

PENSANDO EN VOZ ALTA

Innovadores Estudios de Caso sobre Instrumentos Participativos

Otoño de 1999

Teresa Aparicio y John Garrison

Nicholas Dolphin y James Smyle

**Christian Gruenberg, Sandra Cesilini y
Gerhard Menckopff**

Jonathan Fox

Katherine Bain y Estanislao Gacitua-Mario

Editado por Kerianne Piester

La presente publicación fue elaborada y producida por el Equipo de Sociedad Civil para América Latina y el Caribe del Banco Mundial. Los trabajos de la serie de Sociedad Civil no constituyen publicaciones formales del Banco. Se publican de manera informal y se distribuyen con el fin de fomentar la discusión y los comentarios de la comunidad dedicada al desarrollo.

Los resultados, interpretaciones, juicios y conclusiones que se expresan en este trabajo son los del autor o autores y no se deben atribuir al Banco Mundial, a sus organizaciones afiliadas, a los miembros del Directorio Ejecutivo ni a los gobiernos que ellos representan.

Los trabajos que comprende esta publicación fueron coordinados por Katherine Bain. La presente publicación fue producida por Roberto Senderowitsch. La traducción al español estuvo a cargo de Roberto Pizarro y fue editada por Andrea Riedemann y Mónica Peñuela.

Pueden obtenerse copias de esta publicación en:

Latin America and the Caribbean
Civil Society Team
The World Bank
1818 H Street, N.W.
Washington, D.C. 20433 USA

FAX: 202-522-0054
Correo electrónico: LAC_Civilsociety@WorldBank.org

ÍNDICE

Prólogo.....	4
Introducción	
<i>Katherine Bain.....</i>	<i>7</i>
Los retos que representa fomentar el desarrollo sostenible y participativo en la Amazonia	
<i>Teresa Aparicio y John Garrison.....</i>	<i>11</i>
La formación de alianzas compuestas por múltiples interesados para promover la conservación de los suelos en Oaxaca, México	
<i>Nicholas Dolphin y James Smyle.....</i>	<i>23</i>
El manejo de conflictos mediante la participación ciudadana:	
El caso del proyecto del puente de La Serna en Argentina	
<i>Christian Gruenberg, Sandra Cesilini y G. Menckopff.....</i>	<i>37</i>
La dependencia mutua entre la participación ciudadana y la responsabilidad institucional:	
Lecciones aprendidas a raíz de los Fondos Municipales Rurales de México	
<i>Jonathan Fox.....</i>	<i>45</i>
La promoción de una Estrategia de Asistencia al País de índole participativa:	
Lecciones aprendidas en los casos de Colombia, El Salvador y Perú	
<i>Katherine Bain y Estanislao Gacitua-Mario.....</i>	<i>65</i>
Los autores.....	73
Notas finales.....	74

PRÓLOGO

Uno de los avances más significativos que han tenido lugar en la región de América Latina y el Caribe (LAC, por sus siglas en inglés) en los últimos años ha sido el nacimiento de un sector de la sociedad civil variado y vibrante, que ha crecido considerablemente tras la democratización electoral de la región. Puesto que complementa las funciones sociales del Estado y del mercado, la sociedad civil constituye el escenario propicio para la formación de alianzas destinadas a satisfacer intereses comunes de las personas. Esto suele incluir organizaciones comunitarias de base, movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales (ONG), instituciones de beneficencia, grupos religiosos, fundaciones empresariales e instituciones académicas, entre otras. Junto con la expansión de la sociedad civil, se ha observado una creciente conciencia de la complejidad de la exclusión social generalizada en la región y un creciente reconocimiento por parte de las organizaciones, incluido el Banco Mundial, de que el desarrollo integral y sostenible sólo puede lograrse mediante la aplicación de enfoques que fomenten la alianza de diversos actores del desarrollo.

Desde 1995, los programas del Banco Mundial que se han puesto en marcha en la región comprenden consultas con las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en torno a documentos preliminares seleccionados de estrategias de asistencia a países (CAS) —documentos en los que se resume la estrategia que el Banco y el gobierno planean implementar en un país— y un diálogo constructivo entre los gobiernos, el Banco y un conjunto cada vez más diverso de OSC, incluidos sindicatos, organizaciones religiosas, instituciones académicas, fundaciones, organizaciones comunitarias y ONG intermediarias. Los temas debatidos van desde el diseño e impacto de los ajustes estructurales y los programas de privatización, hasta el papel que cumplen los fondos de inversión social. Así mismo cabe mencionar que la oficina regional del Banco para LAC fue una de las primeras en crear la figura de especialistas en sociedad civil y desarrollo social (CSS) - originalmente conocidos como funcionarios de enlace con las ONG - en sus oficinas ubicadas en los diferentes países. Estos adelantos recientes, sumados al contexto regional que se caracteriza por una tradición sólida de organización social (y actores de desarrollo del sector privado capaces de prestar servicios de manera eficiente y eficaz), han hecho que la región de LAC se convierta en líder de la búsqueda de caminos nuevos e innovadores que permiten mejorar la calidad y la sostenibilidad de las operaciones del Banco Mundial, por medio de alianzas con organizaciones de la sociedad civil.

Al cabo de tres años de trabajo pionero, el equipo regional de sociedad civil del Banco consideró que había llegado el momento propicio para reflexionar, hacer el balance y compartir los resultados de su trabajo, con el propósito de enriquecer el debate internacional en materia de desarrollo. Por consiguiente, el equipo de sociedad civil del Banco Mundial decidió publicar una serie de documentos a través de los cuales el sector académico, los propios miembros del equipo y demás personal del Banco pudieran compartir sus experiencias y conocimientos sobre la participación de las organizaciones de la sociedad civil en las actividades del Banco. La meta global de esta iniciativa es permitir a la oficina regional del Banco Mundial para LAC construir una base de conocimientos que registre la participación de las organizaciones de la sociedad civil en las actividades del Banco, que permita extraer y divulgar las lecciones que de allí se deriven y que propicie el intercambio de este conocimiento con otros actores del desarrollo.

Para finalizar, quisiera felicitar a los miembros de nuestro Equipo Regional de Sociedad Civil por esta publicación y alentar a la comunidad de desarrollo a que participe activamente en el debate en torno a los temas que han surgido de esta iniciativa de gestión del conocimiento.

DAVID DE FERRANTI
Vicepresidente
Oficina Regional de América Latina y el Caribe

Introducción a las notas de divulgación

KATHERINE BAIN

ESPECIALISTA REGIONAL EN SOCIEDAD CIVIL
PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Si bien es cierto que la participación de algunas ONG en las operaciones del Banco Mundial data de 1982, solamente a partir de la década de los años noventa se comenzó a observar un empuje por colaborar de manera más sistemática con las ONG en torno a los proyectos del Banco. Desde entonces, este último ha sufrido numerosos cambios, de los cuales quizás el más notorio es su nuevo enfoque en la formación de alianzas con otros actores del desarrollo, que abarca una amplia variedad de organizaciones de la sociedad civil (OSC). El Banco cuenta con un cúmulo de estudios y documentos que señalan que las organizaciones de la sociedad civil contribuyen a las operaciones del Banco de diversas maneras, lo cual hace que su rol sea fundamental en la búsqueda de un desarrollo más inclusivo, transparente y sostenible. Las publicaciones e informes del Banco indican que las OSC pueden contribuir en cuanto a:

- Aumentar la capacidad del Banco en escoger a las poblaciones pobres y socialmente vulnerables como los beneficiarios de sus proyectos, y en comprometer su participación;
- Mejorar la implementación y sostenibilidad de proyectos pertinentes, fomentando la participación de los beneficiarios, movilizandorecursos locales y fortaleciendo las instituciones locales;
- Poner a prueba iniciativas innovadoras de desarrollo, racionalizar procedimientos y fomentar las iniciativas de desarrollo de pequeña escala que sean exitosas y susceptibles de reproducirse;
- Mejorar la transparencia y rendición de cuentas sobre los gastos del Banco y del gobierno, para así reducir los riesgos de incurrir en costos excesivos y corrupción, y
- Proporcionar capacitación y asistencia técnica en áreas especializadas y metodologías organizacionales, con frecuencia a costos más bajos.

A la luz de una evidencia tan alentadora, la administración regional del Banco decidió nombrar personal cuya principal responsabilidad sería establecer un enlace con las organizaciones de la sociedad civil y, en los casos pertinentes, intentar atraerlas y comprometerlas en los proyectos del Banco y diálogos sobre políticas. En 1995, en América Latina y el Caribe (LAC) se nombraron especialistas en sociedad civil en siete de las misiones residentes del Banco en toda la región. En 1998, tras un período de experimentación e innovación, el vicepresidente regional para LAC nombró una coordinadora regional para el programa de sociedad civil e inauguró la primera estrategia regional del Banco para el trabajo con la sociedad civil. El objetivo de la Estrategia Regional para el Trabajo con la Sociedad Civil en América Latina y el Caribe (1998 -1999) era fortalecer aún más la capacidad descentralizada del Banco Mundial para aliarse con una amplia gama de organizaciones de la sociedad civil, con el fin de aprender de las primeras experiencias realizadas en las regiones y sectores y, de esta manera, empezar a suministrar herramientas y construir una base de conocimiento que fuese útil para todo el personal, tomando esta experiencia como base. La estrategia constaba de

cuatro componentes, uno de los cuales era “construir una base de conocimientos para hacerle seguimiento a la participación de las OSC en las actividades del Banco, aprender de tales experiencias y divulgar sus lecciones, así como aumentar la comunicación entre el personal regional interesado en asuntos relacionados con la sociedad civil.

Entre 1993 y 1998 el grado de participación de las OSC en los proyectos del Banco se incrementó de modo significativo. Por ejemplo, mientras que en 1993 sólo 28% de los proyectos de la cartera regional contaron con la participación de la sociedad civil, en 1997 el 60% de ellos contaba con el compromiso de la sociedad civil en alguna de sus etapas.¹ No obstante este incremento, fueron pocos los espacios que se dieron para que los funcionarios de la región compartieran estas experiencias, las evaluaran y pudieran aprender lo suficiente de ellas. A la luz de la Estrategia de Trabajo con la Sociedad Civil, el programa de gestión del conocimiento tenía como finalidad fomentar un mejor intercambio de información entre el personal operativo, de modo que se pudieran discutir abiertamente tanto los beneficios como los riesgos y costos que implicaba el involucrar a las OSC en las operaciones del Banco.² De esta forma, el programa se proponía resolver dos necesidades claras. Primero, la necesidad de promover la creación de una red de comunicaciones entre el personal que estaba trabajando en el tema de la participación de la sociedad civil en los productos del Banco con el fin de garantizar que se aprovecharan las lecciones aprendidas, se evitaran las equivocaciones y se transmitieran ejemplos de las mejores prácticas. En segundo término, la necesidad de desmitificar el rol que pueden desempeñar las organizaciones de la sociedad civil al trabajar con el Banco y de comprender mejor sus posibles aportes, así como los riesgos y costos que implica su participación. Para atender estas dos necesidades, el programa de gestión de conocimiento adoptó un enfoque bidimensional. En primer lugar se lanzó una serie de seminarios, denominados “seminarios-almuerzo” que contaron con la presencia de eminentes oradores provenientes del sector académico o de fundaciones y organizaciones de la sociedad civil, principalmente de América Latina y el Caribe. Su tarea era ilustrar y probar la hipótesis de que se justifica plenamente invertir en organizaciones de la sociedad civil y presentar sus conclusiones al personal del Banco. En segunda instancia, se convocó al personal del Banco a elaborar trabajos y se les invitó a presentar sus propias experiencias de cooperación con las OSC en proyectos y procesos financiados por el Banco.³ En este volumen se presentan las cinco notas de divulgación escogidas, las cuales sintetizan una serie de experiencias que abarcan diferentes sectores y países. En un volumen aparte se presentan las memorias de los citados seminarios.

Las cinco notas de divulgación que se presentan en este volumen ofrecen algunas ideas referentes a los roles que pueden jugar las OSC de la región en los productos del Banco Mundial. A los autores se les pidió que presentaran estudios de caso correspondientes a algún proyecto del Banco Mundial en

¹ Esta cifra se basa en los Informes de Evaluación Inicial preparados por el personal del Banco Mundial.

² El programa de Gestión de Conocimiento se financió gracias al Programa Regional de Gestión del Conocimiento, el equipo temático de ONG y dineros del Fondo Fiduciario Holandés. El programa fue coordinado por Elizabeth Shrader con el apoyo de Carlos Anguizola.

³ Todas las personas que contribuyeron a la elaboración del presente volumen son funcionarios del Banco, a excepción de Johnathan Fox. Al Sr. Fox, quien es profesor adjunto de Ciencias Sociales y presidente del Programa de estudios Latinoamericanos y Latinos de la Universidad de California en Santa Cruz, se le solicitó contribuir a este trabajo, teniendo en cuenta su profundo conocimiento sobre la participación de las OSC en proyectos conjuntos con el Fondo de Desarrollo Municipal mexicano.

el que la participación activa de la sociedad civil se hubiese solicitado e incorporado en el desarrollo de dicho proyecto, y que mostraran los métodos utilizados, las formas en que la participación contribuyó o no a los resultados del proyecto y las lecciones aprendidas para futuras actividades.

En el estudio de Aparicio y Garrison se plantea que las OSC pueden jugar un papel determinante en la reestructuración y racionalización de aquellos proyectos del Banco que enfrenten dificultades. Los autores presentan el proyecto de Administración de Recursos Naturales de Rondônia (Plan Agropecuario y Forestal de Rondônia - PLANAFLORO), realizado en la zona de frontera de la Amazonia brasileña, en el que identifican importantes lecciones relacionadas con las características, costos y beneficios de los enfoques utilizados en la reestructuración de este proyecto. El estudio de Cesilini muestra que las ONG intermediarias que gozan de gran credibilidad entre las organizaciones tanto públicas como privadas y que, además, cuentan con ciertas habilidades especializadas, como es el caso de Transparencia Internacional, pueden desempeñar una labor constructiva en la obtención de un consenso entre las partes interesadas y mediar en posibles conflictos que surjan entre los gobiernos y comunidades locales en relación con los proyectos. Cesilini describe el proyecto del Puente de La Serna en Argentina y muestra la manera como una reconocida ONG cumplió con éxito la función de facilitadora en este caso. Gracias a un diálogo abierto y transparente, convirtió lo que era un conflicto entre dos comunidades en un espacio de mayor cooperación para un proyecto de infraestructura, y que fue respaldado por el Banco Mundial. En el trabajo de Dolphin y Smyle, éstos explican en qué forma los donantes apoyaron la formación de una amplia red social que congrega a gobiernos, productores y ONG para reunir fondos, crear conocimiento y promover la utilización de técnicas sostenibles para el manejo de recursos naturales en el estado de Oaxaca, en México. Por último, los trabajos de Bain y Gacitua y el de Fox señalan igualmente la función constructiva que pueden cumplir las OSC en los proyectos y procesos del Banco, pero además hacen hincapié en la importancia de los contextos institucionales de cada país. El tipo de relaciones existentes entre el Estado y la sociedad, al igual que el grado de descentralización y democratización de los organismos de orden nacional y local, con frecuencia constituyen factores más importantes para determinar los resultados que los propios productos del Banco. Bain y Gacitua, por ejemplo, aclaran que la participación de las OSC en el diseño de las estrategias de asistencia del Banco Mundial a los países pueden ayudar a formar un consenso en torno a las prioridades nacionales, a mejorar el conocimiento de los asuntos del orden local por parte del Banco Mundial y a consolidar las actividades futuras que el Gobierno y el Banco realicen conjuntamente. Sin embargo, para que esto tenga éxito, las consultas se deben planear contando con suficiente tiempo, información y recursos y, quizás lo más importante de todo, se deben emprender con un conocimiento profundo de las instituciones existentes al nivel local y de sus correspondientes relaciones. En el mismo orden de ideas Fox indica que, aunque la participación ciudadana puede contribuir a la inversión social en el proyecto de fondos municipales descentralizados de México, la capacidad de los municipios para lograr el compromiso de la ciudadanía depende en gran medida de su propio grado de descentralización y democratización.

Así pues, los trabajos incluidos en este volumen presentan cinco experiencias, de diferentes sectores y países, en las que se observa cómo, en los proyectos o procesos financiados por el Banco, las organizaciones de la sociedad civil pueden: corregir proyectos mal diseñados, crear un ambiente cooperativo que contribuya a su ejecución, ensayar nuevas técnicas de desarrollo, informar sobre el establecimiento de políticas de orden nacional y promover un gasto social transparente a nivel local. Los trabajos concuerdan con planteamientos anteriores de que las OSC pueden contribuir en forma

constructiva a los productos de desarrollo, y más específicamente a los del Banco, pero a la vez presentan una imagen algo más compleja de la situación. Conseguir el compromiso de la sociedad civil implica ciertos costos y puede representar riesgos. Muchos de estos últimos se pueden evitar mediante una planificación cuidadosa, llevada a cabo por personas con habilidades especializadas y conocimientos profundos de las instituciones del orden local. Cuando los procesos participativos se planean en forma deficiente, son mal administrados o dejan de cumplir sus objetivos, pueden llegar a perjudicar seriamente las relaciones del Banco con el país en cuestión y, quizás lo más importante, las relaciones entre el Estado y la sociedad a nivel local. Aunque es posible obtener varias lecciones relacionadas con cada caso específico, se pueden formular dos recomendaciones generales. Primero que todo, los gobiernos tienen una importancia fundamental para el éxito y los resultados finales de cualquier proceso participativo. Dado que el Banco Mundial es una organización intergubernamental, su función parecería ser aún más definitiva en su papel de asesorar y apoyar a los gobiernos para conseguir la participación de las OSC en proyectos específicos, crear un ambiente favorable a la participación ciudadana y fomentar un enfoque de alianza que incluya a las OSC en las estrategias de reducción de la pobreza en los órdenes nacional y local. Como segunda medida, se advierte la necesidad de comprender mejor la diversidad de organizaciones locales y la dinámica interna de los contextos institucionales al nivel local. El identificar desde el proceso inicial de la etapa de diseño del proyecto a los actores y relaciones clave, y reconocer la interacción entre éstos, es tan importante como el diseño o proceso en sí mismo. La participación de personal del Banco o de consultores que estén familiarizados con las diversas organizaciones de la sociedad civil y comprendan el rol que juega cada una de éstas en particular, constituye un factor clave para cerciorarse de que participen organizaciones comprometidas y responsables en el proceso y de que éste sea al mismo tiempo productivo y constructivo.

Esperamos que esta primera oportunidad de compartir experiencias proporcione algunas ideas útiles a los colegas que deseen emprender iniciativas semejantes en el futuro. Como equipo, creemos que el programa de gestión de conocimiento ha logrado su objetivo y nos ha ayudado a: (i) identificar una riqueza de experiencias y recursos relacionadas con la participación de la sociedad civil en los proyectos de LAC, (ii) estimular un franco debate entre los empleados que trabajan en la parte operativa sobre aspectos referentes a beneficios y costos, (iii) aprender de experiencias externas al Banco y reflexionar en su aplicación y, por último (iv) empezar a desmitificar la concepción simplista de que la sociedad civil es una panacea, y comprender las complejidades y contradicciones inherentes a este tema cuando se está tratando con un sector tan diversificado como éste. A medida que la región de América Latina y el Caribe va incorporando cada vez más a las OSC en una mayor cantidad de sus productos, esperamos poder continuar el estudio y aprendizaje de las experiencias vividas tanto en el interior del Banco Mundial como por fuera de éste. En fin de cuentas, nuestra opinión es que las OSC ofrecen un gran potencial y pueden contribuir de muchas maneras a los productos de nuestra región. No obstante, conseguir la participación de estas organizaciones tiene su costo y además constituye una tarea casi siempre difícil y prolongada. Quienes acometen procesos participativos sin el suficiente grado de preparación y con la convicción de que la participación como tal funciona y lo resuelve todo, deben hacerlo a su propia cuenta y riesgo. Por el contrario, quienes reconocen sus complejidades inherentes y se dedican desde un principio a construir las relaciones necesarias tienen mucho que ganar y al final verán recompensados sus esfuerzos.

Los retos que representa fomentar el desarrollo sostenible y participativo en la Amazoniaⁱ

TERESA APARICIO
ANTROPOLOGA SOCIAL, WASHINGTON

Y

JOHN GARRISON
ESPECIALISTA EN SOCIEDAD CIVIL, BRASIL

Al Proyecto de Administración de Recursos Naturales PLANAFLOORO (Plan Agropecuario y Forestal de Rondônia, por sus siglas en portugués) quizás se le conozca más por haber sido objeto de una intensa campaña internacional de lobby de algunas ONG. Este proyecto, ejecutado en una zona fronteriza de la Amazonia brasileña caracterizada por una selva tropical primitiva y una cultura tradicional, de una parte, y por una acelerada deforestación y un crecimiento poblacional, de otra, entraña muchos de los problemas y dilemas clásicos asociados con la ejecución de proyectos de desarrollo en ecosistemas frágiles. La completa reestructuración y racionalización del proyecto, mediante un proceso que comprende diversas partes interesadas de la sociedad civil, ha enseñado muchas lecciones importantes respecto a las características, costos y beneficios de los enfoques participativos.

Contexto del Proyecto

El estado de Rondônia, situado en el occidente amazónico brasileño, está caracterizado por grandes extensiones de selvas tropicales inexploradas, muchas de las cuales han sufrido grandes cambios desde principios de los años setenta, y por una población tradicional fuertemente arraigada, compuesta por amerindios, extractores de caucho y habitantes de las riberas fluviales. La zona de Rondônia, colonizada inicialmente a principios del siglo diecinueve por el General Rondon, reconocido explorador, sólo llegó a convertirse en Estado en 1982. En la actualidad, Rondônia cuenta con 1,2 millones de habitantes y muestra algunos de los peores indicadores sociales del país. Su asentamiento y desarrollo han sido marcados por un período de inmigración desordenada e intensa, desencadenada por los planes gubernamentales de colonización establecidos en los años setenta. En apenas 30 años, la población de Rondônia ha aumentado diez veces y el estado ha perdido más del 25% de su suelo forestal natural. Como consecuencia de este patrón irregular de ocupación, al estado lo caracteriza hoy una situación de propiedad de tierras concentrada y confusa, que ha originado conflictos por los terrenos, y una actividad económica depredadora consistente en operaciones ilegales de minería y tala de árboles, además de contrabando de drogas. En muchas formas, representa un “microcosmos” de los más graves problemas económicos, sociales, políticos y culturales de Brasil.

En un esfuerzo por afrontar algunos de estos problemas, el Banco Mundial puso en marcha el Programa de Desarrollo Integrado del Noroeste (POLONOROESTE) en los años ochenta. Con un presupuesto de US \$500 millones, este proyecto representó un enfoque integral en el desarrollo de fronteras. Aunque abarcaba una serie de actividades complementarias que iban desde el desarrollo y la expansión agrícola hasta la atención de la salud, a POLONOROESTE se le conoció principalmente por la pavimentación de

la autopista BR 364, que unía a la capital, Porto Velho, con la región sureña del país. Pese al hecho de que la financiación del Banco se utilizó para pavimentar una vía ya excavada en la selva y concebida con mecanismos de mitigación social, actualmente POLONOROESTE es fuertemente vinculada a la situación de rápida deforestación y conflicto social que tuvo lugar a continuación de la obra. Las críticas que se suscitaron fueron tan generalizadas que el entonces presidente del Banco, Barber Conable, calificó a POLONOROESTE de ser un “proyecto ambientalmente sólido que se vino a pique”. En pocas palabras, la presencia del Banco Mundial en la Amazonia occidental brasileña es una larga historia, que comenzó con el proyecto aparentemente sencillo de una autopista, enmarañado en las múltiples complejidades de la región, y ahora forma parte de la leyenda popular.

Antecedentes del proyecto

PLANAFLORO fue diseñado por el gobierno estatal de Rondônia, en parte para compensar algunos de los problemas de desarrollo social que no habían sido abordados por el proyecto POLONOROESTE. El enfoque de PLANAFLORO se extendió más allá del desarrollo rural integrado tradicional e incorporó elementos relacionados con la gestión de recursos naturales y la conservación ambiental. Comprendía cuatro componentes principales y 19 subcomponentes diferentes, que incluían actividades tan diversas como pavimentación de vías, expansión agrícola, demarcación de tierras indígenas, créditos rurales, educación, creación de parques ambientales y construcción de capacidad institucional. Una de las principales características del proyecto fue el ordenamiento del uso de la tierra, lo cual representaba un intento por contribuir a ponerle algo de orden a los caóticos modelos agrarios del estado y consolidar las zonas protegidas. La finalidad del proyecto era beneficiar a unos 60.000 pequeños agricultores, a las poblaciones tradicionales y a los residentes de pueblos pequeños del interior. Más de 12 organismos gubernamentales tanto estatales como federales participaron en la ejecución del proyecto. PLANAFLORO, iniciado en 1992, contó con un presupuesto total de US \$228,9 millones, de los cuales US \$167 fueron suministrados por el Banco Mundial y US \$61,9 por el Gobierno Federal.

No obstante sus prometedores inicios, dado que fue lanzado recién concluida la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en Río de Janeiro, en junio de 1992, PLANAFLORO pronto enfrentó dificultades para cumplir sus ambiciosas metas. A sólo seis meses de finalizar su periodo de ejecución de cuatro años, muchos de los objetivos del proyecto no se habían cumplido, únicamente se había gastado el 50% de los fondos y los mecanismos para la participación de las partes interesadas no estaban funcionando. En 1994, el Foro de Organizaciones de la Sociedad Civil (Foro de OSC), conformado por sindicatos de agricultores, comunidades indígenas, asociaciones de extractores de caucho y ONG ambientales, armaron una campaña internacional para que se suspendiera el desembolso de los fondos del proyecto hasta tanto no se solucionaran las irregularidades de su ejecución (**Ver Recuadro 1**). Cuando su llamado no fue atendido, el Foro de OSC envió una petición al Grupo de Inspección del Banco Mundial en 1995, en la que solicitaban una investigación completa de los daños que aparentemente el proyecto había causado a la población local. Aunque el Directorio Ejecutivo del Banco no autorizó una investigación completa por parte del Grupo de Inspección, sí le solicitó a éste que supervisara el Plan de Acción planteado por el personal del Banco para mejorar la ejecución del proyecto.

RECUADRO 1: PRINCIPALES PARTES INTERESADAS DE LA SOCIEDAD CIVIL

La complejidad y riqueza aportada por los grupos de la sociedad civil participantes en PLANAFLORO es quizás la característica más destacada de la experiencia con este proyecto. Los tres subsectores que jugaron el papel más predominante en PLANAFLORO fueron:

Los pobladores de la selva. Los dos principales grupos de pobladores de la selva en Rôndonia son las poblaciones de amerindios y extractores de caucho. Se trata de cerca de 6.000 amerindios de 22 grupos étnicos. La mayoría de ellos está representada por una asociación de pueblos indígenas (CUNPIR) que coordina los servicios de salud, los fondos de los agentes para los proyectos de desarrollo de las aldeas y que actúa como su agente ante los organismos del gobierno. Los extractores de caucho han vivido en el estado desde principios de los años 1900 y suman alrededor de 3.000 familias. Se encuentran organizados en varias asociaciones (OSR, CNS) que ejercieron una presión suficiente como para establecer 21 “reservas de extracción” en el estado para comercializar caucho, nueces de Brasil, frutas y otros productos de la región selvática, preservando a la vez la selva tropical.

Los productores agrícolas. Entre los más recientes movimientos sociales de migrantes se encuentran productores en pequeña escala y agricultores sin tierras, la mayoría de los cuales llegaron del sur de Brasil en los años setenta. Estos últimos se hallan representados por la federación de trabajadores agrarios (FETAGRO), que cuenta con 60.000 miembros y el movimiento de trabajadores rurales sin tierra (MST), que está conformado por varios centenares de familias. FETAGRO participó activamente en el proceso de PLANAFLORO a través del Foro de OCS.

Organizaciones No Gubernamentales (ONG). Las ONG, el segmento más visible dentro de la sociedad civil, jugaron un rol de liderazgo en el proceso de PLANAFLORO. Las primeras ONG fueron establecidas por la Iglesia Católica a mediados de los años 1980. Las principales de ellas, por ejemplo CIMI, CPT, IAMA, Kaninde, IEA, Ecoporé, India, PACA y CEAP, guardan alguna relación con la iglesia o son organizaciones independientes que trabajan en asuntos agrarios, ambientales, indígenas o urbanos.

Además de estas partes interesadas, el **Foro de Organizaciones de la Sociedad (Foro de OSC)** desempeñó un papel crítico en PLANAFLORO. El Foro, fundado en 1991, ha contado con alrededor de 30 miembros institucionales. Bajo la conducción de la Iglesia y de las ONG ambientalistas con sede en la ciudad capital de Porto Velho, el Foro de OSC representa una población extensa de movimientos sociales y organizaciones comunitarias ubicadas a lo largo y ancho del estado. El carácter heterogéneo del Foro a menudo despertó enfrentamientos internos acerca de las prioridades del trabajo y las estrategias de políticas a seguir; sin embargo, la gran mayoría de estos enfrentamientos desapareció durante los momentos críticos de confrontación con el Gobierno estatal y el Banco Mundial en torno a PLANAFLORO. Este sentido de unidad ante la adversidad con frecuencia desconcertó a los opositores al Foro, quienes no comprendían la naturaleza fluida, pero elástica, de la alianza de OSCs.

Aunque parezca paradójico a la luz de los problemas que experimentó PLANAFLOORO, el diseño inicial del proyecto incluía mecanismos participativos formales, como respuesta a la presión generada al principio por las organizaciones de la sociedad civil (OSC). Originalmente se crearon el Consejo Deliberante de PLANAFLOORO y siete comisiones temáticas bipartitas – en las cuales las OSC contaban con el 50% de los escaños – con miras a vigilar las áreas principales del proyecto y realizar una evaluación anual independiente de las actividades del mismo. Desafortunadamente estas comisiones no funcionaron como se pretendía y, al cabo de un año, muchas de las OSC mencionadas decidieron renunciar a su participación. Según las OSC, el gobierno estatal se valió de diversas tácticas para boicotear las comisiones, por ejemplo, dejando de convocar a sesiones periódicas, no asistiendo a las reuniones programadas y esperando que las OSC se limitaran a aprobar los presupuestos anuales sin haber debatido previamente los planes de trabajo. El proceso de evaluación independiente resultó inútil y el gobierno estatal simplemente se rehusó a publicar el primer informe que había sido producido conjuntamente.

En retrospectiva, no sorprende observar que estos mecanismos formales de participación no funcionaran, cuando por tradición los gobiernos estatales sucesivos se habían mostrado vacilantes en cuanto a permitir la participación de las OSC en los programas del gobierno. Las diferentes administraciones del estado no solamente consideraban a las OSC demasiado partidistas y técnicamente débiles para participar en proyectos de desarrollo complejos, sino que con frecuencia carecían de un conocimiento real del sector de la sociedad civil.ⁱⁱ Con frecuencia los gobiernos estatales consideraron los asuntos ambientales como adversos a su concepto de desarrollo económico. Incluso cuando el gobierno estatal intentó fomentar un enfoque participativo éste resultó ser muy desordenado, dado que el personal técnico del gobierno contaba con escasa o nula capacitación en los tipos de metodologías participativas que permitirían una participación constructiva de la sociedad civil. De igual manera, por mucho tiempo las OSC se habían mostrado institucionalmente frágiles y, por tanto, a menudo rechazaban las tentativas de acercamiento del gobierno estatal que invitaban a la participación en las actividades del proyecto, por temor a ser manipuladas o absorbidas por dicho gobierno.

Reestructuración y resultados del proyecto

El Banco tomó varias medidas para abordar los problemas que obstaculizaban el desarrollo de PLANAFLOORO. En primer lugar, descentralizó la supervisión del proyecto asignándolo fuera de la sede a la oficina regional de Brasilia. En segundo término, el Banco convenció al gobierno estatal de que emprendiera una revisión independiente de los resultados del proyecto a mediados de su ejecución. En tercera instancia, el Banco insistió en que el gobierno obtuviera la participación de las otras partes interesadas principales de la sociedad – la sociedad civil y el sector privado – y en que, juntos, asumieran la responsabilidad total de su reestructuración con el fin de garantizar la propiedad y apoyo al nivel local. A principios de 1996 un equipo multidisciplinario de consultores brasileños realizó la evaluación de mediados del período, y se llevó a cabo un taller de evaluación con las partes interesadas en Porto Velho para estudiar el futuro del proyecto.

En junio de 1996, luego del taller de evaluación de mediados de periodo del proyecto, el gobierno del estado llegó a un acuerdo formal con las OSC, cuyo resultado fue la completa reestructuración de PLANAFLOORO (**Consúltese el Recuadro 2**). Gracias a ésta se redujeron los componentes del Proyecto, se recortó el número de organismos ejecutores del gobierno y se racionalizaron los procedimientos burocráticos. Aunque el proyecto reestructurado mantuvo su objetivo original de gestión de recursos, la estructura se redujo a siete subcomponentes que giraban en torno a cuatro áreas principales: conservación del medio ambiente, proyectos comunitarios, pavimentación de vías y administración del proyecto.

RECUADRO 2: LAS DRAMÁTICAS NEGOCIACIONES PRODUCEN UN AVANCE IMPORTANTE

El taller sobre la evaluación del proyecto a mediados de su ejecución fue bastante decisivo y demostró la diversidad y complejidad de temas y partes interesadas. Entre estas últimas las principales eran los gobiernos estatal y federal, el Foro de OSC, algunas ONG internacionales, el PNUD y el Banco Mundial. En el evento también participó el sector privado, que previamente no había formado parte de PLANAFLOORO, pero que en esta ocasión estuvo representado por la asociación de empresas (FIERO) y la de los ganaderos (FAERON). Antes del taller de evaluación se realizó otro taller preparatorio sobre el desarrollo participativo, orientado a identificar cuáles eran las principales partes interesadas, discutir los diferentes puntos de vista sobre PLANAFLOORO y establecer el tono de franqueza y transparencia necesario para las negociaciones venideras.

El taller de evaluación de dos días se inició en medio de una tensa atmósfera ya que los dirigentes de las ONG, los grupos indígenas y extractores de caucho criticaron con vehemencia el proyecto PLANAFLOORO ante el público allí reunido, en el que se encontraban el gobernador del Estado, el Instituto Brasileño del Medio Ambiente y Recursos Naturales de la Presidencia de la República (IBAMA) y el Representante de la Misión Residente del Banco. Quizás es sorprendente anotar que buena parte de las críticas manifestadas por las OSC fueron corroboradas por las conclusiones del informe de evaluación de mediados de período del proyecto, preparado por evaluadores independientes por encargo del gobierno estatal. Transcurrida la mitad del primer día se suspendió la reunión a fin de empezar las negociaciones tripartitas para la reestructuración del Proyecto. Luego de intensas negociaciones se firmó una carta de acuerdo (*termo de compromiso*) mediante el cual se racionalizaba la estructura del Proyecto y se le reasignaba el presupuesto remanente de \$72 millones de dólares. El acuerdo generó un boletín de prensa sin precedentes, firmado por Oxfam/UK, Amigos de la Tierra y el Banco Mundial, anunciando la bienvenida al nuevo espíritu de colaboración en ciernes.

El aspecto nuevo más importante que caracterizó la reestructuración del Proyecto fue el Fondo para el Programa de Apoyo a las Iniciativas Comunitarias (PAIC), un fondo impulsado por la demanda y coadministrado junto con las OSC, a la cual se le reconoce el mejoramiento de los beneficios obtenidos por las comunidades rurales (**Consúltese el Recuadro 3**). Este fondo se estableció con el fin de descentralizar y concentrar más efectivamente los beneficios en las comunidades rurales. Con un presupuesto de US \$20 millones, se proporcionaba ayuda financiera en forma de subvenciones, con un tope de US \$150.000 por organización. Las actividades del fondo, en función de la demanda, han comprendido desde protección ambiental, producción agrícola y comercialización de proyectos forestales de extracción hasta infraestructura social en siete zonas ambientalmente vulnerables del estado.

A partir de la supervisión general del proyecto a mediados de su período de ejecución y de la reestructuración mencionada, el desempeño de PLANAFLORO y los resultados del proyecto han mejorado. De hecho, gracias principalmente a PLANAFLORO casi el 30 por ciento del territorio de Rondônia, aproximadamente 66.000 kilómetros cuadrados, cuenta con unidades de conservación o reservas indígenas demarcadas.ⁱⁱⁱ De igual manera, la “segunda aproximación” de la zonificación agroecológica, ya prácticamente concluida, proporcionará un mapa actualizado y de gran utilidad que contiene los patrones de utilización de tierras en el estado. Además de estos resultados de la reestructuración del proyecto, el Fondo para el Programa de Apoyo a las Iniciativas Comunitarias (PAIC) ha funcionado mejor de lo que nadie hubiera previsto. Por otra parte, cabe anotar que los ánimos caldeados y la tensión que reinaban anteriormente han dado lugar a una participación constructiva de parte de las OSC, el gobierno del estado y el Banco a raíz de la reestructuración del proyecto.

RECUADRO 3: FONDO PARA INICIATIVAS COMUNITARIAS MEJORA LOS BENEFICIOS LOGRADOS

En el primer año de operaciones del Fondo en 1997, se financió un total de 146 proyectos (por más de US \$9 millones) con los cuales se beneficiaron aproximadamente 18.800 familias. Si bien el Fondo fue claramente concebido con un enfoque ecológico, la mayor parte de los proyectos se realizaron en el área de actividades de generación de ingresos (43,8%), seguida de las relacionadas con salud y educación (35,9%) y proyectos de infraestructura (8,7%). Según una evaluación independiente, la PAIC ha “evolucionado con el tiempo para dar cada vez mayor énfasis al desarrollo local, la democratización y la descentralización, y ha dejado de estar específicamente enfocada en apoyar el mantenimiento de las unidades de conservación” (Browder, 1998). De igual importancia es el hecho de que los proyectos han sido ejecutados por alrededor de 14 tipos diferentes de grupos de beneficiarios, que van desde asociaciones de agricultores (80,8%) y de indígenas (9,5%) hasta ONGs dedicadas al medio ambiente (2%).

El Foro de OSC ha participado de manera activa en las diversas etapas operativas del Fondo, en actividades que van desde la capacitación sobre el diseño del proyecto al nivel comunitario hasta la identificación, análisis y selección de los proyectos. Este grado de participación sin precedentes es significativo, dado que les ha proporcionado a los técnicos del gobierno y de la OSC la oportunidad de aprender a trabajar juntos en equipos técnicos integrados, en el análisis y selección de los proyectos. Aunque no se esperaba que estos pequeños proyectos en sí mismos produjesen un desarrollo sostenible, en realidad sí han podido canalizar los recursos necesarios para cientos de iniciativas al nivel de las bases en diferentes lugares del estado. También se puede observar que la implementación exitosa del Fondo puede sentar las bases de una mayor colaboración entre el gobierno y la sociedad civil en el futuro.

Con base en este impulso positivo, se efectuó recientemente un ejercicio de planificación estratégica integral llamado Umidas, que aspira a definir un enfoque de desarrollo sostenible para Rondônia y que comprende la participación de prácticamente todas las principales partes interesadas del estado. El proceso se inició con un estudio de diagnóstico global de la vida económica, política, social y cultural del estado, el cual se utilizó luego para proyectar diversos escenarios de desarrollo hasta el año 2020. Más de 800 técnicos del gobierno, empresarios, profesores y dirigentes comunitarios participaron en una serie de talleres de planificación a lo largo y ancho del estado. Cabe anotar que este ejercicio de planificación sin precedentes se hizo posible únicamente gracias a los progresos logrados en la participación de los interesados durante PLANAFLORO.

Sin embargo, pese a estos adelantos, el proyecto continúa presentando problemas de ejecución en áreas tales como la conservación ambiental y la gestión del proyecto. A principios de 1999, subió al poder un nuevo Gobernador del Estado, quien prometió una racionalización aún mayor del proyecto.

El alcance global de Planaflo

PLANAFLO representa un ejemplo real de una de las propiedades inexorables de la globalización: el aumento constante de los nexos entre lo local y lo global. En el orden nacional, tanto los ministerios federales como los organismos estatales, así como las ONG nacionales, por ejemplo el Instituto de Estudios Amazónicos (IEA) y Amigos de la Tierra, incidieron en el proceso. Al nivel internacional, además del Banco Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), fueron varias las ONG internacionales que ejercieron un impacto significativo en la experiencia de PLANAFLO. Oxfam/UK y el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF, por sus siglas en inglés) no sólo financiaron el Foro de OSC, sino que otras organizaciones, tales como el Fondo de Defensa del Medio Ambiente (EDF, por sus siglas en inglés), le facilitaron al Foro los contactos necesarios en Washington. Las conexiones globales se hicieron aún más evidentes con la presencia de diferentes ecologistas internacionales residentes en la ciudad capital de Porto Velho. Estos aportaron las habilidades de análisis y redacción necesarias para adelantar la campaña de lobby internacional.

Aunque en Rôndonia muchas personas consideraban que la participación de ONG nacionales e internacionales constituía una interferencia externa inaceptable, su participación activa no sólo demostró el carácter global que revisten los problemas locales, sino que además demostró ser constructiva en muchas formas. Es claro que el apoyo más fuerte para preservar la selva tropical de Rôndonia provenía de fuera del mismo estado y, con frecuencia, de fuera del país. Las ONG tanto nacionales como internacionales no solamente le proporcionaron al Foro de OSC los fondos necesarios y la experiencia técnica, sino que también lo alentaron a negociar formalmente con el Gobierno Estatal cuando se presentó la oportunidad de reestructurar el proyecto. No obstante, en algunas ocasiones las ONG internacionales tuvieron agendas diferentes. Un ejemplo que viene al caso es la estrategia del Grupo de Inspección. Aunque las ONG internacionales y nacionales consideraron que la solicitud de esta inspección constituía otra oportunidad adecuada para poner a prueba el mecanismo de supervisión recientemente establecido, las ONG locales se mostraron más interesadas en utilizar dicha solicitud para garantizar un desempeño mejorado del proyecto en marcha.

Lecciones que se aprendieron sobre la participación

PLANAFLO es un proyecto de desarrollo que representa un paradigma para el Banco, debido a que abarca muchos de los temas clásicos que enfrenta el Banco en los proyectos sociales que desarrolla por todo el mundo: un contexto social complejo y estratificado; el dilema del desarrollo económico contra la protección ambiental; organismos gubernamentales débiles acechados por disputas territoriales y discontinuidad administrativa; bajo sentido de propiedad de los proyectos por parte del gobierno y otros actores interesados; complejidad en el diseño de los proyectos, acompañada de metas exageradamente ambiciosas, y falta de mecanismos de participación eficaces de la sociedad civil. Entre estos asuntos se destaca la participación de la sociedad civil, con sus diferentes niveles, etapas y dificultades. Tomando como base la experiencia de PLANAFLO, las lecciones aprendidas más contundentes son las siguientes:

- **Para que la participación tenga éxito, debe haber una aceptación recíproca de todas las partes.** En las etapas iniciales de PLANAFLOORO, era muy común oír como los funcionarios del gobierno y del Banco cuestionaban la legitimidad y representatividad de las OSC y, por ende, la inclusión de éstas en el proceso. Si bien es cierto que, a diferencia del gobierno, las OSC no se constituyen mediante elección y, por lo tanto, no tienen un mandato formal para participar en organismos de toma de decisiones o incluso de supervisión de las medidas gubernamentales, la experiencia de PLANAFLOORO demuestra claramente que las OSC de Rondônia se ganaron su lugar en la mesa de negociaciones. Lo hicieron porque representaban segmentos importantes de poblaciones sin representación y también como voceros de intereses sociales claves que necesitaban ser defendidos, tales como los derechos humanos, la protección ambiental y los asuntos relacionados con las poblaciones indígenas. Aunque estos asuntos un tanto difusos no tienen por lo general una representación natural o bien organizada en la sociedad, sin lugar a dudas su importancia para el bienestar de las poblaciones carentes de representación y las generaciones futuras es innegable.
- **Los mecanismos de participación formal no aseguran una participación eficaz a menos que se cumplan las siguientes condiciones previas:** i) actitud abierta de los organismos gubernamentales para consultar y compartir el poder de decisión; ii) voluntad y capacidad técnica de las OSC para participar de manera constructiva en el proceso; iii) objetivos y metodología claramente definidos para una estrategia participativa; iv) completo acceso de las OSC a la información pertinente sobre el proyecto y v) disposición de ambas partes para trabajar en forma flexible en los problemas que invariablemente se presenten.
- **Una participación eficaz de las partes interesadas requiere recursos financieros e institucionales.** Con frecuencia, los gobiernos y el Banco esperan que las OSC participen en proyectos de desarrollo complejos sin reconocer el hecho de que esta participación requiere un mínimo de apoyo presupuestal con el fin de: contratar consultores técnicos; realizar consultas con los beneficiarios; adelantar propuestas técnicas alternas y hacerle su seguimiento a las actividades del proyecto. Solamente mediante una participación informada y técnicamente capaz de la sociedad civil en los proyectos de desarrollo auspiciados por el gobierno se pueden asegurar la eficacia de dicha participación y un sentido de propiedad de los proyectos.
- **La participación requiere una metodología orientada a mejorar comunicaciones y formar consensos.** Aunque muchos sostienen que la participación no exige habilidades especiales diferentes a la disposición para escuchar, una participación eficaz necesita la utilización de metodologías adecuadas que permitan a los actores cuyas bases informativas, expectativas e intereses son diferentes, resolver conflictos y construir agendas comunes. El proceso de revisión del proyecto PLANAFLOORO a mediados de su ejecución funcionó bien debido a que fue precedido no sólo por un taller preparatorio sobre participación y por la divulgación completa de los documentos del proyecto, incluida su traducción al portugués, sino también por la participación de experimentados y respetados mediadores y facilitadores de las reuniones, además de la utilización de una metodología participativa en el manejo de las mismas.

- **En los procesos participativos es importante coordinar el tiempo.** Las necesidades de coordinación de tiempo en organizaciones de la sociedad civil son casi siempre diferentes a las del gobierno y el Banco Mundial. Esto es especialmente cierto en lo referente a poblaciones tradicionales como los amerindios y los extractores de caucho, cuyas bases constitutivas están geográficamente dispersas y cuyas tradiciones culturales orales requieren procesos de consulta más prolongados. En diversos momentos de la reestructuración de PLANAFLORO, fue preciso ampliar los estrechos plazos del gobierno o del Banco para dar cabida a los intereses de participación de las OSC.
- **Los enfoques participativos son esenciales en los proyectos que se realizan en ecosistemas frágiles con problemas sociales complejos.** En el caso de PLANAFLORO el desempeño del proyecto dependía de los esfuerzos por conciliar los intereses de las diversas partes involucradas, cuyo espectro cubría desde habitantes tradicionales de las selvas hasta caficultores inmigrantes, así como la introducción de iniciativas innovadoras, por ejemplo, la parcelación para la utilización de tierras, que exigen una activa participación de los interesados. PLANAFLORO demuestra que la participación de la sociedad civil es vital en regiones aisladas tales como Rondônia, donde los servicios y la presencia del gobierno son débiles, y donde las OSC pueden jugar un papel complementario importante.
- **PLANAFLORO ilustra una tendencia cada vez mayor en los proyectos del Banco Mundial en Brasil, que consiste en descentralizar y racionalizar los proyectos que enfrentan problemas de ejecución, con el fin de asegurar que los beneficios lleguen de manera efectiva a los beneficiarios originalmente escogidos.** Al igual que en el caso de PAIC, la adopción de los fondos fue dictada por la demanda en el Programa de Desarrollo Rural del Nordeste (NRDP) para 10 estados, así como en el Proyecto de Gestión de Recursos Naturales (PRODEAGRO) en el vecino estado de Mato Grosso y el Proyecto Nacional del Medio Ambiente (PNMA). Las lecciones que se aprendieron a raíz de estos proyectos han incidido en una nueva generación de proyectos ambientales y de pobreza rural que incorporan en sus diseños fondos de pequeñas donaciones. Por otra parte, la experiencia de PAIC demostró que la presencia de una sociedad civil robusta a nivel de los subproyectos mejora la proporción de éxito de estas financiaciones. Una evaluación independiente de la PAIC indicó que hay mayor probabilidad de éxito en los proyectos en los que se da una asociación sólida de las comunidades con grupos cuyos miembros son muy activos y con actividades de desarrollo diversificadas en el orden local.
- **El caso de PLANAFLORO demuestra cómo el Banco Mundial puede mejorar de modo significativo sus propias funciones de financiación y supervisión dando los pasos necesarios para garantizar la participación de los interesados.** En primer lugar, el Banco adoptó una estrategia que estableció como condiciones previas para la renovación del contrato la propiedad y rendición de cuentas, especialmente por parte del gobierno. En segundo término, el Banco conformó un equipo multidisciplinario de economistas, ecologistas, ingenieros y profesionales de las ciencias sociales para que vigilaran el proceso de reestructuración, y contrató consultores externos para promover el proceso de facilitación y formación de consensos. En tercer lugar, puso en marcha un enfoque más descentralizado,

práctico y colaborador en la supervisión del proyecto, nombrando un Jefe de Tarea con sede local, que cumpliera misiones de supervisión más frecuentes y menos formales y que, a la vez, estableciera y mantuviera frecuente contacto con diversas partes interesadas, tales como las OSC y el sector privado. En resumen, el Banco no solamente mejoró la supervisión del proyecto, sino que también aprendió a ejercer un papel de catalizador, al animar una participación conjunta más constructiva entre el gobierno y los actores sociales clave, incluidos las OSC y el sector privado.

Conclusión

PLANAFLORO representa un buen ejemplo de los dilemas cruciales asociados con los enfoques de participación en los proyectos de desarrollo social financiados por el Banco Mundial. Estos desafíos resultan ser aún mayores cuando se implementan proyectos complejos y multidimensionales en zonas fronterizas polarizadas tales como la Amazonia. Los siguientes asuntos clave son apremiantes para el proyecto: cómo forjar una agenda común entre actores sociales divergentes, incluidas las poblaciones vulnerables tradicionales; cómo resolver el choque clásico entre desarrollistas y ecologistas en medio de ecosistemas frágiles y cómo darle un impulso súbito a los mecanismos de participación de la sociedad civil que no se encuentren funcionando en la práctica. A pesar de que con frecuencia fue un proceso de confrontación que obligó incluso a elevar la solicitud de un Grupo de Inspección del Banco, la experiencia de PLANAFLORO demostró que un enfoque participativo eficaz puede tener un éxito que se traduce en el mejoramiento de la ejecución de los proyectos. El proyecto reestructurado no solamente fue racionalizado y orientado hacia la obtención de resultados sino que, con el establecimiento del Fondo PAIC, los beneficios se canalizaron más eficazmente a las poblaciones rurales beneficiarias.

Bibliografía

Browder, John “World Bank Mid-Term Supervision Mission for the Program of Support to Community Initiatives (PAIC), PLANAFLORO (Loan 344-BR)”. Blacksburg, Virginia, 18 de diciembre de 1998.

Bursztyn, Marcel (coord.) “Avaliação de Meio Termo do PLANAFLORO” PNUD. Brasília, Junio de 1996.

Carvalho, Horacio M. “Resgate Histórico e Avaliação do Fórum” OXFAM/UK. Recife, 1996.

Ducrot, Cecile, Mahar, Dennis *Land-Use Zoning on Tropical Frontiers: Emerging Lessons from the Brazilian Amazon*. Estudios de casos de EDI. Banco Mundial: Instituto de Desarrollo Económico. Washington, 1999.

Feeney, Patricia *Accountable Aid: Local Participation in Major Projects*. Oxfam Publications, Oxford, UK, 1998.

Keck, Margaret. E. “Planaflo in Rondônia: The Limits of Leverage” En J. Fox y L. D. Brown eds., *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs, and Grassroots Movements*. MIT Press. Cambridge, 1997.

Millikan, Brent “Planaflo: Modelo de Projeto Participativo?” en *Bancos Multilaterais e Desenvolvimento Participativo no Brasil: dilemas e desafios*, FASE/IBASE. Río de Janeiro, 1998.

Redwood, J. III *World Bank Approaches to the Environment in Brazil: A Review of Selected Projects*. Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial. Washington, 1993.

Rondônia Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral do Planaflo. *Programa de Apoio a Iniciativa Comunitária: PAIC*. Porto Velho, 1996.

Smeraldi, Roberto, Millikan, Brent *Planaflo Um Ano Depois: Análise Crítica da Implementação do Plano Agropecuário e Florestal de Rondônia um ano Após o Acordo para sua Reformulação*. Amigos de la Tierra y Oxfam, São Paulo, 1997.

World Bank “Rondonia Natural Resource Management Project (Loan 3444-BR): Report on the Status of Implementation.” Washington, diciembre de 1995.

La formación de alianzas compuestas por múltiples interesados para promover la conservación de los suelos en Oaxaca, México

NICHOLAS DOLPHIN
ECONOMISTA Y ANTROPOLOGO SOCIAL
MÉXICO

Y

JAMES SMYLE
ESPECIALISTA SENIOR EN
RECURSOS NACIONALES
COSTA RICA

Para que la participación de la sociedad civil sea eficaz y significativa, debe existir organización, acceso a la información, capacitación y desarrollo de capacidades, así como foros y espacios donde puedan reunirse los actores institucionales y gubernamentales con la sociedad civil. Cada vez más, las redes y alianzas multisectoriales son vistas como entidades confiables capaces de convocar, facilitar, coordinar y promover el proceso integral de participación. La experiencia del “Programa para el Control de la Erosión y la Restauración de los Suelos de Oaxaca” (PCERS) en el estado de Oaxaca, México, ilustra los retos, obstáculos y oportunidades que se presentan cuando se pone en marcha una red institucional sostenible para la participación eficaz de la sociedad civil.

Antecedentes: Objetivos y actividades del proyecto

El PCERS se puede interpretar como una alianza de organizaciones existentes con un nodo central coordinador responsable del eslabonamiento, coordinación, facilitación y promoción de alianzas internas y externas. En tanto red, el PCERS tiene como objetivo alentar a la sociedad civil organizada a lograr el control de la erosión, la recuperación de los suelos y la conservación de los recursos genéticos vegetales e hídricos de Oaxaca, México. En los cuatro años posteriores a su fundación, el PCERS se ha propuesto involucrar a todos los interesados clave, que van desde los pequeños agricultores hasta las entidades gubernamentales federales con sus clientes directos, que son en esencia las comunidades y las organizaciones no gubernamentales de base. En la práctica, los integrantes de la alianza son individualmente responsables de coordinar las actividades de la misma con los demás miembros y de prestarles sus servicios. En teoría, la estructura de la alianza debe facilitar un crecimiento exponencial y una mayor difusión a través de enlaces entre entidades interesadas existentes, las cuales transfieren conocimientos y tecnologías a sus vecinos y a otros miembros de sus redes personales. Los principios rectores del PCERS son la independencia del programa, la autonomía de los participantes, el carácter complementario de los esfuerzos y experiencias, la descentralización del conocimiento y la minimización de la burocracia.

Con el fin de lograr su objetivo general, el PCERS persigue dos objetivos más específicos, que se sustentan mutuamente. El primero es un objetivo institucional para iniciar y manejar un proceso continuo liderado por la comunidad y los pequeños agricultores, que facilita el flujo de conocimientos, experiencia y tecnologías entre los participantes, sus vecinos y otras redes. Y el segundo es un objetivo técnico para identificar, demostrar y divulgar tecnologías y sistemas de conservación de los suelos y del agua, que contribuye a sostener tanto a los pequeños

agricultores como a las culturas locales/indígenas cuya subsistencia depende de dichos recursos. Con este propósito, el PCERS patrocina el intercambio de información, la capacitación técnica, el apoyo a la investigación, el desarrollo de competencias para planear y efectuar diagnósticos locales, la promoción, los foros de discusión, la difusión en los medios y, en lo posible, la captación y canalización de asistencia financiera a los miembros de las redes.

El resultado innovador que se obtiene de combinar los objetivos y principios del PCERS es la conformación de una red cuya identidad evoluciona a través de un proceso continuo en el que los participantes fijan sus propios objetivos con base en la experiencia y en prioridades previamente acordadas. Como red, el PCERS lleva incorporada una flexibilidad que le permite cambiar y crecer para responder a los dinámicos entornos políticos, institucionales, técnicos y de financiamiento oaxaqueños, flexibilidad que podría incluso desaparecer si se tornase innecesaria o irrelevante.

Etapa preliminar, 1995. A nivel comunitario, en Oaxaca los repetidos diagnósticos participativos^{iv} han confirmado que el deterioro del suelo se percibe como una de las amenazas más inmediatas a la supervivencia individual comunitaria y cultural. A la luz de los resultados de los proyectos gubernamentales, que durante décadas han fracasado en su objetivo de lograr la conservación de la humedad y del suelo, los grupos de ONG oaxaqueños han puesto en práctica métodos naturales simples, robustos, de bajo riesgo y bajos costos para mejorar los suelos, reducir la erosión y mejorar la conservación de la humedad.

En enero de 1995 una pequeña ONG denominada Suelos, Agua y Semillas de Oaxaca (SASO), encontró una mata de pasto vetiver en el estado vecino de Chiapas. El sistema de pasto vetiver (*Vetiveria zizanioides*), una alternativa promovida por el Banco Mundial y las Redes Internacionales y Latinoamericanas de Vetiver, fue identificado por SASO como una alternativa de gran potencial por sus especiales propiedades favorables a la conservación del suelo y el agua, y para generar ingresos destinados a los pequeños agricultores y las comunidades. De otra parte, la posibilidad de usar el pasto vetiver en los diversos agroecosistemas de Oaxaca brindaba una oportunidad de iniciar un trabajo en torno a un tema común, y reunir así a personas provenientes de todo el estado.

SASO trajo estas plantas a Oaxaca y le propuso a la Comisión Oaxaqueña de Defensa Ecológica (CODE), una organización semigubernamental^v iniciar un programa de propagación del cultivo de vetiver para controlar la erosión. En abril de 1995 SASO, CODE y otras organizaciones se reunieron y conformaron un Comité Técnico para lanzar el PCERS. Como resultado de esta reunión se creó un Comité Técnico ampliado (conformado por CODE y otros grupos interesados) que constaba de tres grupos de trabajo, para (i) formular los objetivos y principios del PCERS; (ii) diseñar un programa trienal para introducir el sistema de pasto vetiver y (iii) establecer los mecanismos para lograr los objetivos más generales a largo plazo. Como primera actividad, el PCERS promovió la creación de un semillero “madre” y de otros dos pequeños semilleros comunitarios de vetiver con el fin de propagar la planta en el marco de un programa de diseminación. El Instituto Tecnológico Agropecuario de Oaxaca (ITAO) contribuyó suministrando tierra y mano de obra para el desarrollo de este semillero “madre”.

Primera etapa, 1996 – 1998. El programa trienal nunca se llegó a ejecutar. Tanto la capacidad del PCERS para captar fondos de donantes como la capacidad de los donantes para responder a esta excepcional iniciativa se sobrestimaron. Durante la primera fase sólo se consiguió cerca de un 8% de la financiación requerida para cumplir con las metas del programa^{vi}, por lo cual fue necesario revisar los objetivos de éste. Los nuevos objetivos, esta vez menos ambiciosos, se centraron en demostrar la viabilidad de la tecnología en todas las zonas agroecológicas importantes del estado y en establecer fuentes de este pasto en todas las regiones. La financiación abarcó algunas de las actividades de coordinación, fomento, capacitación, creación de semilleros de vetiver y algunas intervenciones a nivel comunitario.

A pesar de la falta casi total de financiación de fuentes externas para cubrir los costos de logística, operación y coordinación después del primer año, hacia finales de 1998 ya se habían establecido 46 semilleros de vetiver a pequeña escala, distribuidos en seis de las siete regiones del estado de Oaxaca. Con lo anterior se superaron los objetivos modificados del programa y cabe resaltar que este éxito se le ha acreditado al sistema de coordinación y enlaces del PCERS^{vii}. Durante esta fase se registró otra serie de logros^{viii}. El más significativo fue la puesta en marcha del proceso de conformación de redes que incluyó a 300 pequeños agricultores, tanto hombres como mujeres, quienes recibieron entrenamiento práctico en el cultivo de semilleros y/o setos. Así mismo, se dictaron talleres de capacitación sobre la disseminación de esta planta y esta tecnología en por los menos otros cinco estados mexicanos, incluidos el Estado de México y el Distrito Federal, por medio del proceso de enlaces. También cabe destacar que este proceso de eslabonamiento de redes contribuyó al desarrollo del PCERS como la primera iniciativa puesta en práctica en el estado de Oaxaca para combatir el problema de la erosión. No obstante, la falta de fondos afectó seriamente la siembra de setos y demoró los esfuerzos por capacitar a los agricultores y técnicos, así como por divulgar las mejores prácticas de manejo de semilleros y setos.

En cuanto a la operación del programa, el PCERS ha trabajado con una red de organizaciones de financiación, incluidos el Banco Mundial y otros organismos internacionales y bilaterales, fundaciones y ONG locales y nacionales. Algunas de estas organizaciones han asignado donaciones directamente al programa y otras a los participantes del mismo. El total de la financiación asciende a cerca de US \$86.000, de los cuales un 70% ha sido utilizado directamente por el PCERS y 30% ha sido donado directamente a los participantes. En términos generales, el desembolso se efectuó de la siguiente forma: 15% en la fase inicial, 60% el primer año, 20% el segundo año y 5% el tercer año.

Como respuesta a una solicitud directa de apoyo al Banco Mundial, el PCERS recibió 20% de la financiación por donación directa. Además de esta financiación, el Banco comprometió su apoyo por medio de la FAO para investigar el potencial del pasto vetiver en el marco del “Proyecto de Áreas Marginales” financiado por el Banco Mundial. Posteriormente, el Banco suministró financiación destinada a cubrir el costo de dos visitas de asistencia técnica y capacitación de un experto en vetiver de la Red Latinoamericana de Vetiver y el de la participación de dos miembros del equipo de administración del PCERS en un taller de bioingeniería copatrocinado por el Banco Mundial.

La financiación inicial del Banco Mundial fue crucial para diseminar rápidamente el pasto vetiver en la región e infundir credibilidad en el PCERS. Igualmente importante fue el apoyo del Banco en la etapa inicial del programa para ayudar a involucrar fondos de otros donantes. Cabe destacar que a pesar del bajo nivel de financiación, los productos de la primera fase del PCERS son comparables con los resultados del común de los proyectos del Banco Mundial, que son objeto de financiaciones mucho más elevadas. A juzgar por los productos, los fondos de donación recaudados por el PCERS significaron entre cuatro y seis dólares por cada dólar invertido.

Segunda etapa, 1999-. En 1999 se inició la segunda fase, centrada en los siguientes tres grupos de objetivos:

- **Técnicos** –(i) continuar las actividades de difusión y promoción del pasto vetiver, (ii) iniciar la divulgación de otros enfoques sostenibles de conservación de suelos y agua, (iii) fomentar la investigación por parte de pequeños agricultores basada en la colaboración, (iv) mejorar los mecanismos de prestación de servicios y garantizar la aplicación de normas técnicas y (v) crear conciencia y diseñar políticas públicas.
- **Organizativos** – (i) consolidar aún más la estructura del PCERS por medio de acuerdos entre los participantes; (ii) promover esfuerzos para recaudar fondos en nombre de los participantes y (iii) diseñar y poner en marcha mecanismos para lograr una mayor transparencia dentro de la red.
- **Estratégicos** – (i) descentralizar varias de las funciones básicas mediante la creación de centros de difusión regional; (ii) fomentar mercados de pasto vetiver; (iii) vincular actividades, en particular las relativas a otras tecnologías de conservación, con el fin de fortalecer la economía rural y (iv) establecer enlaces con iniciativas de otros donantes internacionales, como las relativas al manejo de emisiones de gas de efecto invernadero y los Corredores Biológicos Mesoamericanos, entre otras.

Participación de la sociedad civil en el PCERS

Como se mencionó, la característica especial del PCERS, que explica en gran parte el éxito del programa, es su sistema de redes. En éste participan los siguientes tres grupos de actores:

- **Los beneficiarios primarios**, que aplican directamente las tecnologías y que comprenden: agricultores individuales, grupos de pequeños agricultores, comunidades, autoridades de bienes comunales y empresarios.
- **Los beneficiarios secundarios**, que trabajan directamente con los beneficiarios primarios, incluidas las ONG, con cobertura local, regional o en los estados, así como con las organizaciones educativas y de investigación tanto a nivel de los estados como a nivel nacional.
- **Los beneficiarios terciarios**, que brindan apoyo y fomentan un ambiente facilitador, representados por las autoridades municipales, las entidades y los programas gubernamentales federales y de los estados, y los organismos de financiación nacionales e internacionales con sede en México.

La participación es voluntaria. Las comunidades, las organizaciones campesinas, las ONG, los gobiernos locales, los organismos federales y de los estados, así como las instituciones de investigación, entre otros interesados, son convocados a integrar los organismos del programa y los grupos de trabajo y de ellos se espera que asuman roles y responsabilidades específicas. Los participantes son autónomos, y son alentados a emplear sus métodos operativos habituales y establecer sus propios objetivos dentro de áreas prioritarias mutuamente acordadas.

La principal prioridad de las comunidades locales es frenar el deterioro de los suelos. No obstante, el reto es enorme. Si se pretende producir un impacto significativo, es preciso que todos los sectores involucrados trabajen en forma mancomunada. Mediante la participación en el PCERS, actores de todos los niveles comparten el acceso a la información y a la capacitación técnica, y tienen acceso a socios potenciales que pueden contribuir a ejecutar y cofinanciar las actividades de los participantes individuales. Los recursos tanto humanos como financieros de que se dispone para combatir el problema son sumamente limitados. Los fondos del programa se destinan principalmente a la realización de actividades básicas de coordinación y facilitación y proveen capital semilla, si lo hay disponible, para que los participantes inicien las actividades previamente acordadas. También se insta a los participantes a conseguir sus propios fondos, ya sea con la ayuda directa del PCERS o sin ella. Sin embargo, como lo demuestra esta experiencia, se pueden lograr no sólo economías de escala sino eficiencia económica y técnica mediante la participación dentro de una comunidad más amplia, con un propósito común. En la Tabla 1 se presenta una descripción de las contribuciones potenciales y de los beneficios que han obtenido los distintos grupos de actores gracias a su participación en el PCERS. En la última sección de este documento se analiza el alcance de estas contribuciones y los beneficios obtenidos a la fecha y las razones para ello.

Los beneficios que genera el PCERS no son exclusivos. Todos los actores, tanto públicos como privados, tienen acceso a material e información sobre cultivos, ya sea que tengan o no vínculos formales con el PCERS. El acceso a fondos para proyectos de campo de que gozan los miembros del PCERS se basa en el concepto de *quid pro quo*, según el cual 50% de la producción del material debe darse a los vecinos o a otros colaboradores, o reservarse a asignaciones del PCERS.

Para facilitar las actividades de coordinación y divulgación, entre otras, existe una estructura más formal de participación, compuesta de las siguientes entidades y actividades:

- **Comité Técnico:** Principal ente de la organización (no remunerado) cuya composición ha variado en tamaño y representatividad en el cuatrienio. Este comité se reúne trimestralmente y determina las políticas que deben regir y las actividades que se han de realizar.
- **Grupo Operativo:** Encargado de poner en práctica las políticas y programas y de administrar el presupuesto cuando los fondos son escasos.
- **Coordinador o Secretario Técnico:** Individuo seleccionado entre los participantes activos del Comité Técnico, encargado de la administración diaria del PCERS y de la elaboración de propuestas de financiación.

- **Grupos de Trabajo:** Adelantan aspectos específicos del programa PCERS, tales como investigación y diseño de programas.
- **Talleres:** Se llevan a cabo anualmente para intercambiar experiencias técnicas y para que los participantes expresen sus opiniones y expectativas respecto a la organización del PCERS. Se realizan regularmente encuestas de tipo cuestionario, aunque la falta de fondos impidió realizar estas actividades en 1998. Así mismo, un participante seleccionado por el Comité Técnico efectúa evaluaciones internas. La mayoría de participantes asisten a los talleres y responden los cuestionarios.

Con base en las evaluaciones de los participantes, además de lo ya descrito, durante la Segunda Fase se adelantará lo siguiente, en la medida en que lo permitan las condiciones de financiación:

- **Asamblea General:** a ésta asisten anualmente todos los participantes para elegir a los miembros del Comité Técnico.
- **Coordinadores** para las tres principales líneas de trabajo: Extensión, Concertación Pública y Difusión e Investigación.
- **Grupos Regionales** para descentralizar el proceso. Estos grupos serán el eje de la planeación y extensión de tecnologías, así como de la prestación de servicios y promoción del PCERS.
- **Foro Público,** que trabajará con SEMARNAP (Ministerio Federal del Medio Ambiente) para activar el “Consejo del Suelo” (a nivel del estado), aumentar la participación y promover políticas adecuadas y conciencia pública.
- **Recaudación de Fondos:** Incluye esfuerzos continuados por mantener las funciones de coordinación y facilitación del PCERS y por fomentar el crecimiento de los fondos originales. Adicionalmente, se prestará cada vez más atención a los esfuerzos para recaudar fondos en nombre de los participantes.

Tabla 1: Métodos de participación por sectores: Contribución y beneficios

Sector	Contribuciones	Beneficios
<i>Beneficiarios Primarios</i>		
1. Agricultores	<ul style="list-style-type: none"> • Uso/difusión de tecnologías • Fuente de tecnologías • Enlace con vecinos • Formadores • Investigación en la granja 	<ul style="list-style-type: none"> • Conservación del agua y el suelo • Incremento de la fertilidad del suelo • Otros usos agrícolas (vetiver) • Ingresos potenciales derivados de las ventas • Acceso a fondos • Enlace con centros de investigación
2. Grupos de agricultores locales y comunidades	<ul style="list-style-type: none"> • Uso/difusión de tecnologías • Fuente de tecnologías • Enlace con miembros • Formadores • Promotores • Foros y grupos regionales • Investigación en la granja • Enlace con centros de investigación 	<ul style="list-style-type: none"> • Conservación de suelos y agua • Protección y recuperación de la tierra • Consolidación de la participación • Ingreso potencial derivado de las ventas • Enlace con centros de investigación • Construcción de capacidades • Acceso a fondos
3. Empresarios	<ul style="list-style-type: none"> • Uso/difusión de tecnologías • Desarrollo del mercado • Investigación y desarrollo 	<ul style="list-style-type: none"> • Productos • Venta de servicios • Promoción de productos y servicios • Información y soporte técnico • Acceso a fondos de inversión
<i>Beneficiarios secundarios</i>		
4. ONG	<ul style="list-style-type: none"> • Fuente de tecnologías • Enlace con miembros y redes • Formadores • Promotores • Grupos regionales, y foros públicos profesionales • Producción de material genético vegetal 	<ul style="list-style-type: none"> • Consolidación de la participación • Tecnologías de fomento • Información y soporte técnico • Mejoramiento del perfil ambiental • Levantamiento de fondos
5. Organizaciones de investigación y educación	<ul style="list-style-type: none"> • Fuente de tecnologías • Validación tecnológica • Enlace con redes de investigación • Soporte investigativo a beneficiarios primarios • Capacitación • Difusión de tecnologías en los sistemas de educación y extensión • Producción material genético 	<ul style="list-style-type: none"> • Proyectos de investigación • Enlaces con agricultores y organizaciones de base para la formación estudiantil y la investigación-acción. • Tecnologías sostenibles desde el punto de vista ambiental para fines educativos y servicios de extensión • Levantamiento de fondos

<i>Beneficiarios terciarios</i>		
6. Municipios	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de demanda y mercados • Levantamiento de fondos federales y de los estados, destinados a beneficiarios primarios y obras públicas • Grupos regionales • Planeación de recursos naturales • Creación de un ambiente facilitador 	<ul style="list-style-type: none"> • Tecnologías ambientalmente sostenibles para obras públicas • Levantamiento de fondos del gobierno federal y de los estados • Red para el desembolso de fondos • Apoyo a la conservación y la generación de ingresos
7. Entidades gubernamentales federales y de los estados	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de un ambiente facilitador (legal, fiscal, entre otros) • Creación de demanda y mercados • Enlace a través de proyectos y programas • Producción de material genético vegetal • Foros públicos y profesionales 	<ul style="list-style-type: none"> • Oaxaca: líder en el control de la erosión y el uso del pasto vetiver en México • Apoyo a las comunidades rurales: conservación ambiental y proyectos productivos/ generadores de ingreso • Red de desembolso de fondos • Levantamiento de fondos de fuentes internacionales
8. Organismos de financiación	<ul style="list-style-type: none"> • Financiación para la red y sus participantes • Intercesión • Acceso a información y soporte técnico • Asesoría en diseño de proyectos • Levantamiento de otras fuentes de financiación • Enlace con redes internacionales 	<ul style="list-style-type: none"> • Logro de los objetivos ambientales y de reducción de la pobreza • Red de desembolso de fondos: <ul style="list-style-type: none"> - participativa (todos los sectores) - de bajo costo y adecuada a las necesidades - sin crear ni mantener burocracia - con cobertura en todo el estado

El análisis de la participación desde la creación del programa revela importantes cambios en los niveles de participación de los actores (Consúltense las Tablas 2 y 3). Se ha incrementado la participación de los beneficiarios primarios y secundarios que realizan actividades de campo directas. Tres factores explican este cambio. En primer lugar, las tecnologías promovidas satisfacen una necesidad real. En segundo lugar, hay un mayor reconocimiento de los beneficios directos de participar en el PCERS. En tercer lugar, los exitosos esfuerzos de demostración, promoción y divulgación del PCERS han acrecentado el interés y el deseo de participar en dicho programa. Entre los beneficiarios terciarios es evidente una disminución de la participación desde la fase inicial de diseño. Los siguientes seis factores explicarían este hecho: (i) la percepción de que ellos "ya cumplieron con su trabajo"; (ii) el deseo de validar una vez más el sistema de pasto vetiver y su aceptación; (iii) la falta de enfoque institucional y normativo sobre la erosión como problema neurálgico; (iv) la ausencia de continuidad en lo que se refiere a la financiación del programa de participación; (v) la brevedad de las perspectivas de los organismos

de financiación y (vi) el exceso de reuniones. En términos más generales, se podría señalar la definición limitada de “participación” que tienen muchos de los actores del nivel terciario, a quienes causa cierto malestar la naturaleza caótica de la participación de cada uno de los distintos actores en busca de su propio beneficio.

Tabla 2: Participación en el PCERS por sector y por año

SECTOR	Número de Organizaciones							
	1995		1996		1997		1998	
	O	P	O	P	O	P	O	P
Grupos y comunidades locales	2	2	1	18	0	23	0	30
Empresarios privados	0	0	0	0	0	2	0	5
Organizaciones no gubernamentales	5	0	4	2	3	6	3	7
Organizaciones de investigación / educación	6	1	4	2	4	3	3	3
Municipios	0	0	0	0	0	0	0	0
Entidades gubernamentales de los estados	2	0	1	1	1	1	1	1
Entidades gubernamentales federales	4	0	1	0	1	0	0	0
Subtotal	19	3	11	24	9	35	7	46
Organismos de financiación (externa)	2	na	6	na	3	na	1	na
TOTAL PARTICIPANTES	21	3	16	24	11	35	8	46

O = Participación en entidades; P = que realizan actividades de campo (una localidad campestre puede incluir varios pequeños setos de demostración y agricultores individuales); na = no se aplica.

Tabla 3: Niveles de participación proyectados y reales por sector y por tipo

Sector	Enfoque organizacional		Enfoque técnico		Enlace	Eventos	Proyectos de campo	Financiación	
	Proyectado	Real	Proyectado	Real				Real	Real
Agricultores	Ninguno	Ninguno	Alto	Alto	na	Algunos	Alto	Alto	Ninguno
Grupos locales	Fuerte	Débil	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Medio
ONG	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Medio	Alto	Bajo
Empresarios	No se proyecta participación durante la primera fase: PARTICIPAN 3								
Organizaciones de investigación	Alto	Alto	Alto	Alto	Medio	Alto	Medio	Alto	Ninguno
Municipios	Bajo	Ninguno	Ninguno	Ninguno	Ninguno	Ninguno	Ninguno	Ninguno	Ninguno
Gobierno de los estados	Alto	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Ninguno
Gobierno federal	Alto	Bajo	Bajo	Bajo	Ninguno	Ninguno	Ninguno	Bajo	Ninguno
Organizaciones de financiación	Alto	Bajo	Bajo	Ninguno	Ninguno	Ninguno	na	Bajo	Bajo

na = no se aplica.

Lecciones aprendidas

El simple hecho de que el PCERS haya sobrevivido, producido resultados y siga atrayendo cada vez más miembros a pesar de la financiación extremadamente restringida, demuestra la importancia de establecer con claridad los objetivos, las prioridades y el enfoque general. También demuestra que existe una demanda insatisfecha y latente en torno a la coordinación y la formulación de mecanismos de creación de redes para las actividades de desarrollo rural. Estos mecanismos son cruciales para favorecer el acceso y la producción de conocimiento, así como para racionalizar el uso de sus escasos recursos. Si bien es difícil percibir las muchas enseñanzas que emanan del programa PCERS, se destacan algunas áreas prioritarias:

- **La financiación** – La falta de fondos ha significado a la vez un obstáculo y una ventaja. La necesidad de rediseñar la primera fase debido a la falta de financiación fortaleció la eficacia del programa a largo plazo y demostró la ductilidad y capacidad de la red dual, así como el enfoque de una concepción participativa. La escasez de recursos impulsó el diseño y la implantación de un enfoque flexible. Sin embargo, la escasez y la discontinuidad de la financiación retardó ostensiblemente el proceso y ocasionó demoras y costos adicionales. De hecho, la falta de continuidad de la financiación causó más problemas y costos que la escasez misma, ya que algunas actividades tuvieron que reiniciarse y hubo que buscarles nuevas fuentes de financiación. La escasez de fondos limitó la recopilación de datos relativos al desempeño, lo cual a su vez produjo un impacto negativo en la capacidad de recaudar fondos.
- **La recaudación de fondos** – El hecho de haber recibido fondos de donación se debió al interés personal de algunos individuos de alto nivel y no a oportunidades programáticas incluidas en los sistemas administrativos de sus instituciones. La experiencia del PCERS lleva a concluir que las instituciones donantes no siempre han cumplido con las metas establecidas, posiblemente debido a la centralización de las estructuras de mando y a la

escasa flexibilidad interna. La financiación de contrapartida por parte del PCERS no planteó problemas. Se obtuvieron aportes sustanciales en especie por intermedio de los beneficiarios primarios y las ONG, hecho que subraya aún más la desconexión que existe entre la demanda a nivel comunitario y las fuentes institucionales de financiación, que rige aún cuando los objetivos son mutuamente compatibles.

- **El “paradigma de financiación” de los donantes** – El PCERS representa explícitamente el tipo de mecanismo que la mayoría de donantes desearía ver implementado (es decir un medio de coordinación, creación de redes, recopilación y divulgación de conocimiento; un medio para evitar la duplicación de esfuerzos, lograr sinergias entre las funciones individuales en los diferentes niveles, maximizar la eficacia del uso de los recursos económicos, responder y dar solución a las necesidades de la comunidad y fomentar el trabajo participativo, entre otras características). No obstante, en la práctica, el mecanismo que se usa para lograr estas metas es en gran medida de índole administrativa. Es un proceso y no un producto; un sistema y no un “resultado”. La gran mayoría de los costos involucrados se consideran como “gastos generales de oficina” y, lamentablemente, a los donantes no les llama la atención financiar esta clase de gastos.
- **Los principios operativos** – El hecho de que el PCERS haya subsistido inclusive durante períodos en los que careció de financiación, así como la participación creciente y sostenida de pequeños agricultores, comunidades y empresarios, son una señal de que los principios operativos del PCERS han funcionado muy bien.
- **Independencia** - A la fecha, el PCERS no se ha constituido aún en una entidad con personería jurídica. Esto ha permitido que el gobierno, si bien a un nivel bajo, y las organizaciones dedicadas a la investigación, participen sin que medie ninguna decisión ni compromiso político. Durante la fase inicial, esta falta de identidad legal permitió que la identidad y los objetivos del PCERS evolucionaran libremente con base en la opinión de los participantes. Durante la segunda fase, ante la insistencia de los donantes, PCERS se constituirá en una entidad legal. Aún está por verse el efecto que esto tendrá en la imagen de independiente de que goza el PCERS y, por ende, en la participación.
- **Los beneficios** - El hecho de que los grupos de agricultores y las comunidades locales hayan percibido rápidamente los beneficios potenciales del PCERS, sugiere que este programa responde a un problema tangible y generalizado. Es evidente que la tecnología inicial (de pasto vetiver) responde a las necesidades de los grupos mencionados, si se tiene en cuenta que éstos aportaron sus propios fondos en especie para implantarla.
- **Los grupos comunitarios y locales** – Estos no han participado en las entidades institucionales como se esperaba inicialmente. En diversos eventos y a través de evaluaciones han expresado insistentemente que prefieren recibir y prestar servicios, y que están preparados para participar en grupos regionales. El ingreso de los empresarios ha sido más rápido de lo previsto, y se produjo a raíz de un proyecto gubernamental en otro estado, que sugiere que el pasto vetiver constituye una oportunidad comercial potencial a pequeña escala.

- **Las ONG** (con centros de investigación) - Han suministrado el equipo básico de personal y asegurado la continuidad del PCERS. Además han demostrado ser más innovadoras que el gobierno y constituir un puente entre éste y la sociedad civil. De otra parte, han proporcionado dinero en efectivo y una importante financiación en especie.
- **Los centros de investigación** - Estos han reconocido la importancia del vetiver en los proyectos de investigación, pero aún no lo han adoptado en la formación estudiantil ni en los servicios de extensión. Lo anterior subraya la necesidad de que el gobierno apoye estas iniciativas. La investigación ha sido liderada principalmente desde los centros de investigación, es decir que ha estado orientada hacia la comunidad académica y científica. Esto ha sido útil para validar el pasto vetiver, sin embargo, ahora que los pequeños agricultores se han familiarizado con esta planta y están en condiciones de identificar sus propias necesidades de investigación, la investigación participativa por parte de este grupo no sólo es posible sino también necesaria. Hasta el momento, la falta de fondos y de experiencia en investigación liderada por agricultores ha impedido establecer un vínculo apropiado entre los centros de investigación y los grupos locales de agricultores para realizar este tipo de investigación.
- **Las entidades gubernamentales federales y de los estados** - Estas han participado más en calidad de observadoras que de participantes activas. Han aportado un valioso apoyo en especie y por lo menos un enlace con las comunidades. Por naturaleza el gobierno tiende a ser cauteloso cuando se trata de respaldar nuevas iniciativas. Se requieren resultados concretos, validación de soluciones técnicas e intercesión al interior del gobierno para inclinar la balanza hacia una mayor participación.

Lecciones adicionales para el Banco Mundial

El PCERS se ha fijado ambiciosas metas a largo plazo. En la actualidad, trabaja en diversos frentes complementarios e interactivos que se apoyan mutuamente. Estos incluyen validación y divulgación tecnológica, representatividad de los órganos decisorios y conocimiento de éstos de la importancia del problema abordado, así como del diseño y establecimiento de una estructura institucional apropiada. Durante este proceso, los siguientes cuatro aspectos han afectado los resultados: 1) el proceso participativo de diseño y puesta en marcha que ha tenido en cuenta a numerosos grupos de actores e intereses; 2) el complejo y multidimensional ambiente socioeconómico y político en el que se enmarca el escenario institucional y que está en constante cambio; 3) el entorno incierto de la financiación que exige resultados para atraer fondos, y viceversa y 4) un entorno macroeconómico que subvalora el conocimiento y los productos locales, y que de esta forma deja en desventaja a los productores locales desde diversas perspectivas. Para el Banco, las características reseñadas del proceso sugieren las siguientes prioridades:

- **Se necesita una apertura para financiar la coordinación y el establecimiento de redes.** Los costos de coordinación y de formación de redes consisten básicamente en costos administrativos y de oficina, que usualmente no son objeto de financiación por parte de los organismos donantes. Una vez que se reconozca y acepte explícitamente este hecho, no habrá obstáculos *a priori* para obtener financiación centrada en objetivos para este tipo de actividades.
- **Necesidad de un compromiso a largo plazo.** La construcción de alianzas multisectoriales exige tiempo. Es un proceso continuo de producción de resultados concretos, además de promoción y creación de ambientes favorables en los que cada grupo de actores debe poder percibir los beneficios de su participación. No sería exagerado fijar un margen de diez años para poder presenciar un proceso exitoso de creación, evolución y expansión de un mecanismo como el PCERS dentro de un estado determinado. Aunque resultaría poco razonable pretender mantener a diez años el compromiso, por firme que sea, de financiar experimentos individuales incipientes y no probados sobre el manejo y el eslabonamiento de alianzas y entidades interesadas, no sería insensato pensar que instituciones como el Banco Mundial defendieran, promovieran y respaldaran la asignación racional de recursos, sujeta a los resultados acordados, destinados a financiar iniciativas como el PCERS.
- **El apoyo a corto plazo es importante.** Desde la perspectiva tanto 'moral' como financiera, la utilización del personal o de las organizaciones locales para efectuar consultas en sus áreas de pericia, como lo han hecho el PNUD y la FAO en el caso del PCERS para identificar y desarrollar nuevas iniciativas, muchas veces representa para dichas organizaciones y/o personas clave la diferencia entre la supervivencia y el colapso financiero. Para el Banco no se trata de una obra de beneficencia sino, más bien, del uso racional del conocimiento y los recursos locales.
- **Necesidad de un compromiso flexible.** El cambiante entorno político, económico e institucional, así como los individuos pertenecientes a las organizaciones, sólo se adaptarán en la medida en que se definan y supervisen explícitamente los compromisos encaminados a garantizar que los fondos lleguen a los actores locales objetivo, identificados desde un comienzo. Lo anterior exige que los participantes, incluido el Banco Mundial, definan tanto las metas como las reglas del juego. Si bien la misión y las metas pueden ser constantes, las metodologías, el rendimiento, las actividades, la cobertura y los niveles de financiación deben ser flexibles y adaptables, conforme a la experiencia y las circunstancias.
- **Se requieren mecanismos que garanticen la continuidad de la financiación.** Las siguientes tres actividades son necesarias para garantizar la continuidad: 1) Asignar los fondos del programa utilizando mecanismos similares a los utilizados por los Fondos de Inversión Rural en función de la Demanda (DRIF, por sus siglas en inglés) que incluyen, dentro de los gastos admisibles, la financiación de la coordinación y el eslabonamiento de múltiples entidades interesadas; 2) establecer mecanismos más permanentes de financiamiento y defensa de los intereses locales, y minimizar así los problemas que puedan surgir en términos de discontinuidad de los programas debido a la "fatiga de los

donantes" y 3) crear un ambiente propicio a la participación, descentralización y transparencia efectivas en torno a los procedimientos de asignación de fondos, abogando por una modernización económica e institucional que contribuya a reducir el papel centralizado de los entes ejecutivos y decisorios. De esta forma se daría mayor espacio a la intervención local en la formulación de planes y prioridades.

Por último, en el contexto específico de Oaxaca, el Banco podría trabajar con el gobierno para orientar los fondos y programas existentes a los proyectos de control de la erosión y conservación de los suelos, siendo éstos proyectos prioritarios para la comunidad. Esto podría incluir la financiación directa a las comunidades. Teniendo en cuenta que un sector clave como es el municipal no se encuentra lo suficientemente comprometido, convendría destinar fondos a la capacitación, la investigación, el uso de la tierra, el diagnóstico de recursos y la educación de la población. De otra parte, el Banco podría ayudar a apalancar fondos complementarios de otros donantes como el Fondo Mundial para el Medio Ambiente (FMAM) u otros donantes nacionales (por ejemplo el IDRC), o a vincular este proyecto a otras iniciativas (como la del Corredor Biológico Mesoamericano).

El manejo de conflictos mediante la participación ciudadana: El caso del Proyecto del Puente de La Serna en Argentina

CHRISTIAN GRUENBERG *SANDRA CESILINI* *Y* *GERHARD MENCKOPFF*
PODER CIUDADANO, ARGENTINA BANCO MUNDIAL, ARGENTINA BANCO MUNDIAL, WASHINGTON

Ante la falta de una verdadera participación de las partes interesadas, no es raro encontrar que los proyectos de desarrollo generen ciertos conflictos. Este fue precisamente el caso del Proyecto del Puente de La Serna en Argentina, donde se suscitó una disputa entre dos grupos vecinales por la construcción de un puente. Al encontrarse frente a este conflicto, el Banco Mundial propuso la realización de una audiencia pública que facilitara la participación ciudadana y creara un ambiente más cooperador para manejar el conflicto. El estudio de las audiencias públicas revela la forma en que este mecanismo de participación ciudadana puede contribuir al manejo del conflicto social y al mejoramiento de los proyectos de desarrollo.

Cómo se abordó el conflicto en Avellaneda

Desde 1999 el proyecto de construcción del Puente de La Serna empezó a generar un conflicto entre dos barrios del municipio de Avellaneda (MA), un suburbio de Buenos Aires. Por una parte, los residentes de Villa Modelo, un barrio habitado por personas de bajos ingresos, clamaban por la construcción del puente que les había prometido el municipio, con financiación del Banco Mundial o sin ésta. Para estos residentes los beneficios de la construcción del Puente de La Serna eran considerables, particularmente por la mayor facilidad de acceso de su barrio a la ciudad de Buenos Aires. Por otro lado, los residentes del Parque de La Serna, un grupo minoritario pero muy bien organizado y asesorado, que representaba un barrio de ingresos medios, se oponían rotundamente al proyecto. Según estos residentes el nuevo puente produciría sólo impactos negativos en su barrio, pues el tránsito se haría más pesado, se aumentaría el ruido y se destruirían numerosas zonas verdes.

Por diferentes medios el grupo que se oponía a la construcción del puente se puso en contacto con el Banco Mundial para expresar su oposición al proyecto. Aducían que éste carecía de estudios de impacto ambiental y de alternativas, y planteaban que presentarían sus reclamos a las directivas del Banco y a los medios de comunicación con el propósito de detener el proyecto. Frente a esta situación, y mientras al municipio de Avellaneda estaba a punto de vencerse el plazo para iniciar la construcción del puente, el Banco Mundial debía tomar una decisión sobre el financiamiento e implementación de este proyecto.

Tanto para el Banco Mundial como para el municipio de Avellaneda, esta decisión presentaba verdaderos riesgos. El Banco corría el peligro de quedar en medio de un conflicto vecinal que podría causar un impacto negativo en su imagen y credibilidad ante el público. Por su parte, el

municipio de Avellaneda ya se había comprometido públicamente a construir el puente, sin importar si el Banco financiaba o no la obra. Sin embargo, el municipio no deseaba arriesgarse a perder la financiación del Banco, pues los beneficios que obtendría, en particular dos de ellos, eran sustanciales. Primero, el municipio opinaba que la financiación del Banco Mundial era esencial para alcanzar mejores resultados del proyecto, en razón a los estándares de calidad exigidos por el Banco. En segundo término, la financiación del Banco Mundial le permitiría al municipio hacer uso de fondos públicos disponibles para atender otras prioridades. Además de estas ventajas, si se perdía la financiación del Banco para este proyecto tampoco se contaría con financiación para otros subproyectos cobijados por el mismo préstamo. Por consiguiente, era del mayor interés tanto para el Banco Mundial como para el municipio encontrar una forma de resolver el conflicto entre los dos grupos vecinales.

La búsqueda de una solución

Dos esfuerzos anteriores del gobierno municipal por consultar a los residentes no lograron reducir las tensiones entre los dos grupos de vecinos. Frente a un creciente conflicto entre estos bandos, los funcionarios del Banco Mundial comprendieron que, para cumplir su mandato de participación ciudadana en los proyectos que financia, necesitaban organizar una consulta con los residentes de ambos barrios. La búsqueda de un mecanismo alternativo para la participación ciudadana se centró en el logro de los siguientes objetivos:

- Hacer públicos todos los estudios que se habían requerido, que se habían realizado antes de la construcción del puente y cerciorarse de que, simultáneamente, esta información estuviese libremente disponible para cualquier interesado.
- Crear las condiciones necesarias para asegurar que el mayor número de personas interesadas pudiera presentar sus opiniones, sugerencias y estudios alternativos, a favor o en contra del proyecto, con el fin de utilizarlos en la evaluación de cualquier curso de acción que decidiera tomar el Banco Mundial.
- Desarrollar un ambiente enmarcado en la transparencia y la participación ciudadana, que aumentaría la legitimidad de cualquier rumbo que tomara el Banco.

Con el fin de llevar a buen término estos objetivos, el Banco Mundial le propuso al municipio de Avellaneda convocar a una audiencia pública sobre la construcción del Puente de La Serna. Con este fin, el Banco se puso en contacto con la organización no gubernamental Poder Ciudadano, capítulo argentino de Transparencia Internacional, para ayudar a preparar y efectuar la audiencia pública.

En la selección de Poder Ciudadano por parte del Banco incidieron dos factores. En primer lugar, esta ONG contaba con experiencias concretas en la realización de audiencias públicas. Por ejemplo, había llevado a cabo una audiencia pública en la Provincia de Mendoza destinada a garantizar la transparencia de la renovación de un contrato entre el gobierno de esta provincia e

IBM, por la prestación de servicios informáticos. En este caso la audiencia garantizaba la transparencia de la porción del proceso correspondiente al pliego de precalificación. Poder Ciudadano también había organizado dos audiencias públicas en la ciudad de Buenos Aires para vigilar el proceso de licitación referente al contrato de construcción de la Línea H del subterráneo de la capital. Estas audiencias constituyeron un medio de control para la selección final del contratista. En términos generales, estas experiencias demostraron el profesionalismo y la capacidad técnica de la ONG. Pero, más allá de la experiencia en sí, se evidenció que esta ONG gozaba de la credibilidad necesaria entre la ciudadanía local para convocar a una audiencia pública y asegurar su participación. Entre las razones que explican el alto grado de credibilidad de Poder Ciudadano entre la ciudadanía está su vinculación con Luis Moreno Ocampo, fiscal asistente de las fuerzas militares argentinas y uno de los fundadores de la ONG. La combinación de estos dos factores — la experiencia profesional y la credibilidad — le permitió a Poder Ciudadano aceptar el desafío de capacitar y asesorar al municipio de Avellaneda en la organización y realización de una audiencia pública con tan sólo 20 días de anticipación.

¿Qué es una audiencia pública?

La audiencia pública constituye un componente clave del proceso que se realiza para lograr una decisión política o legal con transparencia y legitimidad. Como componente del proceso de decisiones administrativas o legislativas, una audiencia pública requiere que la persona responsable de la decisión cree un espacio para que las personas o partes que se verán afectadas por sus decisiones expresen su opinión antes de que se tome cualquier curso de acción.

La finalidad de la audiencia pública es proporcionar un contacto directo entre las personas o instituciones encargadas de las decisiones y otras partes interesadas. Esta línea de contacto ocurre cuando a los demás interesados se les ofrece un foro público en el que puedan manifestar sus opiniones e inquietudes. No obstante, es importante recalcar que estas opiniones son de tipo consultivo y no vinculante. Sin embargo, la autoridad encargada de las decisiones debe tener en cuenta las opiniones e inquietudes expresadas, aceptándolas o rechazándolas de acuerdo con su propio criterio.

Para el Banco Mundial una audiencia pública puede constituir un mecanismo de mucha utilidad para llegar a una decisión, puesto que asegura que el resultado final se determine con base en la mayor cantidad de información disponible. Esto es posible gracias a que logran, en forma simultánea, dos objetivos:

1. Garantiza un acceso público y gratuito a toda la documentación pertinente sobre determinado tema o asunto, y
2. Le brinda a quienes toman las decisiones una amplia variedad de sugerencias, críticas y observaciones de diferentes especialistas y otras personas, ya sea interesados en el asunto o afectados por el mismo.

Dados estos potenciales beneficios, el Banco Mundial ofreció un firme apoyo a la convocatoria de una audiencia pública en Avellaneda. Por otra parte, en este caso, el Banco consideró que era el mejor mecanismo para mediar en el conflicto y hacer que se adelantara el proyecto.

La audiencia pública en Avellaneda: Un proceso en dos etapas

Poder Ciudadano elaboró una estrategia de dos etapas para la audiencia pública del municipio de Avellaneda. En primera instancia realizó un taller para los funcionarios del municipio encargados de inscribir a los participantes en la audiencia y de llevarla a cabo, con el fin de capacitarlos en esta nueva metodología. Luego de realizado el taller, se realizó la convocatoria a la audiencia pública. Sabiendo que el texto de la convocatoria, los medios de comunicación elegidos y la difusión pueden incidir significativamente en la participación de la ciudadanía, Poder Ciudadano utilizó los dos diarios principales de circulación nacional y los medios de comunicación locales (emisoras radiales, medios impresos, televisión y otros órganos públicos) para invitar a la audiencia. Por otro lado, Poder Ciudadano extendió invitaciones personales por vía telefónica a los representantes de los grupos vecinales involucrados en el conflicto para asegurar la participación de éstos.

Tras el taller de capacitación y la convocatoria a la audiencia, los funcionarios encargados de organizarla y llevarla a cabo abrieron una oficina de atención al público y de inscripción de los participantes. Asimismo, para facilitar la inscripción de aquellas personas que no podían hacerlo directamente en la oficina, instalaron una línea de fax que permitiera realizar la inscripción enviando por este medio una copia de los documentos de identidad personales. Además se colocó en la oficina un cartel informativo en el que se invitaba a todas las personas interesadas a formular preguntas, reclamos y/o sugerencias que luego eran remitidos a Poder Ciudadano. También cabe anotar que esta ONG organizó dos talleres adicionales, uno con cada grupo de vecinos participantes en el conflicto, para explicarles en detalle las normas y procedimientos que regirían la audiencia pública. Estas actividades no sólo garantizaron la participación de ambos grupos, sino que también facilitaron que el proceso se realizara en forma ordenada. De esta forma, Poder Ciudadano sirvió como mediador imparcial para poner en marcha el proceso.

El funcionamiento eficiente de la oficina de inscripción e información resultó ser un factor clave para el éxito del proceso. Debido a que en este lugar se encontraba el expediente completo de la audiencia pública, el acceso libre al mismo permitió que todas las partes interesadas tuvieran la oportunidad de examinar los estudios requeridos para la construcción del Puente de La Serna antes de la audiencia. Si los interesados no hubieran tenido acceso a la información necesaria y pertinente sobre el tema que se iba a tratar y debatir, la audiencia pública habría resultado totalmente intrascendente.

La segunda etapa de la estrategia consistió en la audiencia pública propiamente dicha. Como resultado de la labor eficiente de organización y convocatoria emprendida durante la primera etapa, más de 450 residentes locales asistieron a la audiencia. Además de éstos estuvieron presentes el alcalde del municipio de Avellaneda y otros altos funcionarios de la Secretaría de

Transporte y del Banco Mundial. Para los asistentes la presencia y participación del alcalde como presidente de la audiencia pública, confirmó el compromiso de las autoridades locales con la solución al conflicto vecinal, no obstante su renuencia inicial a apoyar este proceso de consulta.

Más de 60 oradores participaron en una audiencia pública muy ordenada que duró más de cuatro horas. Durante los veinte días previos a la audiencia se conformó una lista de oradores que asegurara mantener un proceso ordenado, informativo y bien equilibrado. Aunque la mayoría de los vecinos que asistieron a la reunión apoyaban la construcción del puente, los oradores representaban a quienes estaban tanto a favor como en contra del proyecto. La audiencia también constituyó un escenario ideal para que el Equipo Técnico de la Secretaría de Transporte explicara las mejoras efectuadas al proyecto original, que comprendían la utilización de muros antirruído, la incorporación de una ciclorruta, la restricción del tránsito vehicular pesado y la protección de las zonas verdes. De igual manera, este equipo compartió con los asistentes los diferentes estudios de impacto ambiental y factibilidad realizados. La audiencia también le dio la oportunidad al representante del Banco Mundial de hablar acerca de las normas ambientales y el compromiso del Banco con la participación ciudadana en este tipo de proyectos.

Resultados de la audiencia pública

La audiencia pública produjo dos resultados significativos. El primero fue que el proyecto se mejoró a raíz de la audiencia. Aunque con las presentaciones y la información recibida en la audiencia quedó confirmado que el proyecto del Puente de La Serna revestía suma importancia para aliviar el tráfico de los otros dos puentes del área, se le introdujeron varias modificaciones para atender las inquietudes de los residentes que se oponían a la construcción del puente, entre las cuales se encuentran:

1. Nuevo alineamiento del puente para reducir la sombra proyectada sobre un parque de la localidad;
2. Disminución del número de árboles que se extraerían en la zona de construcción del puente y plan de protección de zonas verdes y siembra de nuevos árboles;
3. Construcción de muros a lo largo de la rampa del puente para reducir el ruido del tránsito circulante y
4. Acuerdo para restringir el tráfico de vehículos pesados (circulación prohibida de camiones por encima del puente).

Para la mayoría de los actores involucrados en el proceso, estas modificaciones mejoraban el proyecto original y atendían muchas de las inquietudes de los opositores a la construcción del puente.

El segundo resultado importante de la audiencia pública fue la disminución de las tensiones en la comunidad local. Esto no quiere decir que la audiencia pública haya resuelto por completo el conflicto en torno al proyecto del Puente de La Serna. De hecho, muchos de los residentes del Parque La Serna continúan estando en contra del proyecto y preferirían que no se construyera el

punte. Sin embargo, incluso estos residentes reconocen que en cierta forma la audiencia sí atendió algunas de sus preocupaciones. Es igualmente importante destacar que la audiencia parece haber producido un ambiente más cooperador para el manejo del conflicto. Así pues, la iniciación de la construcción del puente fue programada al poco tiempo de realizada la audiencia, y se espera que ocurra en medio de una situación bastante menos tensa.

Retroalimentación pública sobre el proceso

Más allá de los resultados citados, es importante saber cómo percibieron los ciudadanos el proceso de consulta. En el curso de la audiencia pública Poder Ciudadano registró las opiniones de los participantes mediante una encuesta autoadministrada. Las siguientes fueron las principales opiniones que se encontraron:

- **Amplio apoyo al proceso de la audiencia pública.** El 77% de los encuestados se manifestó muy complacido con el proceso, el 19% se mostró más o menos complacido y el 1% se expresó descontento con el mismo.
- **Evaluación positiva de la organización de la audiencia pública.** El 57% señaló que la organización de la audiencia pública fue “muy buena”, el 28% indicó que había sido “buena” y el 5% la consideró “mala”.
- **La audiencia pública generó nuevas perspectivas.** El 76% de los encuestados manifestó que la audiencia les había permitido examinar el problema desde una nueva perspectiva, mientras que el 16% afirmó lo contrario.

Mientras que la mayor parte de los participantes encuestados estaban a favor del proyecto, la información indica claramente que sólo un pequeño porcentaje del total de participantes le concedió una evaluación negativa a la audiencia. En términos generales, el resultado de la encuesta muestra que la organización y proceso de la audiencia pública fueron considerados de manera favorable prácticamente por la totalidad de los participantes. Sin embargo, es más difícil sacar conclusiones definitivas acerca de la forma como los asistentes a la audiencia, en particular los opositores al proyecto, evaluaron la utilidad de la audiencia pública en cuanto a la generación de nuevas perspectivas y alternativas. El hecho, sin embargo, de que Poder Ciudadano recibiera pocas quejas o sugerencias adicionales posteriores a la audiencia sugiere que la mayoría de los participantes, incluidos los opositores al proyecto, opinaron que la audiencia les había dado una oportunidad adecuada de expresar sus opiniones y de debatir alternativas.

Lecciones aprendidas sobre la audiencia pública como mecanismo de participación ciudadana

La experiencia de la audiencia pública relacionada con el proyecto del Puente de La Serna resultó ser una solución sencilla y económica a los problemas que enfrentaban el Banco Mundial y el municipio de Avellaneda, tanto al nivel de las autoridades como de la ciudadanía. A partir de esta experiencia concreta, las lecciones más importantes aprendidas son las siguientes:

- **Escasez de tiempo en la preparación de la audiencia pública y su convocatoria.** Cuando se ha presentado una disputa entre las partes interesadas, el demorar la participación legítima de estos individuos y grupos puede producir un escalamiento del conflicto social. En el caso del proyecto del Puente de La Serna, la ineffectividad de los esfuerzos anteriores del gobierno municipal por consultar a los residentes le costaron al Banco un tiempo valioso. Esta pérdida de tiempo se tradujo en una presión innecesaria por preparar la audiencia en un lapso de tiempo muy restringido.
- **La audiencia pública es un proceso eficaz desde una perspectiva de costos.** Del presupuesto total de US \$3 millones del proyecto, se utilizaron apenas US \$6.000 de los fondos del Banco para sufragar el costo de la audiencia pública. Esta inversión relativamente pequeña produjo dividendos desproporcionadamente grandes en cuanto mejoró la efectividad del proyecto y redujo las tensiones existentes dentro de la comunidad.
- **Una audiencia pública eficaz depende de una participación ciudadana equilibrada e informada.** No basta simplemente con acoger la participación ciudadana en la audiencia pública. Tal como lo ilustra este caso, se debe establecer un proceso previo a la audiencia que incluya a ciudadanos y grupos que representen diferentes puntos de vista, en particular las perspectivas de las minorías. De igual manera es indispensable que haya un acceso público y libre a todos los documentos pertinentes, incluidos los estudios de impacto ambiental y de factibilidad. Un acceso oportuno a esta información les permite a los ciudadanos participar de una manera informada y más eficaz.
- **Para obtener una participación ciudadana eficaz en la audiencia pública es clave contar con un mediador creíble e imparcial.** La credibilidad y profesionalismo de la ONG Poder Ciudadano garantizó una amplia participación de los ciudadanos y grupos involucrados en el conflicto relacionado con el proyecto del Puente de La Serna. Los funcionarios del Banco no siempre pueden suponer que las partes interesadas en el orden local los consideren necesariamente imparciales. Incluso, en algunos casos, a los funcionarios del Banco les convendría más asegurarse de que se seleccionara a un mediador con credibilidad y aceptación ante todas las partes involucradas.
- **En las audiencias públicas es mejor contar con un número elevado de participantes.** Aunque algunos pueden suponer que una participación reducida puede ser esencial para que se adelante un proceso ordenado y eficiente, de hecho esta experiencia plantea que en

muchos casos se cumple más bien lo contrario. En este caso una amplia participación les dio acceso a las partes interesadas a un caudal de información y a un sentido de inclusión, que contribuyó a asegurar la legitimidad de los resultados.

- **Las audiencias públicas no dependen de que se creen nuevos puestos burocráticos ni requieren que se expidan nuevas leyes.** A diferencia de otros mecanismos de participación ciudadana, las audiencias públicas sirven de complemento a los procesos legislativos existentes y no compiten ni se oponen a ellos. Tal y como lo demuestra esta experiencia, los funcionarios públicos y las instituciones vigentes se pueden utilizar en la implementación de la audiencia pública, siempre y cuando se les proporcione la capacitación pertinente.
- **Un proceso de audiencia pública eficiente y eficaz garantiza mejoras al proyecto; sin embargo, no garantiza que todos los actores involucrados queden completamente satisfechos con los resultados.** Las mejoras al proyecto original del Puente de La Serna logradas a raíz del proceso de audiencia pública atendieron muchas de las inquietudes de los opositores al proyecto. No obstante estas personas y grupos hubieran preferido que no se construyera el puente. Pese a su constante oposición, parece que este proceso produjo suficientes beneficios para todos los actores pertinentes, incluidos quienes estaban en contra del mismo, para permitir que se adelantara el proyecto.

En conclusión, las lecciones que se aprendieron de este caso subrayan la forma como las audiencias públicas pueden contribuir a la disminución de tensiones entre las partes interesadas y a fomentar decisiones más transparentes y legítimas.

La dependencia mutua entre la participación ciudadana y la responsabilidad institucional: Lecciones aprendidas a raíz de los Fondos Municipales Rurales de México

JONATHAN FOX

PROFESOR ADJUNTO DE CIENCIAS SOCIALES
PROGRAMA DE ESTUDIOS LATINOAMERICANOS Y LATINOS
UNIVERSIDAD DE CALIFORNIA EN SANTA CRUZ

Introducción^{ix}

En el presente ensayo se analizan los procesos de interacción entre la responsabilidad institucional y la participación ciudadana. La una influye en la otra y viceversa, pero ¿cómo? Este asunto conceptual se aborda por medio de un análisis institucional de los temas específicos relativos a políticas que han surgido a raíz de dos grandes préstamos del Banco Mundial para financiamiento de infraestructura social, ejecutados por gobiernos locales del sector rural. El análisis se inicia exponiendo algunos de los retos que deben enfrentar los gobiernos locales rurales, seguido de una evaluación de las tensiones que surgen entre la autonomía y la responsabilidad del orden municipal. En la siguiente sección se aborda el tema de las relaciones entre los gobiernos locales rurales y el capital social, un recurso crucial para lograr una participación comunitaria eficaz. En la última parte del análisis se abordan las perspectivas de participación en un contexto institucional más amplio, centrándose en las relaciones entre los distintos niveles gubernamentales que definen si los gobiernos locales del área rural pueden constituirse en entornos facilitadores de las estrategias participativas para la reducción de la pobreza.

Los casos: Los Fondos Municipales Rurales financiados por el Banco Mundial en México

Dos de los préstamos de desarrollo social de mayor cuantía del Banco Mundial en México han tenido por objeto respaldar a los gobiernos locales rurales mediante donaciones de bloque para las demandas de desarrollo comunitario, conocidas como Fondos Municipales. El primer préstamo, Descentralización y Desarrollo Regional 1 (en adelante DRD1) por un valor de US \$ 350 millones (1991– 1994) se destinó a cuatro de los estados más pobres de México y asignó el 44% del presupuesto del proyecto, mucho más de lo previsto, a los Fondos Municipales. Estos fueron lanzados como un componente clave del Programa de Solidaridad Nacional (1989-1994), y se consolidaron bajo la administración del presidente Zedillo como parte del “Nuevo Federalismo”^x. El segundo préstamo, conocido como Descentralización y Desarrollo Regional 2 (en adelante DRD2) por un valor de US \$ 500 millones (1995-1999), una continuación del primero, amplió su ámbito geográfico a ocho estados de bajos ingresos y concedió aún mayor importancia a los Fondos Municipales (aproximadamente el 70% de la financiación a partir de 1995). Los préstamos DRD1 y DRD2 se constituyeron en componentes fundamentales de la

estrategia de reducción de la pobreza según áreas geográficas específicas que apoyó el Banco Mundial en México. Aunque el objetivo de ambos proyectos era fortalecer las entidades estatales para mejorar el servicio de agua y las vías en las zonas rurales, así como fortalecer los gobiernos municipales, en ambos casos el personal del Banco, tras evaluar los proyectos, consideró que las inversiones sociales municipales habían tenido mucho mayor éxito.

En este análisis se ilustran también algunas lecciones aprendidas a raíz de los Fondos Municipales Rurales en México, especialmente en cómo incide su dinámica institucional en las posibilidades de participación ciudadana, responsabilidad del sector público e inversión social para combatir la pobreza. El autor coordinó un estudio fundamentado en el trabajo de campo sobre las operaciones de los Fondos Municipales realizadas entre 1992 y 1994, que contó con el respaldo del Grupo de Aprendizaje sobre Desarrollo Participativo del Banco^{xi}. Los hallazgos fueron bastante positivos no sólo en los procesos participativos de toma de decisiones sobre inversión, sino también en los resultados sobre desarrollo local. La participación comunitaria fue muy amplia y efectuó aportes tangibles de inversión social en una muestra representativa de 570 municipios de Oaxaca. Por ejemplo, se observó que en el 58% de los casos las entidades comunitarias participativas tomaron decisiones clave relativas a los proyectos. Sin embargo, debido a la significativa variación de las estructuras de gobierno locales en los diferentes estados, los resultados empíricos no se generalizaron a los otros tres estados favorecidos con la financiación del proyecto. No obstante, el estudio destacó las variables explicativas clave que probablemente le darán forma a los procesos participativos y a los impactos de la inversión en términos de reducción de pobreza en otras localidades rurales. Esta observación toma puntos del estudio anterior, de la revisión efectuada por el Banco en 1997 a mediados de ejecución del DRD2, y de las recientes entrevistas a dirigentes locales, analistas de políticas y entes normativos a nivel de los estados, así como a funcionarios del gobierno federal mexicano y del Banco Mundial.

Descentralización de las inversiones para la reducción de la pobreza hacia los gobiernos locales rurales: ¿Conocemos los factores que la favorecen?

El reciente énfasis del Banco en los enfoques descentralizados de las políticas sociales, participación ciudadana y ejercicio del poder pone de manifiesto la importancia cada vez mayor de los gobiernos locales del sector rural. No obstante, una porción importante de la evidencia empírica sobre las ventajas de la descentralización se fundamenta en experiencias adquiridas en las ciudades grandes. Se conoce relativamente poco acerca de los límites y las posibilidades del gobierno local rural y de su capacidad de cerrar las brechas que deja la reestructuración de las políticas sociales del gobierno federal.^{xii} En el ámbito internacional, el proceso de descentralización de los programas rurales de reducción de la pobreza hacia los gobiernos locales y estatales está aún en fase de experimentación. Las condiciones institucionales específicas bajo las cuales los organismos internacionales pueden contribuir a aumentar la eficacia, la rendición de cuentas y la participación del gobierno rural local aún no se han identificado con claridad.^{xiii}

En los estudios disponibles sobre el desempeño del sector público se reconoce cada vez más la existencia de dos proposiciones entrelazadas. El compromiso de los actores de la sociedad civil

es condición determinante en la transparencia de las entidades públicas y en su obligación de rendir cuentas, factores a la vez cruciales para que el sector público sea eficaz. Los actores de la sociedad civil ejercen su papel siguiendo diferentes patrones de participación en el proceso de ejercicio del poder. Sin embargo, las oportunidades y limitaciones específicas que supone una participación eficaz varían significativamente, dependiendo del nivel y la naturaleza de la entidad del sector público en cuestión. La experiencia de los gobiernos locales rurales en la política social sugiere la existencia de un conjunto muy específico de oportunidades y desafíos. En una evaluación comparativa detallada sobre los fondos de inversión rural recientemente adjudicados en México, Brasil y Colombia, se subraya la importancia de facultar a la sociedad civil rural para ejercer el poder local en el agro. Así lo expresan Weins y Guagdani:

“Probablemente la principal preocupación del gobierno local es la búsqueda de votos y la influencia política... Si la sociedad civil es débil no habrá verificación del cumplimiento de los compromisos formulados por los funcionarios locales. Aún cuando la sociedad civil sea relativamente fuerte, ésta funciona básicamente en las áreas urbanas (de los distritos rurales). Si estas hipótesis son ciertas, los políticos locales “racionales” se centrarán en satisfacer los intereses de los votantes y adeptos urbanos y no prestarán atención a las preocupaciones de la población rural... Por consiguiente, a menos que la sociedad civil rural sea razonablemente fuerte, es muy probable que los funcionarios elegidos discriminen al sector rural de menores recursos, se adjudiquen el poder exclusivo de tomar decisiones y recompensen a sus patrocinadores financieros con contratos municipales. Así pues, la mejor forma de lograr la meta de fortalecer el gobierno municipal es tomar las medidas necesarias para fortalecer a la sociedad civil...”^{xiv}

La proposición citada está muy bien fundamentada, y en este estudio se sugieren incluso reglas administrativas relativas a programas sociales que puedan fomentar otros enfoques participativos. Sin embargo, el punto conceptual más importante es que el desempeño de los gobiernos rurales locales en términos de reducción de la pobreza guarda una *relación recíproca* con la naturaleza y densidad de la sociedad civil de base. La participación comunitaria generalizada puede fomentar un ejercicio del poder local más transparente y responsable, en tanto que las normas impuestas de arriba hacia abajo por las elites locales pueden frenar el potencial para afianzar una sociedad civil vibrante.

La experiencia mexicana de descentralización hacia los gobiernos rurales se reseña en el Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1997 en la sección "The State in a Changing World" (“El Estado en un Mundo Cambiante”), que constituye un contraste entre los mejores resultados de la puesta en marcha del programa de lucha contra la pobreza en el estado de Oaxaca comparados con los del estado vecino de Chiapas:

“Aparentemente la diferencia radica en el grado de participación popular en la toma de decisiones y la ejecución de las políticas. Tradicionalmente, Oaxaca se ha caracterizado por ofrecer mecanismos de participación a las poblaciones indígenas y pobres. En Chiapas, por el contrario, la negación de dichas opciones, sumada a una corrupción oficial generalizada, ha sido la causa de la ineficiencia en la prestación de los servicios públicos, así como de

tensiones cada vez más agudas, incluido el conflicto armado que se inició a comienzos de 1994^{xv}.

Aunque la observación anterior es pertinente, no aborda las implicaciones que conllevan las políticas de desarrollo ni el papel que desempeña el Banco. En efecto, tanto el DRD1 como el DRD2 financiaron programas descentralizados en los estados seleccionados según su grado relativo de pobreza, y no según las perspectivas de participación o rendición de cuentas. En el Informe de Cierre del Proyecto del DRD1 se observa que, en la práctica, únicamente dos de los cuatro gobiernos estatales involucrados respaldan los mecanismos institucionales clave para alentar la participación comunitaria en los Fondos Municipales (página 7). La amplia variación en los niveles de compromiso de los gobiernos estatales respecto a los temas de participación y rendición de cuentas persistió a lo largo de la década de los noventa. Este patrón lleva a formular la pregunta más general de cómo pueden las inversiones destinadas a combatir la pobreza tener en cuenta diversos patrones locales y estatales de gobernabilidad. Las políticas concebidas para afianzar la posición de las comunidades y grupos sociales subrepresentados pueden contribuir a manejar la gran variedad de condiciones institucionales locales.

En un reciente e importante estudio del Banco Mundial^{xvi}, se subraya la necesidad de orientar la asistencia de desarrollo a instituciones eficaces y de fomentar una “sociedad civil activa” en el proceso de elaboración de políticas. En la sección de Evaluación de la Ayuda se reconoce la importancia de transferir no sólo fondos sino también “ideas de desarrollo”. En el caso de los proyectos DRD, el personal del Banco Mundial efectuó una contribución importante al apoyar la formulación de políticas innovadoras en pro de la reducción de la pobreza, la toma de cuentas a la administración y la concentración en determinados beneficiarios. Desde un comienzo los Fondos Municipales respondían a la demanda, pero sus disposiciones oficiales acerca de la participación comunitaria en las decisiones sobre selección y elaboración de proyectos no fomentaban, en sí mismas, la participación generalizada ni la supervisión del proceso del proyecto. Las medidas clave en defensa de la participación se ejecutaron tan sólo parcialmente y de forma poco equitativa, como en el caso de la creación de los Consejos Municipales, ampliamente representativos, encargados de evaluar y supervisar las propuestas de proyectos al nivel comunitario. Se suponía que dichos consejos serían más incluyentes que los cabildos municipales, puesto que también se pretendía que incluyeran a los líderes de proyectos a nivel de los pueblos. Por ejemplo, el estudio de campo de Oaxaca determinó que uno de los nuevos entes decisivos que fomentaban el programa de Fondos Municipales, los Consejos Municipales, en la práctica rara vez funcionaban según lo previsto^{xvii}. La presencia de los consejos y el nivel de autoridad eran poco equilibrados debido a que en muchos municipios constituían un contrapeso potencial a la autoridad local tradicionalmente centralizada. Efectivamente, esa era su propósito. Sin embargo, crear contrapesos institucionales para descentralizar el proceso de descentralización resulta más fácil de formular que de realizar.

El personal del Banco responsable del proyecto, consciente del discreto uso de los fondos del proyecto DRD1 por parte de la administración de los estados en inversiones distintas a la reducción de la pobreza, trabajó con entidades federales encargadas del diseño de políticas con

miras a impulsar importantes innovaciones programáticas. Dichos cambios, que obedecían a una estrategia focalizada contra la pobreza, incluían:

- 1) Mejorar la focalización de prioridades de inversión, empleando niveles relativos de pobreza para escoger la asignación de Fondos Municipales *entre* un estado y otro;
- 2) Diseñar y difundir fórmulas explícitas para asignar fondos entre municipios y *dentro de* los mismos estados, limitando así los posibles sesgos discrecionales por parte de las autoridades de los estados;
- 3) Fomentar mejores programas de reducción de la pobreza *en el interior* de cada municipio, estableciendo un tope a la fracción destinada a los centros urbanos y
- 4) Establecer una escala móvil para ajustar los diversos niveles de aportes comunitarios de contrapartida destinados a fomentar inversiones de alto impacto social (los participantes debían contribuir más en la financiación de los proyectos menos directamente relacionados con la lucha contra la pobreza o que no tenían que ver con bienes públicos).

Las dos últimas medidas locales no sólo contribuyeron a dirigir los esfuerzos hacia la lucha contra la pobreza, sino que también fomentaron la participación. Al enfocarse en los grupos más pobres y los sectores más periféricos *dentro* de los municipios, se pretendía situar los fondos al alcance de la población menos favorecida. Con estas medidas se logró que la participación de los grupos excluidos fuera potencialmente más eficaz y por consiguiente de mayor utilidad para ellos, un aspecto que vale la pena resaltar.

El programa de Fondos Municipales de México, al igual que el resto del Programa de Solidaridad Nacional, fue lanzado en una presentación oficial en la que se fomentaba una participación de las comunidades en la selección y ejecución de los proyectos, la responsabilidad conjunta del gobierno y la comunidad en el manejo de los mismos, y la supervisión del uso de los fondos de los proyectos por parte de la sociedad civil. Empero, ese discurso oficial no fue suficiente para alentar una participación autónoma e informada, ni el ejercicio conjunto del poder. No obstante, las medidas posteriores, centradas en la reducción de la pobreza rural y en el fomento de la transparencia administrativa, hicieron que las primeras medidas a favor de una mayor participación se tornaran mucho más eficaces en las comunidades más pobres. Por ejemplo, si la mayoría de los fondos se debía desembolsar por fuera de los centros urbanos, esta medida amplificaba potencialmente las voces de las comunidades pobres que vivían por fuera de dichos centros urbanos. La política centrada en los intereses de los pobres creó un “*derecho*” que prácticamente no existía antes. A su vez, este derecho creó un punto de referencia para la responsabilidad y la obligación de rendición de cuentas que sirvió para fomentar la participación. Tomando otro ejemplo, si la escala móvil de los aportes de contrapartida requería una inversión local significativamente mayor para construir un proyecto de bajo impacto (como un campo deportivo) que para construir un proyecto de alto impacto (como un sistema de agua potable), con la medida se aumentaba la posibilidad de amplificar la voz de los ciudadanos menos favorecidos que necesitaban de este recurso vital. En pocas palabras, las medidas en favor de los más pobres pueden convertirse en medidas que propician la participación. Esta interacción puede engendrar un *círculo virtuoso* en el cual una mayor participación fomenta la equidad y la responsabilidad administrativas locales, virtudes éstas que a su vez estimulan una participación

sostenida. Después de todo, si se tiene en cuenta que la participación implica riesgos y costos, debe poder constituir una inversión rentable.

El diálogo con el gobierno mexicano en torno a las políticas reseñadas discurrió con agilidad y todas las innovaciones en la materia fueron adoptadas al nivel nacional por el Ministerio de Desarrollo Social hacia mediados de los años noventa. Con el objeto de que las políticas de reducción de la pobreza no fueran arbitrarias, se determinó que el DRD2 financiaría únicamente los Fondos Municipales *rurales*, y que los préstamos estarían sujetos a la divulgación, por parte del gobierno de cada uno de los estados, de sus respectivas fórmulas de distribución. Así mismo, el personal del Banco recomendó al Ministerio de Desarrollo Social fortalecer su capacidad de seguimiento y evaluación. El DRD2 fue aprobado con gran optimismo, por la contribución potencial que significaban los Fondos Municipales al desarrollo participativo.

En la revisión de mediados del período de ejecución del DRD2 realizada por el Banco en mayo de 1997, se califica la construcción de una gran cantidad de obras locales como oportuna y satisfactoria. Sin embargo, en la misma revisión se califican otras prioridades clave del proyecto como no satisfactorias, y se observa la falta de apoyo federal y de los estados al desarrollo institucional municipal y a los mecanismos de auditoría, seguimiento y evaluación. Aunque el DRD2 tenía menos componentes que el DRD1, el proyecto era bastante complejo y ambicioso desde el punto de vista institucional. Las medidas propuestas en el DRD2, cuyo objetivo era fortalecer la capacidad del gobierno de los estados, no se habían ejecutado aún al cabo de dos años. Y más notorio todavía fue el fracaso del DRD2 en su esfuerzo por proveer sistemas de agua potable a las pequeñas ciudades. En contraste, el personal de evaluación del Banco destacó la validez de los lineamientos de los Fondos Municipales oficiales, que fomentan claramente la participación ciudadana, el enfoque centrado en el alivio de la pobreza rural y algún grado de supervisión local respecto al uso de los fondos. Se sugirió reasignar a los municipios rurales los fondos destinados originalmente a proyectos de los estados, y que no se habían utilizado. Se señaló que, con frecuencia, sólo las autoridades municipales tenían acceso a los manuales operativos y a la capacitación, hecho que limitó la participación documentada.

Los sistemas oficiales del gobierno federal para el seguimiento de los programas se limitaron a presentar informes sobre el cierre de obras físicas y los flujos financieros, mas no evaluaron en forma sistemática asuntos relativos a capacidad institucional, responsabilidad local, participación ciudadana e impacto social. Ni el gobierno federal ni el Banco fomentaron el seguimiento por parte de las ONG o de los investigadores académicos del desempeño institucional local o de la participación ciudadana. Por consiguiente, los revisores del Banco se limitaron a recopilar sus propios datos limitados de campo acerca de la obligación de rendición de cuentas y la participación ciudadana. Concluyeron entonces que, por lo general, las tendencias participativas eran positivas, con la excepción notable de uno de los tres estados visitados (Hidalgo, donde los alcaldes no indígenas monopolizan la información y la toma de decisiones). Sin embargo, el análisis pormenorizado es menos optimista, y concluyen que “la participación de las comunidades es buena en cuanto a la ejecución de las obras, desigual en cuanto a la selección y mantenimiento y nula en cuanto al diseño y control”^{xviii}. En otras palabras, se observa una participación que tiende hacia el extremo más bajo del espectro de participación de los

beneficiarios, tan claramente definido en el documento oficial del Banco Mundial sobre estrategias de participación (que incluye contribución en mano de obra, intercambio de información de arriba hacia abajo, consultas -más que decisiones documentadas-, ejercicio conjunto del poder y supervisión conjunta)^{xix}. No obstante lo anterior se señaló que, al parecer, la mayor parte de los fondos de los proyectos se destina a las poblaciones de bajos ingresos, es decir a los municipios rurales, lo que por lo menos alienta a los ciudadanos locales a trabajar para mejorar sus gobiernos locales.

¿Autonomía municipal vs. rendición de cuentas?

A finales de 1997, el proyecto DRD2 hubo de enfrentar un dilema más serio. El Congreso y el gobierno mexicano habían promulgado una nueva ley que fortalecía significativamente la autonomía del gobierno municipal. En este proceso, hicieron retroceder las innovaciones políticas del programa de Fondos Municipales encaminadas a mejorar los programas enfocados en la reducción de la pobreza. Los Fondos Municipales fueron reasignados del rubro presupuestario 26 al 33, transfiriéndolos de la categoría de reducción de la pobreza a la categoría de repartición de ingresos. La falta de información pública generalizada y confiable sobre las dimensiones sociales e institucionales de los Fondos Municipales rurales impidió celebrar un debate público e informado acerca del impacto potencial de la reforma municipal de 1997 en este importante programa social.

Con el nuevo enfoque se incrementaron significativamente los fondos distribuidos a los municipios, pero la nueva fórmula le concede mayor prioridad al tamaño de la población que a la condición de pobreza absoluta^{xx}. Por consiguiente, el incremento del presupuesto ha favorecido a los municipios grandes y medianos, mientras que para muchos de los municipios rurales más pequeños, en por lo menos uno de los estados cobijados por el DRD, las asignaciones de los Fondos Municipales registraron una *reducción* en términos absolutos durante la transición del rubro 26 al 33, entre 1997 y 1998. Según un ex funcionario de alto grado de uno de los estados, la reciente reforma se diseñó principalmente para atender las necesidades de los grandes municipios urbanos, que están bien representados en las legislaciones de los estados y en la legislación nacional. Acerca del proceso sostiene:

“En las normas no se menciona el porcentaje de distribución [anterior] entre el centro municipal y sus agencias (pueblos distantes, de jurisdicción de los municipios), dejando esta decisión a las fuerzas en juego (incluida la posible imposición por parte del presidente municipal, dependiendo del peso relativo del centro municipal respecto de las agencias). De otra parte, el desembolso de recursos se lleva a cabo sobre una base de porcentajes a lo largo de los 12 meses del año, lo que impide [la participación ciudadana en] la toma de decisiones acerca de la cuantía y el costo de las inversiones. El resultado probable será un conflicto entre los centros de las ciudades y las agencias, debido a los procesos de imposición y resistencia”.

De igual manera, según un experto del Ministerio de Desarrollo Social federal, “los alcaldes deben reportar el monto gastado, aunque no se dice cómo”, y la función del Consejo Municipal,

que hizo posible la representación de los pueblos remotos, ya no es exigido por ley. En otras palabras, el programa mantuvo el discurso de transparencia, pero no especificó cómo ponerlo en práctica. Las innovaciones políticas a favor de la participación local pueden sobrevivir sin problema allí donde las raíces cívicas son profundas, pero no existe información suficiente para evaluar cuán generalizada es esta tendencia.

La reforma nacional sobre políticas municipales también complicó inesperadamente la capacidad del Banco Mundial para continuar apoyando los Fondos Municipales. Teniendo en cuenta que la responsabilidad formal se transfirió a los estados, el Banco perdió las principales entidades de ejecución y auditoría de contrapartida, así como el importante manual operativo del programa con sus lineamientos sobre participación y focalización en los más pobres. Ante estos grandes cambios en el contexto de las políticas nacionales, es necesario reestructurar el préstamo, lo que probablemente implicará realizar una nueva ronda de acuerdos a nivel de los estados. Este dilema puede crear una oportunidad para que el Banco Mundial y sus contrapartes gubernamentales del orden federal contemplen criterios de participación y responsabilidad pública al seleccionar los estados y los programas que serían objeto de financiación en el marco de un DRD2 reestructurado^{xxi}. A partir de comienzos del otoño de 1999, el Banco Mundial inició un debate con el Gobierno mexicano sobre la posibilidad de renovar los flujos de financiación a un subconjunto de los ocho estados originales.

La reforma eliminó el papel del gobierno federal respecto al seguimiento a las inversiones municipales. Incluso antes de que se implementara la reciente reforma municipal a favor de la autonomía, la capacidad del gobierno federal para supervisar las instituciones, los procesos y los resultados del Fondo Municipal, era bastante restringida. El alto grado de autonomía municipal fortalecerá a los gobiernos locales que han puesto en marcha innovaciones prometedoras. Sin embargo, podría ampliar la brecha entre los municipios rurales que funcionan bien y los que funcionan mal. La reciente reforma de descentralización está sujeta a las leyes de los estados en materia de responsabilidad administrativa. Los resultados pueden ser muy prometedores allí donde los congresos de los estados logran financiar y consolidar entes supervisores de las políticas públicas, pero hasta el momento este proceso de construcción de capacidad sigue siendo incipiente, en especial en los estados de bajos ingresos. En resumen, los Fondos Municipales se han convertido más en una estrategia convencional de distribución de ingresos que en un programa de lucha contra la pobreza rural.

¿Por qué es importante el capital social en los programas descentralizados de reducción de la pobreza?

Uno de los principales hallazgos del estudio sobre la participación social en la toma de decisiones del Fondo Municipal, adelantado entre 1992 y 1994, fue que las instituciones locales existentes, que estructuraban las relaciones entre las autoridades locales y la ciudadanía, determinaron el impacto en el creciente acceso local a los fondos contra la pobreza. A su vez, el grado de rendición de cuentas del gobierno local y el fomento de la participación ciudadana por parte del mismo, dependían en gran medida de la densidad de la sociedad civil local. El concepto de capital social, formulado para captar la idea de que las relaciones pueden constituir recursos,

resulta útil en este caso. El capital social se utiliza cada vez más para referirse a la densidad y cohesión de los actores civiles y sociales locales, así como a las relaciones de cooperación entre ellos^{xxiii}. Sin embargo, el capital social se distribuye con frecuencia de forma muy desigual, patrón que ha tenido un efecto significativo en la capacidad de los actores de la sociedad civil para responder a las oportunidades de participación.

El hecho de tener en cuenta el capital social puede ayudar a mejorar los efectos de las inversiones realizadas en la lucha contra la pobreza, pero ¿qué sugiere esto a nivel del gobierno local rural? Una vez más, la relación entre el gobierno local y el capital social es recíproca. De una parte, el uso eficaz por parte del gobierno local rural de los recursos destinados a la reducción de la pobreza dependerán en parte de la distribución previa del capital social, representado en las organizaciones civiles de base y sus prácticas. De otra parte, las estructuras administrativas locales influyen a su vez en la capacidad que tienen las comunidades de base de influir en la inversión social. Para desenredar este dilema de qué viene primero, “el huevo o la gallina”, se deben examinar *dos dimensiones complementarias del capital social*. Dentro de los municipios rurales, el capital social se distribuye localmente en dos dimensiones distintas: *dentro* de las comunidades y *entre* las comunidades. Debe anotarse aquí que en México muchos municipios rurales incluyen por lo menos varias comunidades y, con frecuencia, varios pueblos distintos. Los municipios rurales se parecen más a la configuración de los “condados” norteamericanos que a los “pueblos” como tales.

El capital social *dentro* de las comunidades

En general, el éxito de la mayoría de los programas sociales basados en la demanda depende de que las comunidades cuenten con un capital social relativamente importante, pues de otra forma los pequeños subgrupos tenderían a dominar la asignación de los recursos, favoreciendo ya sea a las elites locales o a las minorías bien organizadas. Sin embargo, los programas sociales que dependen de los gobiernos locales son más ambiciosos, ya que requieren de algún grado de confianza y reciprocidad *entre* las comunidades de un territorio determinado. ¿Por qué ocurre esto? En las regiones de bajos ingresos, los gobiernos locales rurales reciben, cuando más, un presupuesto anual relativamente pequeño en comparación con sus urgentes necesidades sociales. Si los gobernantes sienten en alguna medida la obligación de rendirle cuentas a la población, se verán presionados a invertir dichos recursos de manera que se beneficie a la mayor cantidad de comunidades posible y en la forma más rápida posible. En el estado de Oaxaca, por ejemplo, donde la mayor parte de los gobiernos locales rurales son relativamente responsables al rendir cuentas de sus actos, la experiencia del Fondo Municipal sugiere que esta dinámica puede alentar a las autoridades locales a invertir en bienes públicos de alto perfil que tienen un impacto relativamente bajo en la reducción de la pobreza, como la pavimentación de plazas y canchas de baloncesto, en contraste con la construcción de sistemas de agua potable seguros. La necesidad comprensible de evitar los posibles conflictos *entre* las comunidades puede fomentar la dispersión de los recursos y el riesgo que conlleva un sinnúmero de inversiones de bajo impacto.

No obstante, si los habitantes de los pueblos estuvieran dispuestos a turnarse cada año, los gobiernos locales podrían concentrar sus recursos restringidos de lucha contra la pobreza en

inversiones cuya imagen pública sería quizás más modesta, pero que tendrían de seguro un impacto más significativo y duradero en términos de reducción de la pobreza. Por ejemplo, la implementación de un sistema de agua potable para el uso sostenido por parte de unas cuantas familias tendrá mayor impacto social que un sistema en el que, por el afán de dotar de agua a un número mucho mayor de familias, se utilizan equipos de menor precio y menor calidad, que se averían pronto y con frecuencia. En teoría, al considerarse como finalizados, a los ojos de los legisladores estos proyectos cumplen con la prestación del servicio. El aspecto que se quiere resaltar aquí es que, a mediano plazo, es más probable que la adjudicación anual de una serie de donaciones a un conjunto de proyectos concentrados, produzca efectos acumulados mucho mayores en la reducción de la pobreza que algunas iniciativas disímiles, diseñadas para distribuir recursos escasos a la mayor cantidad posible de personas. Pero *¿qué motivaría* a los pueblos a esperar el turno después de sus vecinos? ¿Por qué esperaría una comunidad su turno para beneficiarse de una donación anual? Esta expectativa depende del grado de *confianza*, que se plantea en dos dimensiones: una horizontal, entre comunidades vecinas, y otra vertical, entre comunidades y gobiernos municipales^{xxiii}. Después de todo, los pueblos pueden influir o no en la elección de las autoridades municipales.

El capital social *entre* comunidades

La confianza entre las comunidades no se mantiene simplemente con buenas intenciones. Dos comunidades vecinas pueden ser rivales o amigas ancestrales. Para que la confianza sea sostenible, se requiere de instituciones locales confiables que puedan *fomentar relaciones de responsabilidad recíproca*. Inclusive, el problema de las rivalidades entre las comunidades de un municipio se puede superar cuando las instituciones gubernamentales locales les rinden cuentas a sus respectivos electores. Por otra parte, aún cuando el capital social entre los pueblos sea escaso o moderado, puede implantarse la política de los turnos si existen instituciones locales confiables capaces de hacer cumplir los acuerdos^{xxiv}. Así mismo, si los gobiernos locales utilizan criterios transparentes y coherentes para seleccionar los proyectos que deben financiarse primero, dando prioridad a los altos niveles de participación, esto servirá como incentivo material para que los pueblos donde hay menos cohesión lleguen a un consenso sobre futuras propuestas de proyectos. También en este caso el panorama de responsabilidad y transparencia afecta la lógica de la participación, y viceversa.

Patrones generales de distribución del capital social

En la práctica, el capital social al interior de los pueblos y el capital social entre un pueblo y otro se distribuye de manera muy desigual, ya se trate de municipios, regiones, estados o países. Corriendo el riesgo de generalizar demasiado, se pueden proponer temas de discusión acerca de las tendencias a nivel de los estados en lo referente a la distribución del capital social, en parte debido a que los gobiernos de los estados definen hasta qué grado los gobiernos municipales son responsables ante las comunidades rurales que los han elegido. Este esfuerzo por delinear los patrones generales no rinde justicia a los procesos dinámicos mediante los cuales se puede crear o erosionar el capital social.

Al estudiar el caso de los cuatro estados mexicanos donde el Banco Mundial ha apoyado los Fondos Municipales desde 1991, se puede elaborar un cuadro descriptivo de los patrones predominantes de distribución del capital social en las regiones rurales de bajos ingresos de cada uno de esos estados:

Oaxaca	Grado de fortaleza del capital social
Al interior del pueblo (horizontal)	Alto
Entre el pueblo y el municipio (vertical)	Medio

La mayoría de pueblos de Oaxaca registran altos niveles de responsabilidad en el gobierno, reforzados por una ley innovadora a nivel del estado que reconoce la legitimidad de las estructuras de gobierno indígenas, no partidistas. Si bien los pueblos distantes logran con relativa frecuencia tomarles cuentas a las autoridades municipales, su voz a la hora de elegir a las autoridades municipales no siempre es escuchada. Aunque históricamente a las mujeres indígenas se les ha privado de voz y voto en el gobierno local, como en la mayor parte del sector rural mexicano, estudios recientes indican que se ha producido un giro favorable en dirección a la participación cívica de la mujer.^{xxv}

Guerrero	Grado de fortaleza del capital social
Al interior del pueblo (horizontal)	Medio
Entre el pueblo y el municipio (vertical)	Bajo-medio

Los pueblos de Guerrero registran niveles muy variables de cohesión social, pero muchos de ellos están organizados y han dado origen a instituciones productoras regionales. Aunque algunos municipios han experimentado procesos importantes de democratización, otras comunidades locales han sido excluidas del proceso de toma de decisiones a nivel municipal (especialmente cuando las autoridades municipales no representan a los habitantes indígenas).

Hidalgo	Grado de fortaleza del capital social
Al interior del pueblo (horizontal)	Bajo-Medio
Entre el pueblo y el municipio (vertical)	Bajo

Muchos pueblos de Hidalgo registran un nivel bajo-medio de organización social interna. Los gobiernos municipales no siempre están en capacidad de rendir cuentas ante las comunidades ubicadas en lugares remotos (en especial cuando las autoridades municipales no representan a los habitantes indígenas). El marco normativo del gobierno del estado no fomenta la rendición de cuentas del municipio a los pueblos.

Chiapas	Grado de fortaleza del capital social
Al interior del pueblo (horizontal)	Medio
Entre el pueblo y el municipio (vertical)	Bajo

Muchos pueblos de Chiapas registran niveles significativos de cohesión social y persisten allí diversas iniciativas de democratización municipal, a pesar de la militarización generalizada y de las correspondientes divisiones entre las comunidades. Sin embargo, con frecuencia las relaciones entre los pueblos y las autoridades municipales son muy tensas, aspecto éste fundamental en caso de la eventual resolución de un conflicto de mayor envergadura. El marco normativo del estado inhibe la rendición de cuentas del municipio a los pueblos.

La diversidad de estas tendencias presentes en los estados se reproduce a nivel local y regional, pero estas tablas plantean una proposición más general: allí donde la distribución del capital social local y los sistemas asociados de ejercicio del poder local se muestran muy diferenciados, las políticas en materia de reducción de la pobreza también deberían diferenciarse. Sin embargo, esto no resuelve otro desafío en materia de políticas: ¿qué entidad debería tomar este tipo de decisiones, con base en criterios justos, y cómo puede este proceso ser transparente y responsable?

Lecciones generales sobre políticas de participación ciudadana

En la siguiente sección se resumen algunas lecciones generales relacionadas con la promoción de *entornos normativos favorables* que fomenten la participación ciudadana en materia de utilización y supervisión de los Fondos Municipales rurales. Los aspectos de este debate se organizan a manera de lecciones empíricas extractadas de acontecimientos reales, junto con las tensiones analíticas experimentadas durante el proceso y los dilemas que surgieron en torno a la formulación de políticas. El punto de partida es que las perspectivas de participación y rendición de cuentas dentro de cualquiera de los niveles de gobierno depende a su vez de la dinámica de las relaciones *intergubernamentales*. Por consiguiente, a continuación se presentan algunas propuestas en términos de relaciones entre: pueblos y municipios, municipios y estados, estados y gobierno federal y entre el gobierno federal y el Banco Mundial.

Relaciones entre pueblos y municipios

Lección	Tensión	Dilema político
<p>El municipio no es siempre el nivel de gobierno más cercano a los ciudadanos. En México, los municipios rurales son gobernados desde los centros urbanos, pero por lo general comprenden muchos más pueblos. En muchos casos la mayor parte de la población municipal vive <i>por fuera</i> del centro urbano, percibe ingresos más bajos, tiene acceso a menor cantidad y calidad de servicios y es predominantemente indígena. Las comunidades que habitan por fuera de los centros municipales son gobernadas por diversos niveles de autoridad <i>submunicipal</i>.</p>	<p>Algunas comunidades que viven por fuera de los centros urbanos son representativas, elegidas por votación secreta o en asamblea, mientras que otras son nombradas por el presidente municipal. Por consiguiente, en ocasiones las autoridades submunicipales representan a las comunidades ante las autoridades municipales y, en otras, representan al municipio ante la comunidad. No existen estudios empíricos que demuestren si en la práctica predominan los patrones de ejercicio del poder municipal de arriba abajo o de abajo arriba, y dónde actúan.</p>	<p>Estos niveles de ejercicio de la autoridad a nivel submunicipal son clave pues representan a los ciudadanos de menores ingresos que habitan en las zonas rurales de México y pasan desapercibidos para la mayoría de analistas de políticas y las personas encargadas de las decisiones en el orden nacional. En términos formales, el gobierno estatal determina las diversas estructuras que fundamentan el ejercicio del poder, si bien en la práctica los modelos operativos varían profundamente incluso dentro de un mismo estado.</p>

Lección	Tensión	Dilema político
<p>Los centros urbanos tienden a monopolizar la toma de decisiones municipales, privando a los habitantes de los pueblos y caseríos distantes del derecho de representación y acceso a los fondos destinados a la reducción de la pobreza. En muchos municipios rurales remotos, las autoridades municipales rinden cuentas principalmente ante los habitantes de los centros urbanos. Este problema institucional tiende a agravar el conflicto local étnico y de clases.</p>	<p>Allí donde funcionan los consejos municipales, los representantes submunicipales pueden influir en la toma de decisiones municipales relativas a los fondos sociales. Los mecanismos institucionales compensatorios e incluyentes, como los Consejos Municipales, y los umbrales de gasto que exigen descentralizar los fondos de inversión al interior de los municipios, han fomentado la distribución equitativa de los recursos destinados a la reducción de la pobreza dentro de los municipios.</p>	<p>La nueva ley nacional ya no exige la conformación de Consejos Municipales incluyentes ni umbrales de gasto para los centros urbanos. ¿Cómo puede una mayor autonomía municipal ser más compatible con los esfuerzos por estimular la participación de las comunidades submunicipales y la responsabilidad frente a las mismas?</p>

Relaciones entre municipios y estados

Lección	Tensión	Dilema político
<p>Cuando menos en los estados mexicanos de bajos ingresos, la descentralización asigna mayor poder al gobierno del estado, sin que por ello se fortalezcan necesariamente la capacidad institucional ni el poder de negociación de los gobiernos locales rurales.</p>	<p>Con la descentralización hacia los gobiernos de los estados se corre el riesgo de reproducir allí los vicios de la centralización (en especial en aquellos estados en los que la legislación carece de independencia frente a la capacidad ejecutiva e institucional de los mismos). Las nuevas políticas que permiten construir alianzas horizontales entre municipios podrían crear nuevos contrapesos en el mediano plazo.</p>	<p>¿Cómo pueden los programas de reducción de la pobreza producir resultados institucionales positivos que fortalezcan <i>tanto</i> la capacidad gubernamental local <i>como</i> la de los estados?</p>

Lección	Tensión	Dilema político
<p>Las ciudades más grandes ejercen una influencia desproporcionada en las decisiones sobre asignación de recursos, como lo demuestra la prioridad que se otorga a las concentraciones urbanas en las recientes fórmulas de adjudicación de recursos municipales al interior de los estados.</p>	<p>A falta de mecanismos institucionales compensatorios, la asignación de recursos para combatir la pobreza en los estados registrará un sesgo hacia el sector urbano.</p>	<p>¿Cómo pueden los municipios rurales subrepresentados incrementar su participación en los recursos para reducción de la pobreza asignados por la administración de los estados?</p>

Lección	Tensión	Dilema político
<p>El DRD2 y los organismos federales de la contraparte exigían que los gobiernos de los estados publicaran y respetaran las fórmulas oficiales que orientaban la asignación de recursos intermunicipales al interior de dichos estados. Esto ayudó a evitar la franca politización</p>	<p>Los gobiernos de los estados publicaron sus fórmulas intraestatales de asignación de recursos, pero las implicaciones prácticas de "a quién se le dio qué y por qué" no quedaron claras. De otra parte, cuando en un comienzo algunos estados incluyeron la variable "población", la</p>	<p>Las medidas en favor de la transparencia son necesarias, pero no suficientes, para garantizar una clara rendición de cuentas. ¿Qué clase de innovaciones en términos de transparencia podrán suministrar la información práctica necesaria para facultar a las legislaturas de</p>

<p>partidista en la asignación de recursos intermunicipales y fomentó la responsabilidad de la administración pública.</p>	<p>fórmula se consideró sesgada hacia el sector urbano. Los enfoques establecidos en función de fórmulas reducen la arbitrariedad abierta, mas no garantizan que el objetivo específico sean los más pobres.</p>	<p>los estados, los gobiernos locales y los actores civiles para exigir una rendición de cuentas transparente por parte de la administración de esos estados?</p>
--	--	---

Relaciones entre los estados y el gobierno federal

Lección	Tensión	Dilema político
<p>En la reciente ley de descentralización la responsabilidad se traslada a los congresos de los estados. En términos conceptuales, esto cambia el sentido del modelo anterior de responsabilidad "hacia arriba" (de los estados al gobierno federal) a una responsabilidad "lateral" (del poder ejecutivo al legislativo).</p>	<p>Algunas legislaturas de los estados están considerando elegir a sus entes de supervisión con una mayoría de las dos terceras partes, a fin de fomentar el consenso entre múltiples partes. Esta es una medida muy prometedora, pero su eficacia práctica en los estados de bajos ingresos se verá restringida por la debilidad institucional de los congresos a nivel de los estados.</p>	<p>Con la nueva ley se eliminó el modelo de rendición de cuentas "hacia arriba" antes de que se hubieran establecido instituciones que practicaran el modelo "lateral". La principal alternativa es la rendición de cuentas "de abajo hacia arriba", es decir, de la administración de los estados a la ciudadanía, proceso que aún no se ha puesto en marcha en muchos de ellos. Por consiguiente, es probable que persista una <i>"brecha en la rendición de cuentas"</i> durante un período de transición indefinido hasta tanto no se adopten en todos los estados tanto el modelo "lateral" como el de "abajo hacia arriba" antes descritos.</p>

Lección	Tensión	Dilema político
Los programas "compensatorios desde el punto de vista institucional" a nivel nacional son necesarios para contrarrestar los sesgos centralizantes de las políticas de reducción de la pobreza arraigados en los gobiernos tanto estatales como municipales.	El enfoque del Fondo Municipal rural se diseñó y ajustó a mediados de los años noventa para introducir contrapesos a favor de las políticas centradas en los intereses de los más pobres y en la participación ciudadana, con el fin de contrarrestar el sesgo urbano tanto a nivel local como de los estados. No obstante, este tipo de innovaciones ya no es compatible con la nueva política nacional.	¿Qué tipo de mecanismos centrados en los intereses de los pobres y el sector rural son compatibles con la creciente autonomía de los gobiernos locales y de los estados?

Lección	Tensión	Dilema político
El sistema de seguimiento y evaluación de los procesos sociales y del impacto de los Fondos Municipales solía ser débil o inexistente. La rendición de cuentas ante las autoridades federales se reducía a informes sobre insumos o "cierre" de obras de infraestructura.	La financiación federal descentralizada fluye sin el beneficio de la información sobre el desarrollo institucional o el verdadero impacto de las políticas contra la pobreza.	¿Todavía cumple algún papel el sistema de seguimiento de las políticas federales? ¿Cómo puede el gobierno de un estado o un gobierno local débil mejorar su capacidad de seguimiento y evaluación, en especial cuando incluso a las grandes entidades federales se les dificulta evaluar cuál es el impacto de sus inversiones?

Relaciones entre el gobierno federal y el Banco Mundial

Lección	Tensión	Dilema político
<p>Los proyectos de inversión social descentralizados se componen de subproyectos tan diversos y disímiles que el sistema convencional de supervisión de proyectos del Banco no permite establecer patrones generales sobre el proceso de formulación de políticas ni sobre resultados locales. Según las evaluaciones del Banco, son pocos los proyectos del Banco que priorizan y apoyan con éxito la capacidad nacional para llevar a cabo procedimientos de seguimiento y evaluación.^{xxvi} La experiencia del DRD1 y el DRD2 en esta materia no fue ninguna excepción.</p>	<p>El personal del Banco intentó hasta cierto punto fomentar la implantación de un sistema de seguimiento y evaluación, principalmente al interior del ministerio que era responsable también de la ejecución de proyectos. Sin embargo, en la práctica, sólo algunos de los actores institucionales interesados contaban con incentivos institucionales para recalcar la importancia de desarrollar una capacidad autónoma de seguimiento y evaluación orientada a los impactos buscados.</p>	<p>La formulación de generalizaciones confiables sobre el desempeño de los programas descentralizados requiere inversiones significativas en contrapartes con capacidad evaluadora. Dichas inversiones serán tanto más eficaces en la medida en que trasciendan el nivel federal e incluyan a los gobiernos recién empoderados de los estados, así como a ONG confiables. Estos esfuerzos exigen autonomía institucional y el compromiso de divulgar sus resultados si pretenden producir un impacto positivo en términos de responsabilidad administrativa.</p>

Lección	Tensión	Dilema político
<p>La experiencia del DRD2 plantea que las respuestas administrativas a los retos del programa de reducción de la pobreza son vulnerables a los cambios en las políticas nacionales. En efecto, las innovaciones más importantes logradas por los Fondos Municipales a mediados de los años noventa no fueron objeto de debate público ni de legislación formal.</p>	<p>Las entidades potencialmente relevantes, tanto de los estados como de la sociedad civil, no tuvieron conocimiento de las innovaciones de los Fondos Municipales en cuanto a responsabilidad administrativa, participación y programas enfocados en la reducción de la pobreza, que tuvieron lugar a mediados de los años noventa. Este discreto enfoque de "ajuste técnico" de las políticas pareció ser eficaz, pero tan sólo en el corto plazo.</p>	<p>No es apropiado que el Banco Mundial participe en debates sobre políticas nacionales. Sin embargo, si el Banco hubiese sido más firme en indicar la necesidad de apoyar los esfuerzos tanto de los sectores oficial como no gubernamental en México para poner en marcha un mecanismo de seguimiento y evaluación, se habría contribuido a generar un debate mejor documentado en torno a la política de descentralización nacional.</p>

Conclusiones

La experiencia mexicana sugiere que la capacidad de los municipios rurales de invertir recursos en la reducción de la pobreza, con participación ciudadana y responsabilidad pública, depende de su grado de descentralización y democratización internas. No obstante, si se tienen en cuenta los altos niveles de variabilidad el ejercicio del poder local al interior de los estados así como entre unos estados y otros, la evaluación empírica confiable constituye a la vez un desafío y un imperativo de todo proceso de formulación de políticas basado en información sólida.

A comienzos y mediados de los años 1990, el gobierno mexicano diseñó y perfeccionó los Fondos Municipales, con el apoyo del Banco Mundial, con el fin de subrayar la necesidad de una distribución no arbitraria de los recursos en los niveles local, nacional y de los estados. Esta iniciativa constituyó un logro trascendental, si bien produjo asimismo algunos efectos institucionales locales contradictorios en el sector rural. El incremento en la financiación sirvió de soporte a los gobiernos locales innovadores, defensores de la política de responsabilidad en la rendición de cuentas, que fomentaba la participación comunitaria en algunos casos, aunque algunas de las medidas clave a favor de la participación, por ejemplo la conformación de Consejos Municipales incluyentes y los programas orientados específicamente a las áreas más remotas, fueron eliminadas posteriormente en nombre de la autonomía municipal. Al mismo tiempo, con este programa también se corría el riesgo de fortalecer los gobiernos locales poco responsables, cuando menos a corto plazo. A mediano plazo, una hipótesis optimista plantea que el incremento de los fondos destinados a los gobiernos locales podría alentar a los ciudadanos a ejercer presión democrática para exigir de ellos mayor responsabilidad. Esta perspectiva promete mejores resultados al nivel municipal que al de los estados.

El proceso de descentralización de la política social mexicana evoluciona en el escenario de un nuevo y trascendental debate político, en el que por primera vez la reforma de las estructuras del poder municipal y submunicipal del área rural entran a formar parte de la agenda nacional. En el período comprendido entre 1995 y 1996, en un esfuerzo por buscar una solución política al conflicto en Chiapas, el gobierno federal y un amplio espectro de organizaciones indígenas autónomas de todo el país sostuvieron un debate en el que acordaron, como una de las primeras estrategias, reformar los gobiernos locales en las zonas indígenas.^{xxvii} Los históricos Acuerdos de San Andrés sobre Derechos y Cultura Indígena suscritos en 1996 a raíz de aquel debate, reconocieron el derecho de las comunidades indígenas a nombrar libremente a sus representantes, tanto en sus propias comunidades como en sus entidades gubernamentales municipales... de acuerdo con las instituciones y tradiciones de cada pueblo.^{xxviii} De hecho, esta disposición ampliaría el enfoque que durante largo tiempo había predominado en Oaxaca y que se reconoció oficialmente en la reforma constitucional del estado aprobada en 1995.^{xxix} Sin embargo, las reformas posteriores relativas al ejercicio del poder rural a nivel de los estados no han estado a la altura de los precedentes que se sentaron en Oaxaca, y los Acuerdos nacionales no se han promulgado ni ejecutado aún. No obstante, al suscribir los Acuerdos, el gobierno federal reconoce oficialmente la necesidad de reformar los modelos dominantes de ejercicio del poder en las áreas rurales para permitir una mayor democratización de las formas de representación de los pueblos indígenas.

En conclusión, el contexto institucional de los Fondos Municipales en los estados más pobres de México se caracteriza por el surgimiento generalizado de diversos movimientos cívicos y organizaciones sociales locales y regionales autónomas, que aún no han producido cambios sostenibles en la forma como se ejerce el poder en las localidades y los estados en general. Los diversos conflictos rurales subsistirán, e incluso se agravarán, hasta tanto el ejercicio del poder no se adapte de manera más eficaz a las crecientes expectativas de los ciudadanos en lo relacionado con una mayor participación, transparencia y rendición de cuentas. Cualquier posible solución a este desafío institucional sólo podrá ponerse en práctica a mediano plazo, si se logra la convergencia de una serie heterogénea de innovaciones exitosas a nivel local y de los estados, y un ambiente normativo nacional propicio. Esta transición más amplia en el ejercicio del poder rural está aún sujeta a transformaciones, pero lo que desde ya se puede asegurar es que su resultado determinará la eficacia de los Fondos Municipales rurales en la reducción de la pobreza.

La promoción de una Estrategia Participativa de Asistencia al País: Lecciones aprendidas de los casos de Colombia, El Salvador y Perú

KATHERINE BAIN Y ESTANISLAO GACITUA-MARIO
BANCO MUNDIAL, WASHINGTON, D.C.

En esta nota de divulgación se presentan las lecciones iniciales aprendidas de las experiencias relacionadas con tres estrategias participativas de asistencia al país (CAS, por sus siglas en inglés), correspondientes a la región de América Latina y el Caribe (LAC). En 1997, Colombia, El Salvador y Perú diligenciaron sus CAS participativas experimentales. Estas tres experiencias indican que una mayor participación de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en la preparación de la CAS puede contribuir a la formulación de cambios en el contenido de estas estrategias así como a hacer más conscientes a las partes interesadas de las estrategias de asistencia al país del Banco. Los análisis comparativos de estas experiencias subrayan cuáles fueron los factores de éxito del proceso, la estrategia definitiva que se adoptó y las relaciones internas del Banco Mundial con cada país. Con base en estos factores se proponen recomendaciones operativas para asegurar una participación mayor y más eficaz de la sociedad civil en la preparación de las CAS en el futuro.

Antecedentes: Apertura del proceso de la CAS

Hasta 1994 la estrategia de asistencia al país (CAS), el medio central para definir la estrategia de ayuda del Banco a un país, era diseñada únicamente por el equipo de personal del Banco con una pequeña participación de las contrapartes del gobierno y sin consultar a otros interesados. Sin embargo, a principios de 1994 el proceso de la CAS se amplió para incluir la consulta con el gobierno del país acerca de las prioridades de desarrollo. De igual forma, más recientemente, se realizó un esfuerzo por darle una mayor apertura al proceso de la CAS incorporando a las organizaciones de la sociedad civil (OSC). El término "CAS participativa" se refiere específicamente a las consultas realizadas con las OSC en la preparación del documento de la CAS.

Esta tendencia reciente a abrir la CAS a las OSC señala el creciente reconocimiento por parte del Banco Mundial de la necesidad de una participación más amplia de las partes interesadas en la elaboración de la CAS, con el fin de aumentar el sentido de la propiedad de la estrategia al nivel local y asegurar una ejecución más efectiva. Por lo tanto, las consultas entre el personal del Banco y altos funcionarios del gobierno ya no son suficientes para alcanzar mejores resultados en el terreno. Resulta crítico brindarles a las organizaciones de la sociedad civil la oportunidad de compartir sus puntos de vista sobre los temas del desarrollo con el equipo del Banco y de incidir en el contenido de la CAS para su país.

Hasta la fecha la experiencia del Banco con las CAS participativas en las diferentes regiones ha sido escasa y heterogénea. Se han logrado diferentes grados de consulta y participación, desde el intercambio de información y la discusión de prioridades de políticas predeterminadas con el gobierno y las partes interesadas de la sociedad civil, hasta la identificación conjunta de asuntos relacionados con políticas y el establecimiento de prioridades. Un repaso de los casos existentes revela cuatro modelos participativos basados en el alcance, nivel y representatividad de las consultas (consúltense el Recuadro 1). El Modelo No. 1 representa la CAS con menor grado de participación, en el que la participación tardía de las OSC restringe significativamente su capacidad de influir en el contenido de las políticas de la CAS. El Modelo No. 4, en el otro extremo, representa la CAS más participativa en la que una gran cantidad de OSC no sólo inciden en el contenido de las políticas de CAS, sino que también participan en el establecimiento de prioridades en torno a estas políticas. La mayoría de los casos indica una tendencia entre el primer modelo y el segundo, donde la participación de las OSC tiene lugar a nivel nacional antes de la definición de las prioridades de las políticas de la CAS. Y aunque sólo en algunos casos se ha intentado desarrollar dos modelos más participativos, el Banco busca fomentar un avance en este sentido.

RECUADRO 1: CUATRO MODELOS DE CAS PARTICIPATIVA

Modelo No. 1:

- La consulta con la sociedad civil tiene lugar después del debate de las prioridades de la CAS entre el Banco y el Gobierno.
- La contribución de la sociedad civil se limita a responder a estos temas determinados de antemano.
- La oportunidad de realizar discusiones de seguimiento está restringida por el marco de las políticas preestablecidas.

Modelo No. 2:

- La consulta con la sociedad civil tiene lugar a nivel nacional, antes de definir las prioridades de políticas de la CAS.
- Se utilizan como base del debate los documentos ya existentes sobre políticas o evaluaciones de los temas relacionados con el desarrollo del país.
- Las prioridades se consultan tanto con el Gobierno como con las partes interesadas de la sociedad civil y se hace un esfuerzo por integrar los diferentes puntos de vista para llegar a un consenso.

Modelo No. 3:

- Semejante al Modelo 2, pero la consulta incluye a representantes de los gobiernos locales, dirigentes comunitarios y organizaciones de base, ampliando así la representación de la sociedad civil en el proceso.

Modelo No. 4:

- El alcance de los temas analizados y la amplitud de la participación de la sociedad civil se dan desde el principio del proceso de preparación de la CAS, lo cual permite una mayor contribución a la definición del contenido de sus políticas.
- Esto representa un cambio entre la consulta y la participación en el establecimiento de prioridades respecto a las políticas.

En la región de LAC, más específicamente, los esfuerzos iniciales por involucrar a las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de la CAS no fueron sistemáticos. Con frecuencia los temas tratados en los diálogos con las organizaciones de sociedad civil no fueron tenidos en cuenta integralmente en la CAS y en ocasiones no se dio ninguna respuesta formal a las inquietudes manifestadas por diversos interesados. En 1997 se definió a El Salvador, Colombia y Perú como experiencias piloto en las que se hicieron esfuerzos explícitos por incluir a una amplia gama de actores de la sociedad civil. Sin embargo, la planeación e implementación de estas experiencias piloto revelan que éstas fueron realizadas en formas significativamente diferentes, con diferentes niveles de consulta y resultados diversos. Las tres experiencias presentan un panorama de la complejidad que implica el desarrollar una CAS participativa y ofrecen lecciones importantes para futuros procesos de CAS.

La CAS Participativa Piloto en LAC: Planeación, ejecución y resultados

En 1997 se elaboraron tres CAS participativas en la región de LAC. En El Salvador, entre 40 y 50 organizaciones de la sociedad civil (OSC) participaron en un seminario de dos días organizado por el Banco. Las consultas realizadas allí contribuyeron a entender más claramente los problemas clave y revelaron nuevos temas para operaciones futuras. Sin embargo, el proceso se tornó tenso por el antagonismo entre las OSC y el Banco acerca del objetivo general de la consulta, los resultados esperados y las condiciones requeridas para el desarrollo de un proceso significativo. Las relaciones con las OSC de El Salvador continúan siendo problemáticas y, aunque esto no se le puede endilgar en su totalidad a la CAS, el proceso no ayudó a crear una relación de trabajo más estrecha entre el Banco y las OSC. En Perú, la consulta fue organizada por importantes redes de OSC y más de 500 de éstas participaron en una serie de 23 talleres por todo el país. Esta consulta facilitó una mejor definición de algunas prioridades previamente identificadas y cambió significativamente las relaciones entre el Banco y las OSC, con el establecimiento de mesas de trabajo locales en cinco departamentos para futuras reuniones de consulta. Por último, en Colombia más de 50 OSC participaron en una reunión de dos días organizada principalmente por el Banco. El impacto de la participación de las OSC se hizo muy evidente en este caso, dado que gracias a la consulta se identificó a la violencia y la seguridad pública como prioridades clave de la CAS. Por otra parte, el proceso no sólo tuvo un impacto positivo en las relaciones entre el Banco y las OSC, sino que también ayudó a un acercamiento entre el gobierno colombiano y las OSC basado en la colaboración.

El análisis comparativo de estas tres experiencias piloto resalta los factores clave que influyeron en la planeación e implementación de las CAS participativas y determinaron los diferentes resultados. El Recuadro 2 presenta los resultados del análisis comparativo, que se tratan en mayor detalle más adelante. Este análisis está fundamentado en la información recopilada en cuestionarios y entrevistas realizadas por los funcionarios del Banco que participaron en la planeación e implementación de las consultas y con otros miembros del grupo de tarea de la CAS. Es importante observar que la información utilizada refleja el punto de vista del Banco. No hubo la oportunidad de recoger información directa de actores ajenos al Banco.

RECUADRO 2: ANALISIS COMPARATIVO DE CAS PARTICIPATIVAS PILOTO

	El Salvador	Perú	Colombia
Preparación	(1) Dirigida por Economista Principal (2) No participó la Misión Residente (3) Participación tardía de CSS (4) Participación escasa del Gobierno (5) No hubo consultores locales (6) Objetivos de consulta definidos, pero sin agenda (7) Divulgación cuestionable de la información	(1) Dirigida por redes de OSC (2) Participó la Misión Residente (3) Participación del CSS (4) Participación escasa del Gobierno (5) No hubo consultores locales (6) Objetivos de consulta y agenda sin definir claramente (7) Divulgación parcial de información sobre el Banco y la CAS	(1) Dirigida por la Misión Residente (2) Participación de EDI y LLC (3) Participación de CSS (4) Participación del Gobierno (5) Participación de consultor local (6) Objetivos de consulta y agenda especificados (7) Divulgación parcial de información sobre el Banco y la CAS
Ejecución	(1) Seminario de dos días dirigido por funcionarios del Banco (2) Participaron de 40 a 50 OSC urbanas, incluyendo organizaciones de afiliados (3) No hubo facilitadores para la consulta (4) Resultados no sistematizados	(1) Redes de OSC realizaron 23 talleres (2) Participaron 530 OSC urbanas y rurales (3) Las redes de OSC facilitaron la consulta (4) Las redes resumieron los resultados con el aporte del CSS	(1) Reunión de dos días dirigida por el equipo de la Misión Residente (2) Participaron 50 OSC urbanas (3) CSS y consultor local actuaron como facilitadores de la consulta (4) Los resultados fueron recopilados utilizando tecnología electrónica llamada GroupWare
Resultados	(1) Sobre el contenido de la CAS, se presentó un enriquecimiento sutil pero sustancial de los temas existentes y se señalaron algunos nuevos. (2) Impacto negativo en las relaciones Banco-OSC	(1) Sobre el contenido de la CAS, se profundizó en temas previamente definidos (2) Impacto positivo en las relaciones Banco-OSC con el establecimiento de grupos de trabajo locales para diálogos subsiguientes.	(1) Sobre el contenido de la CAS, un gran impacto de las OSC. Las prioridades de la CAS se establecieron basadas en consultas. (2) Impacto positivo en las relaciones Banco-OSC y en las relaciones Gobierno-OSC

Planeación de las consultas. Como se observa en el Recuadro 2, la participación del personal del Banco, el gobierno y consultores con experiencia local en la preparación y planeación de las consultas, varió considerablemente. En Colombia, la planeación de la consulta se vio muy beneficiada por la participación de la Misión Residente, el Especialista en Sociedad Civil (CSS), el gobierno y un consultor local. La combinación de habilidades, conocimientos especializados y recursos de estos actores contribuyó al éxito de la consulta. En Perú, la planeación fue delegada principalmente a las redes de OSC que trabajaban con la Misión Residente y el CSS. Sin embargo, a diferencia del caso colombiano, no se utilizó un consultor local para facilitar las consultas o sistematizar sus resultados y la participación del Gobierno peruano fue mínima. Esto parece haber restringido el impacto del proceso participativo en el contenido de la CAS. Por último, en El Salvador, donde el énfasis estaba en el diálogo entre todas las partes interesadas, la consulta se vio afectada por una planeación deficiente. En este caso, la ausencia de una Misión Residente y la demora de la participación del Especialista en Sociedad Civil dificultó la planeación de un proceso participativo y puede haber contribuido al conflicto que se presentó entre el Banco y las OSC. Por otra parte, el gobierno salvadoreño se limitó a aceptar el proceso y no participó en la planeación de las consultas. Profundas diferencias entre el estado y las OSC causadas por la guerra civil de 1980-1991 en El Salvador hacen difícil la coordinación y colaboración de parte y parte. Lo que es más, el gobierno mantuvo sus críticas al valor real de la participación de las OSC y le advirtió al Banco sobre la posibilidad de prolongados debates en torno a asuntos de procedimiento y metodología con las OSC.

Implementación de las consultas. Los tres casos mencionados indican que la implementación de las consultas requiere algún tipo de labor facilitadora. En Colombia actuaron como facilitadores de la consulta el consultor local y el CSS, quienes utilizaron una técnica electrónica llamada GroupWare para recopilar la información en cuestión. En Perú, las redes de OSC que trabajaban con el CSS facilitaron la consulta e intentaron sistematizar los resultados elaborando un resumen de la discusión. En El Salvador, por el contrario, no se contó con ningún consultor local para actuar como facilitador de las consultas ni para sistematizar la rica variedad de puntos de vista expresados por las OSC. Al no facilitarse la consulta, se dificultó la tarea de mantener la discusión enfocada en los temas, lo cual pareció frustrar a algunos de los participantes de las OSC. Tomando como base estas experiencias, es evidente que las CAS participativas se facilitan más cuando se incorpora al CSS desde un principio como parte integral del equipo de la estrategia. De igual manera, cuando las discusiones están bien enfocadas, bien sea utilizando GroupWare o cualquier otra metodología, el proceso participativo tiende a tener un impacto mayor que en el caso de discusiones abiertas y sin un enfoque definido.

Finalmente, en los tres casos, vale la pena destacar una vez más el papel clave que cumplen los Especialistas en el Sociedad Civil (CSS). Estos ayudaron a planificar e implementar las consultas, aunque en El Salvador la participación del CSS podría haber sido más oportuna. Debido a su vasta red de contactos con las organizaciones de la sociedad civil los CSS comprendían en detalle la agenda social de las partes interesadas clave. Ese conocimiento facilitó la identificación de las contrapartes y ayudó a establecer y mantener el diálogo. De otro lado, la participación de los CSS en otras iniciativas locales y regionales generó credibilidad y confianza

entre el Banco y las partes interesadas de la sociedad civil. En términos generales, esto contribuyó a legitimar el nuevo proceso.

Lecciones aprendidas y recomendaciones sobre los aspectos operativos

De los resultados de las tres experiencias piloto se han aprendido valiosas lecciones que sirven de base a las recomendaciones operativas propuestas.

Vale la pena elaborar CAS participativas. Uno de los resultados principales de las tres CAS participativas piloto es que incrementando la participación de la sociedad civil se puede contribuir a: efectuar cambios sustanciales al contenido de la CAS; ofrecer un escenario para afianzar las relaciones entre el Banco y la sociedad civil; aumentar la concientización de las partes interesadas en la estrategia de asistencia al país del Banco; desarrollar un sentido de propiedad de los proyectos financiados por el Banco y las políticas pertinentes; comprobar el valor que tienen los métodos participativos en otras operaciones y trabajos de análisis del Banco e identificar las prioridades adicionales de las políticas en las que el Banco no haya hecho énfasis y darles sustancia a otros asuntos identificados anteriormente.

No obstante, los equipos de las CAS deben reconocer que la consulta no produce necesariamente un consenso, puesto que durante el proceso en sí surgen diferentes puntos de vista ideológicos y opciones de políticas. La consulta constituye un mecanismo para garantizar que tales diferencias sean expresadas y analizadas libremente y, para el Banco, éste debe ser el objetivo principal del proceso. Indudablemente se presentarán situaciones en las que el Banco no concuerde con los puntos de vista y alternativas de políticas que manifiesten las OSC. No obstante, el conocimiento de diferentes perspectivas puede ayudarle al Banco a considerar otras opciones.

Es necesario aclarar los objetivos y términos. Antes de empezar la consulta es preciso especificar claramente un proceso que determine las expectativas, los temas que se deben tratar, las reglas de juego y los mecanismos necesarios para abordar y documentar las diferencias y productos pertinentes. Esto significa que el Banco necesita definir y divulgar de antemano sus objetivos y necesidades de información así como sus expectativas. Esto contribuirá a evitar el escepticismo que surgió entre las OSC en el caso de El Salvador. También es importante anotar que en todos los tres casos el grado de participación buscado se concreta más precisamente a través de una consulta, dado que la participación de las OSC no implicó decisiones conjuntas ni tradujo todos los puntos tratados en recomendaciones de políticas. Por consiguiente, para futuros procesos, podría ser más apropiado utilizar el término de CAS “consultiva”.

Se requiere tiempo, recursos y conocimientos especializados al nivel local. Se necesita un marco de tiempo adecuado para las consultas, que permita el acceso a la información pertinente en idiomas locales y la revisión de la misma, así como una discusión interna entre los participantes. Las organizaciones de la sociedad civil son heterogéneas y están sujetas a fragmentación y, en consecuencia, el tiempo previo a las consultas permite que las diferentes organizaciones realicen lluvias de ideas y asuman posiciones comunes o, por lo menos, claras.

Tal como lo ilustra el caso de Perú, las redes de OSC pueden ayudar a coordinar las redes de OSC y a lograr posiciones compartidas. Así pues, se debe alentar la participación de las redes de OSC que cuenten con una amplia representación.

Con base en los casos en cuestión se debe empezar la planeación por lo menos tres meses antes de las consultas, y a los participantes se les debe invitar con dos meses de anticipación. La selección de participantes se debe hacer con criterios muy claros, teniendo en cuenta las relaciones de poder al nivel local, la representatividad, los conocimientos especializados requeridos y la proximidad a la población de menores recursos. Se recomienda obtener la participación de un consultor local con conocimientos profundos de la economía política local en el proceso de selección. Durante la etapa de planeación de la consulta se debe establecer el manejo de conflictos y se les debe conceder a las OSC tiempo suficiente para ventilar sus propias diferencias. De igual manera, es importante planear un tiempo para las actividades de retroalimentación y seguimiento. Es comprensible que las OSC se vean frustradas al participar en este proceso sin recibir ninguna retroalimentación acerca de la forma como sus puntos de vista son tenidos en cuenta, sin que el Banco intente incluir de nuevo su participación en diálogos posteriores.

Es esencial contar con la participación del Especialista en Sociedad Civil (CSS). La planeación e implementación de una CAS participativa requiere tanto de conocimientos técnicos especializados como de una comprensión de los asuntos sociales locales en el equipo de la CAS. Más aún que la participación de la Misión Residente del Banco, es esencial que el equipo de la CAS incluya al Especialista en Sociedad Civil (CSS). En los tres casos, el CSS sirvió como recurso esencial para llevar las consultas a feliz término.

Es crucial que el gobierno asuma la propiedad del proceso. La participación y aceptación del gobierno de una consulta abierta sobre la CAS con las OSC es vital para garantizar el impacto en el contenido de la estrategia y fortalecer las relaciones dentro del país. La aprobación del proceso por parte del gobierno crea la probabilidad de que las prioridades de políticas establecidas durante el proceso se implementarán mediante políticas y programas públicos. Si el gobierno no participa, existe el riesgo de que se perciba que los esfuerzos del Banco debilitan los mecanismos establecidos para la participación ciudadana y la legitimidad del gobierno. Por consiguiente, la consulta no se puede considerar como sustituto de los mecanismos existentes para la discusión al nivel de políticas sino, más bien, como mecanismo para complementar, fortalecer e incidir en ellos.

En la mayoría de los casos, salvo en Colombia, los gobiernos no han tratado de realizar, en forma proactiva, consultas que incorporen a las OSC en la CAS. En la región de LAC, así como en otros lugares del mundo, las relaciones entre el estado y la sociedad se continúan caracterizando por la desconfianza, pero la CAS pareció ofrecer una plataforma para superar dicha desconfianza. En épocas más recientes los efectos positivos de llevar a cabo procesos consultivos tales como los descritos en este trabajo han sido reconocidos por los gobiernos de los países contribuyentes a la AIF. En lugar de mantener la confidencialidad de las CAS, en la actualidad todas las CAS de la AIF se encuentran disponibles al público, a no ser que el gobierno objete su

difusión. Este adelanto importante ha dado pie a numerosos debates acerca de la apertura de los procesos de CAS en otras partes del mundo. Y, a pesar de que se necesita invertir más tiempo en convencer a los gobiernos del valor que reviste la CAS participativa, este avance aumenta la probabilidad de que más países emprendan estas estrategias de participación.

Trabajos futuros

Por último, en el futuro se requiere trabajar en la evaluación del impacto de las CAS participativas a largo plazo. En primer lugar es preciso medir el impacto de las consultas en los parámetros de referencia de las CAS. En segunda instancia, al proceso lo beneficiaría una revisión de la forma como la consulta incide en la conformación del conjunto de las operaciones. Esto podría incluir una evaluación de la cartera global, las operaciones específicas y las percepciones de las OSC en relación con la composición y el desempeño de la cartera completa. En tercer lugar, es necesario analizar los impactos a largo plazo de las consultas en el diálogo y las discusiones sobre políticas de cada país. En particular, merece mayor atención un análisis de la manera como las discusiones sobre políticas que han tenido lugar en el curso de las consultas han influido en los diálogos nacionales.

LOS AUTORES

Teresa Aparicio, antropóloga social, quien emprendió esta investigación como consultora independiente del Banco Mundial, en la actualidad trabaja en el Banco Interamericano de Desarrollo en Washington, D.C.

Katherine Bain es la Coordinadora Regional de Sociedad Civil para la Región de América Latina y el Caribe del Banco Mundial en Washington, D.C. Ha trabajado muchos años con organizaciones de la sociedad civil de la región e ingresó al Banco Mundial para trabajar en la Unidad de ONG en 1996. Katherine tiene un grado de MSC de la London School of Economics, donde presentó una tesis sobre el papel de las ONG en la procura de un buen gobierno en México.

Sandra Cesilini es la Especialista en Sociedad Civil y Desarrollo Social de la Misión Residente del Banco Mundial en Argentina.

Nicholas Dolphin es economista y antropólogo social. Actualmente coordina las actividades de extensión del Programa para el Control de la Erosión y la Restauración de los Suelos de Oaxaca (PCERS) en la ONG Lazos para los Suelos Agua y Semillas de Oaxaca, A.C. (SASO), con sede en Oaxaca.

Jonathan Fox es Profesor Adjunto de Ciencias Sociales y Presidente del Programa de Estudios Latinoamericanos y Latinos de la Universidad de California en Santa Cruz. Actualmente investiga los temas de participación ciudadana y rendición de cuentas en diferentes programas sociales y ambientales mexicanos. Su obra más reciente, editada conjuntamente con L. David Brown, es The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs and Grassroots Movements (Cambridge: MIT Press, 1998).

Estanislao Gacitua-Mario es sociólogo de la Unidad de Desarrollo Económico y Social del Banco Mundial en Washington, D.C.

John Garrison es Especialista en Sociedad Civil y Desarrollo Social del la Misión Residente del Banco Mundial en Brasil. Ha trabajado anteriormente en la Fundación Interamericana (IAF), la Oficina de Washington para América Latina (WOLA) en Washington y el Instituto de Estudios Socioeconómicos (INESC) en Brasilia.

Christian Gruenberg, abogado de profesión, es el actual Director de Programas de Poder Ciudadano, capítulo argentino de Transparencia Internacional. Ha enseñado en numerosos cursos de posgrado en universidades de Estados Unidos y Gran Bretaña.

Gerhard Menckopff es Especialista en Transportes del Banco Mundial en Washington, D.C.

Kerianne Piester es politóloga con concentración regional en América Latina. Es una de las redactoras y autoras de The New Politics of Inequality in Latin America: Rethinking Participation and Representation (Nueva York: Oxford University Press, 1997). Como consultora, trabaja en la actualidad en el Equipo de Sociedad Civil del Banco Mundial en las actividades relacionadas con la gestión de conocimiento.

James Smyle es Especialista Senior en Recursos Naturales del Departamento de Centroamérica (LCC2C) del Banco Mundial en Washington, D.C. Desde 1994 se encuentra en comisión especial en la Unidad Regional para Asistencia Técnica (RUTA) en San José, Costa Rica.

Notas finales

ⁱ Esta nota fue escrita bajo el auspicio de un proyecto de SDVDR sobre la “Participación pública en la toma de decisiones sobre el medio ambiente” con financiación del Fondo Fiduciario Noruego para el Medio Ambiente.

ⁱⁱ Debido al extenso período entre el diseño del proyecto y su ejecución, PLANAFLORO fue administrado por cuatro gobernadores diferentes: el primero de ellos fue quien presentó la solicitud original en 1988; el segundo realizó la negociación en 1992; un tercero llevó a cabo su ejecución en 1995 en medio de una campaña en contra de PLANAFLORO, y ahora debe ser terminado por un cuarto, elegido en 1998.

ⁱⁱⁱ De este total, 45.000 kilómetros cuadrados comprenden 17 reservas amerindias y 21.000 están distribuidos entre 3 parques estatales, 2 reservas biológicas, 3 estaciones ecológicas, 5 bosques estatales de producción sostenible y 21 reservas de extracción (Ducrot y Mahar, 1999).

^{iv} En 1994, en el marco del trabajo preparatorio del *Proyecto de Áreas Marginales* financiado por el Banco Mundial, se financió un diagnóstico participativo efectuado por las comunidades indígenas de las tierras altas de Oaxaca. Los resultados, que se divulgaron a otras ONG locales, así como a otros estados, confirmaron que una de las principales prioridades de las comunidades indígenas es detener el deterioro del suelo como una manera de asegurar la capacidad de permanecer en su tierra, evitar la migración y, por ende, conservar su cultura.

^v CODE, que fomenta la participación tanto de la sociedad civil como del gobierno, estaba compuesto en ese momento por más de 45 miembros. CODE había propuesto una iniciativa de conservación de suelos como un subcomponente de su "Programa Ecológico Básico de Oaxaca".

^{vi} Se calcula que los costos directos y de oportunidad que implicó recaudar los fondos obtenidos (US \$85.760) hasta el final de la Primera Etapa (1998) ascendieron a US \$56.200 (estimados a una tasa profesional internacional baja). Las ineficiencias del sistema de recaudo de fondos puede explicarse por factores como la incapacidad de los organismos de financiación de incorporar nuevas iniciativas y la baja prioridad que por lo general se asigna al tema de los suelos dentro de los objetivos ambientales. De hecho una importante entidad que contribuyó con financiación en 1996 felicitó al PCERS por sus significativos logros durante el año en que financió las actividades de dicho programa, al tiempo que rechazó la adjudicación de nuevos fondos de donación.

^{vii} Cerca del 75% de los 46 semilleros de vetiver se crearon como resultado de los esfuerzos directos de coordinación del PCERS. El 25% restante se creó por "autodifusión" del sistema de enlaces del PCERS. El 65% de los semilleros fue creado por comunidades y grupos de agricultores, incluidos cuatro grupos de mujeres.

^{viii} Los demás logros incluyen: (i) 14 proyectos de investigación sobre el sistema de pasto vetiver emprendidos por centros de investigación agrícola en Oaxaca; (ii) compilación de una base de datos de especies nativas que utilizan los participantes del PCERS para el manejo de suelos; (iii) publicidad informativa de radio y televisión sobre esta iniciativa; (iv) mayor conocimiento público, en particular del gobierno, con el objeto de lograr una apertura incipiente hacia el uso directo de los fondos para la propagación del pasto vetiver y la conservación del suelo; (v) preparación de 55 instructores en dos talleres e iniciación de 50 agricultores al sistema de vetiver por medio de cinco eventos organizados por las ONG de enlace locales; (vi) publicación de cuatro documentos técnicos, que incluyen un folleto sobre el vetiver y un manual sobre creación y mantenimiento de semilleros, fundamentados en experiencias locales validadas desde el punto de vista técnico; (vii) mayor interés de parte de los ingenieros civiles profesionales por incorporar soluciones de bioingeniería a bajo costo en los programas de ordenamiento territorial y obras públicas; (viii) implantación de tecnologías de punta sobre disseminación y conservación, gracias a la utilización de redes internacionales; (ix) dos visitas de asistencia técnica por parte de un especialista internacional en vetiver con el fin de validar el enfoque técnico y proveer asesoría técnica, capacitación y estímulo; (x) primer premio a Proyectos de Apoyo Agrícola adjudicado por la Red Internacional de Vetiver y (xi) diseño conjunto de la

Segunda Etapa.

^{ix} El autor agradece los comentarios y sugerencias sobre un borrador anterior a los siguientes colegas:

Katherine Bain, Jorge Franco, Kerianne Piester, Warren Van Wicklin y Michael Woolcock del Banco Mundial; Rosalba Carrasco, Directora General de Evaluación, y Alejandra Rojas del Ministerio Desarrollo Social de México; Fernando Melo (Trasparencia), Salomon Nahmad (CIESAS) y María Cristina Velásquez, analistas políticos independientes residentes en Oaxaca; John Gershman, investigador adjunto del Instituto de Investigación para el Desarrollo. Agradece igualmente a Julio Córdoba, del Banco Mundial, quien generosamente actualizó al autor sobre el estado del proyecto DRD2. El autor asume entera responsabilidad por el análisis que sigue.

^x El Programa de Solidaridad Nacional de México fue un programa de financiación social de alto perfil que promovía la participación y "corresponsabilidad" de la comunidad y el estado, sin participación significativa de las ONG (a diferencia de gran parte de los demás fondos sociales). A este respecto, véase Wayne Cornelius, Ann Craig y Jonathan Fox, eds., Transforming State-Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy (La Jolla: University of California, San Diego, Center for US-Mexican Studies, 1994).

^{xi} Este estudio fue presentado al Banco y al Ministerio de Desarrollo Social de México en septiembre de 1994 y publicado en 1996 tanto en los Estados Unidos como en México [véase Jonathan Fox & Josefina Aranda, Decentralization and Rural Development in Mexico: Community Participation in Oaxaca's Municipal Funds Program (La Jolla: University of California, San Diego, Center for US-Mexican Studies, 1996) y "Participación y pobreza rural en México: Los Fondos Municipales de Solidaridad y la participación comunitaria en Oaxaca," Revista Mexicana de Sociología, 1996, 58(3)]. La investigación de campo y la publicación de los resultados del estudio de Oaxaca recibieron el apoyo de una donación de la Fundación Ford adjudicada al Instituto de Investigación Social de la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca.

^{xii} Si bien muchos se refieren al "retiro" del gobierno federal mexicano de los asuntos sociales rurales, en la práctica el gobierno federal ha reestructurado la naturaleza y los espacios de su intervención (como es el caso de Progresá, un programa de pagos de transferencia enfocado en la familia; Procede, que promueve la titulación comunitaria de tierras de la reforma agraria y Procampo, que realiza transferencias individualizadas para compensar los ajustes del comercio agrícola). Puede verse otro análisis de los cambios en los patrones de intervención estatal en el desarrollo rural en Jonathan Fox "Governance and Development in Rural Mexico: State Intervention and Public Accountability." Journal of Development Studies, 32(1), octubre de 1995 y en: Richard Snyder, "After Neoliberalism: The Politics of Reregulation in Mexico," World Politics, 51(2), enero de 1999.

^{xiii} Véase un reciente documento del Banco: Jennie I. Litvack, Junaid Ahmad y Richard M. Bird, Rethinking Decentralization in Developing Countries (Washington: Estudio Sectorial del Banco Mundial, 1998). Véase también el interesante documento de David Leonard y Dale Rogers Marshall, eds., Institutions of Rural Development for the Poor: Decentralization and Organizational Linkages (Berkeley: University of California, Institute of International Studies, 1982).

^{xiv} Thomas Wiens y Mauricio Guadagni, Designing Rules for Demand-Driven Rural Investment Funds: The Latin American Experience," Documento Técnico del Banco Mundial No. 407, 1998, pp. 11-12

^{xv} Banco Mundial, World Development Report 1997 (Oxford: Oxford University Press, 1997) p. 122.

^{xvi} Véase Assessing Aid: What Works, What Doesn't and Why (New York: Oxford University Press, 1998). Los hallazgos se basan en comparaciones al interior del país. Si se hubiesen comparado resultados sociales y desempeño institucional entre los diferentes gobiernos subnacionales *dentro* de los estados-nación, probablemente las conclusiones habrían sido similares. Véase, por ejemplo, Jean Dreze y Amartya Sen, India: Economic Development and Social Opportunity (Dehli: Oxford University Press, 1995); Atul Kohli, The State and Poverty in India: The Politics of Reform (Cambridge University Press, 1987), Robert Putnam, Making Democracy Work (Princeton University Press, 1993) y Judith Tendler, Good Government in the Tropics (Johns Hopkins University Press, 1997).

^{xvii} Fox y Aranda, op cit, p. 22. Presuntamente los Consejos se reunieron únicamente en un 54% de los municipios de la muestra, y con mayor frecuencia en las ciudades más grandes. En los municipios donde se reunieron, no obstante, contribuyeron ostensiblemente a descentralizar el proceso de descentralización. En el caso del municipio de Miahuatlán, por ejemplo, una estructura administrativa aún más descentralizada conformada por líderes de todas las comunidades remotas superó al Consejo Municipal. Este consejo servía como legislatura local de facto, representaba comunidades usualmente excluidas y servía de contrapeso de la alcaldía. Esta iniciativa se produjo a raíz de una serie de movilizaciones cívicas que precedieron al programa de reducción de la pobreza, pero se fortalecieron gracias a este último.

^{xviii} Véase Sylvie Lemmet, Salomon Nahmad y Tania Carrasco, "Annex 1: Social Participation: Second Decentralization and Regional Development Project, Mid-term Review," marzo de 1997, p. 9ff.

^{xix} En el documento de estrategia del Banco Mundial de septiembre de 1994 se emplea la siguiente definición: "Participatory development is a process through which stakeholders influence and share control over development initiatives, and the decisions and resources which affect them" ("The World Bank and Participation") (El desarrollo participativo es un proceso mediante el cual los interesados influyen en las iniciativas de desarrollo y ejercen control conjunto sobre ellas, así como sobre las decisiones y recursos que las afectan (El Banco Mundial y la Participación). El documento de estrategias define seis grupos de mecanismos o "niveles" de participación que rigen el trabajo del Banco en los países, y proporciona ejemplos de cada uno de ellos, que van de "menor a mayor grado de influencia" (p. 12):

Nivel de participación:	Patrón de participación:
(i) intercambio de información	reuniones públicas, traducción a las lenguas locales
(ii) consulta	reuniones de consulta
(iii) evaluación conjunta	valoración y evaluación participativas
(iv) toma de decisiones conjunta	planeación, talleres, revisiones públicas participativas
(v) colaboración	comités conjuntos, grupos de trabajo, grupos de estudio
(vi) "empoderamiento"	cesión y autogestión; construcción de capacidades

^{xx} Según un experto del Ministerio de Desarrollo Social federal, las antiguas fórmulas de los gobiernos de los estados "lo permitían todo - con las estadísticas uno puede hacer lo que sea, teniendo en cuenta los intereses políticos involucrados" (los estados gobernados por la oposición favorecerían a las grandes ciudades (PAN) mientras que los estados gobernados por miembros del partido en el poder favorecerían las áreas rurales). [Los gobiernos de los estados] "siempre pierden de vista que el objetivo de los fondos es luchar contra la pobreza y no simplemente fortalecer a los presidentes municipales" (cita tomada de una entrevista realizada en mayo de 1999).

^{xxi} El Banco Mundial está estudiando la posibilidad de establecer "un vínculo más directo con los estados", de acuerdo con el informe sobre los avances logrados llamado "'Fiscal Federalism, Decentralization and Devolution in Mexico: A New Focus for the Country Assistance Strategy," contenido en la CAS para México, marzo 6 de 1998, anexo 1. Sin embargo, el documento no menciona las variables de responsabilidad ni de participación ciudadana.

^{xxii} El capital social se refiere al acervo de "normas, reciprocidad y redes de participación ciudadana". Véase Robert Putnam, *Making Democracy Work* (Princeton: Princeton University Press, 1993, p. 167). Véase un análisis integral del concepto en Michael Woolcock, "Social Capital and Economic Development: Toward a Theoretical Synthesis and Policy Framework," *Theory and Society*, 27, 1998. En el sitio www.worldbank.org/poverty/scapital/ podrá hallarse un análisis complementario y una lista amplia de fuentes. Así mismo se encontrará un análisis sobre los factores que determinan la desigualdad en la distribución del capital social en las distintas regiones del sector rural mexicano, en Jonathan Fox, "How Does Civil Society Thicken? The Political Construction of Social Capital in Rural Mexico," *World Development*, 24(6), 1996.

^{xxiii} Puede leerse un análisis complementario sobre "la confianza como recurso de inversión", en Jonathan Fox and John Gershman, "Investing in Social Capital? Lessons from Ten Recent World Bank Rural Development Projects in Mexico and the Philippines", presentado en el Banco Mundial el 4 de noviembre de 1999.

^{xxiv} Véase Mark S. Granovetter, "The Strength of Weak Ties," American Journal of Sociology, 78(6) (mayo de 1973).

^{xxv} En la encuesta realizada por María Cristina Velásquez en 418 municipios oaxaqueños gobernados por "usos y costumbres" no occidentales se encontró que las mujeres votan y ejercen en 248 municipios, y que las mujeres han encontrado formas de participar en muchos otros ("Excepcional," la participación de la mujer en Oaxaca," La Jornada, Nov. 2, 1999).

^{xxvi} Véase Departamento de Evaluación de Operaciones, "An Overview of Monitoring and Evaluation in the World Bank," World Bank Report No. 13247, 30 de junio de 1994. Véase otro estudio sobre el tema en Jonathan Fox, "Transparency for Accountability: Civil Society Monitoring of Multilateral Development Bank Anti-Poverty Projects," Development in Practice, 7(2), mayo de 1997.

^{xxvii} Puesto que los lineamientos de los Fondos Municipales fomentan la participación comunitaria en la selección y la ejecución de los subproyectos locales, los Fondos Municipales mexicanos eran en parte coherentes con la política del Banco sobre los pueblos indígenas, que dispone su "participación informada" de forma que puedan beneficiarse de los proyectos de desarrollo (Directiva Operativa 4.20). No obstante, debido a la falta de datos de campo generalizables, no existe evidencia empírica suficiente para evaluar hasta qué punto se logró la participación informada en los cientos de municipios beneficiarios de los fondos. De acuerdo con una reciente revisión de los datos del censo de México efectuada con el apoyo técnico del Banco Mundial, más del 11% de la población nacional mexicana habla una lengua indígena, de los cuales una importante proporción vive en condiciones de extrema pobreza en zona rural (véase "Indigenous Profile" (perfiles indígenas) en <http://www.sedesol.gob.mx/ini/al3.htm>) Véase también Alexis Panagides, "Mexico" en George Psacharopoulos y Harry Anthony Patrinos, eds., Indigenous People and Poverty in Latin America: An Empirical Analysis (Washington: World Bank Regional and Sectoral Studies, 1994) y Arnulfo Embriz, ed., Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México (Ciudad de México: Instituto Nacional Indigenista, 1993).

^{xxviii} El texto traducido de los principales acuerdos se encuentra en Cultural Survival Quarterly, 23(1), primavera de 1999.

^{xxix} Véanse antecedentes en Luis Hernández "Reaffirming Ethnic Identity and Reconstituting Politics in Oaxaca", en Wayne Cornelius, Todd Eisenstadt y Jane Hindley, eds., Subnational Politics and Democratization in Mexico (La Jolla: Center for US-Mexican Studies, 1999) y en: Fox y Aranda, op cit. Véase un análisis sobre la compatibilidad potencial entre federalismo y derechos indígenas por un antiguo responsable de la política sobre asuntos indígenas, en Magdalena Gómez, "Indigenous Autonomy and the Strengthening of National Sovereignty and Identity," Cultural Survival Quarterly, 23(1), primavera de 1999.
