llamar a la participación sólo se circunscribe a un discurso político, hay diferencias significativas en cuanto a la función que se le atribuye implícitamente a ese término.

En el marco del Pronasol, la participación como corresponsabilidad tiene dos caras: delegar a la sociedad áreas ocupadas tradicionalmente por el Estado y medio de legitimación.

En el caso de ZUMAR+FIDEPO, si bien los resultados de la consolidación de organizaciones autogestivas, aún no son muy palpables, la metodología propuesta y parcialmente instrumentada abona a la construcción futura de organizaciones que quieran experimentar el autodesarrollo.

Será tarea de los propios actores locales trascender un nivel de desarrollo de capacidades, para elegir, quizá incluso para diseñar, administrar y evaluar, y potenciar una perspectiva de cambio emancipador.

La pregunta que queda en el aire es cómo es que un programa con una administración panista apoya procesos que pueden conducir al cuestionamiento de la autoridad y el sistema político. Quizá si volvemos al marco estatal inicial en el que destacábamos el conservadurismo popular de los guanajuatenses, el riesgo es mínimo y en realidad se coadyuva a hacer efectiva la iniciativa del Banco Mundial de la década pasada, con una aplicación más eficaz y eficiente de los recursos destinados a programas sociales a partir de la participación de los beneficiarios. De acuerdo a Cornwall lo que se estaría reforzando son: Formaciones efímeras, espacios transitorios, en los que se delibera sobre políticas o servicios prioritarios.

Referencias bibliográficas

- CORTEZ, C.; LANDÁZURI, G. y MORENO, P. (1995) "El Pronasol, ¿un modelo alternativo?" en DE LA GARZA, L.A. y NIETO, E. (coords.) **Distribución del ingreso y política sociales**, Tomo I, México: Equipo Pueblo- Enlace-Foro de Apoyo Mutuo-Juan Pablos Editor.
- CORTÉS, C. y LANDÁZURI, G. (1994) "El combate a la pobreza en el medio rural: Banco Mundial-Pronasol" en Etelberto Ortiz (coord.) Estrategias de sobrevivencia frente a la crisis y las políticas de cambio estructural, **Revista Economía Teoría y Práctica**, Nueva Época Núm. 2, México, UAM.
- CORNWALL, A. (2003) "Creando Espacios, Cambiando Lugares: la ubicación de la participación en el desarrollo", **Cuaderno de Investigación**, No. 1, IDS/IISUNAM/UAM-X, México.
- FIDEPO, Fideicomiso para el Desarrollo Popular (2003) **Programa de Apoyo para el Desarrollo Popular**, Manual Operativo 2003-2006.
- LANDÁZURI, G. (1995) "El Programa Nacional de Solidaridad en el imaginario social", en **Cuadernos Agrarios** núm. 11, México.
- LANDÁZURI, G. (2002) **Encuentros y desencuentros en Cuentepec**, Morelos, México, UAM-X- UAEM.
- LANDÁZURI, G. (2008) "Desarrollo y participación" en Gatica, I. *et al* (coords.) **Poder, actores e instituciones. Enfoques para su análisis**, México: Eón-UAM.
- LANDÁZURI, G.; DEL CAMPILLO, J.; SOTO REYES, E. y ZAMORA, G. (coords.) (2010) **Democracia y desarrollo: saldos de la transición**, México: Eón-UAM.
- PRONASOL (1991) **El Camino a la Solidaridad**; video; México.
- RIONDA, L.M. (2000) "Política, alternancia y gestión administrativa en Guanajuato, México 1920- 1998", en Espinoza V. A. (coord.) **Alternancia y transición política ¿Cómo gobiernan la oposición en México?** el colegio de la Frontera Norte y Plaza y Valdés Editores, pp. 27-54.
- ROJAS, C. (1988) **Palabras en la "Instalación de la Comisión Nacional de Programas de Solidaridad Social"**; mecanoescrito; México; diciembre 2; p. 2.
- SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL Y HUMANO, GOBIERNO DEL ESTADO DE GUANAJUATO (2003) ZUMAR+FIDEPO, **Propuesta de Ejecución del proyecto de Empoderamiento de Mujeres Empresariales Rurales**.
- SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL Y HUMANO (2004) **ZUMAR+FIDEPO, Programa de Desarrollo Local Microregional**, Guanajuato, México.
- SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL Y HUMANO (2005) **Criterios de evaluación, Programa de Desarrollo Para Zonas Urbano Marginadas y ZUMAR+FIDEPO**.
- SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL Y HUMANO, GOBIERNO DEL ESTADO DE GUANAJUATO (2005) **Programa de Desarrollo Comunitario para Zonas Urbano Marginadas, Evaluación del taller de Capacitación para promotores Comunitarios de Salud**.

SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL Y HUMANO, GOBIERNO DEL ESTADO DE GUANAJUATO (2004) **Programa de Incentivos Estatales, Promoción al Desarrollo Local Microregional en Bolsones de Pobreza urbana Mediante Unidades de Atención a La Salud Integral.**

SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL Y HUMANO, GOBIERNO DEL ESTADO DE GUANAJUATO (2004). **Programa Social Urbano.**

ZUMAR+FIDEPO, Programa de Desarrollo Comunitario Para Zonas Urbano Marginadas, **Plan de Trabajo 2005**, Unidad técnica de Coordinación.