

UC Santa Cruz

Reprint Series

Title

La relación recíproca entre la participación ciudadana y la rendición de cuentas: La experiencia de los Fondos Municipales en el México rural

Permalink

<https://escholarship.org/uc/item/2wf2k3hq>

Author

Fox, Jonathan A

Publication Date

2002

Director
Gabriel L. Negretto
CIDE
gabriel.negretto@cide.edu

Comité Editorial

- Marcelo Bergman
CIDE
- Benito Nacif
CIDE
- Alberto Díaz-Cayeros
University of California
- Héctor Fix-Pierro
Universidad Nacional
Autónoma de México
- Guadalupe González
CIDE
- Eduardo Guerrero
Gutiérrez
El Colegio de México
- Jean Meyer
CIDE
- Alejandro Poiré
Instituto Tecnológico
Autónomo de México
- Andreas Schedler
Facultad Latinoamericana
de Ciencias Sociales
- Guillermo Trejo
CIDE
- Rodolfo Vázquez
Instituto Tecnológico
Autónomo de México

Consejo Editorial

- Bruce Ackerman
Yale University
- John Bailey
Georgetown University
- Robert Bates
Harvard University
- Federico Estévez
Instituto Tecnológico
Autónomo de México
- Edward Gibson
Northwestern University
- Barbara Geddes
University of California,
Los Angeles
- Robert Kaufman
Rutgers University
- Alan Knight
Oxford University
- Scott Mainwaring
University of Notre Dame
- Peter Smith
University of California,
San Diego
- Juan Carlos Torre
Universidad Torcuato di Tella
- Laurence Whitehead
Oxford University
- José Woldenberg
Universidad Nacional
Autónoma de México

Asistente de Edición

- Claudio López-Guerra
CIDE

POLÍTICA y gobierno

es una publicación de la División de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

El objetivo de *POLÍTICA y gobierno* es abrir espacios para la difusión y crítica de trabajos académicos en ciencia política, independientemente de la corriente disciplinaria a la que pertenezcan.

La revista aparece listada en el *Índice de Revistas Mexicanas de Investigación Científica y Tecnológica* que publica el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, así como en los índices de *Public Affairs Information Service (PAIS)*, *International Political Science Abstracts (IPSA)* y *Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades (CLASE)*.

<http://www.cide.edu>

VOL. IX, NÚMERO 1 ■ MÉXICO ■ PRIMER SEMESTRE DE 2002

© Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CIDE)
Carretera México-Toluca 3655 (km 16.5), Lomas de Santa Fe, 01210 México, D.F.
Certificado de licitud de título: S043; Reserva del título otorgado por Indautor: 002439/94; Certificado de Licitud de contenido: 6252. Ventas y suscripciones: Coordinación de Publicaciones, tel. 5727-9800, exts. 2612 y 2417. Coordinadora de Publicaciones: Elena Enríquez Fuentes. Cuidado editorial: Susana Moreno, 5543-4628, smorenop@yahoo.com. Con la colaboración de: Moisés Arroyo, Leonor Garrido y Eleazar Zavala. *Política y Gobierno*, vol. IX, núm. 1, se terminó de imprimir en diciembre de 2001 en los talleres de JEM, S. de R.L., 5582-2931. El tiro fue de 700 ejemplares más sobrantes para reposición.

La relación recíproca entre la participación ciudadana y la rendición de cuentas: la experiencia de los Fondos Municipales en el México rural

JONATHAN FOX*

Este artículo analiza procesos de interacción entre la participación ciudadana y la rendición de cuentas por parte de instituciones oficiales. Evidentemente, cada uno de estos factores influye en el otro, pero ¿cómo? Este interrogante, de índole conceptual, se abordará aquí realizando un análisis institucional de

* Profesor de Ciencias Sociales y Director del Departamento de Estudios Latinoamericanos y Latinos de la Universidad de California, Santa Cruz. Correo electrónico: Jafax@cats.ucsc.edu.

El autor quisiera reconocer una deuda especial con el antropólogo Fernando Melo de la organización civil de investigación aplicada Transparencia, S.C., por nuestro intercambio permanente de ideas. Además, el autor está muy agradecido con dos lectores externos de la revista y los siguientes colegas por sus comentarios y sugerencias a borradores previos: a Rosalba Carrasco (+), entonces Directora General de Evaluación de la Secretaría de Desarrollo Social en el gobierno federal, y Alejandra Rojas, de esa misma institución; doctor Salomón Nahmad (CIESAS) y María Cristina Velásquez, especialistas en políticas públicas y la sociedad civil indígena; Juan Cisneros, investigador y especialista en la Huasteca Hidalguense, a John Gershman, candidato al doctorado en ciencias políticas en la Universidad de California, Berkeley. Del Banco Mundial, agradezco los comentarios de Katherine Bain, Jorge Franco, Kerianne Piester, Warren van Wicklin y Michael Woolcock, y en especial a Julio Córdoba por su información actualizada sobre el proyecto DDR2. El autor es el único responsable del análisis que sigue. La traducción original fue realizada por Naomi Adelson y Gabriela Rangel, redactada, corregida y actualizada con el apoyo de Fernando Melo, Mauricio Sánchez Álvarez, Roberto Herrera y Carlos Armenta, y revisada por el autor. Una versión preliminar de este artículo fue publicada en inglés (Fox, 1999).

El manuscrito se recibió en mayo de 2001 y fue aceptado para su publicación en agosto de 2001.

¹ Para una reflexión más teórica sobre este proceso, véase Fox (2000a).

dilemas que surgieron con la implementación de una política social mexicana que intentó abatir la pobreza con inversiones focalizadas en infraestructura social a través de gobiernos municipales rurales durante los años noventa. Esta estrategia tuvo el respaldo de dos grandes préstamos del Banco Mundial.

La discusión empieza revisando algunos retos que suelen enfrentar los gobiernos rurales locales. Después, prosigue ponderando la tensión que a menudo se presenta entre la autonomía municipal y la rendición institucional de cuentas. La siguiente sección analiza las relaciones entre los gobiernos rurales locales y el capital social, factor clave para que la participación ciudadana sea efectiva. La última sección ofrece una serie de planteamientos más generales sobre los retos institucionales que enfrentan la participación ciudadana y la rendición de cuentas en los fondos municipales rurales, enmarcándolos en un contexto institucional más amplio, cuyo eje está formado por las relaciones que establecen los diferentes niveles de gobierno (federal, estatal y local) y la manera como aquéllas influyen en el modo en que los gobiernos rurales locales puedan convertirse, o no, en espacios propicios para encauzar estrategias participativas de combate a la pobreza.²

² En términos metodológicos, este estudio parte de una investigación que generó su propia base de datos con una cobertura representativa de los municipios rurales del estado de Oaxaca (Díaz Montes y Aranda, 1995; Fox y Aranda, 1996a; 1996b). Esta primera investigación produjo varias conclusiones respecto al funcionamiento institucional del programa en un estado, que se convirtieron en una serie de hipótesis respecto a las diversas realidades en otros estados. Dichas hipótesis son retomadas aquí en un contexto más amplio, actualizando el análisis institucional en el caso de Oaxaca por un lado, y extendiendo su propuesta analítica a otros tres estados rurales sujetos a las mismas políticas públicas (en este caso los fondos municipales). Además, algunos cambios en las leyes federales afectaron el funcionamiento de estas políticas públicas durante el periodo posterior al estudio empírico original. La aplicación de las hipótesis a los tres estados adicionales tiene en cuenta los cambios en las principales variables propuestas por el estudio empírico original, sobre todo la densidad del capital social horizontal, las relaciones de poder entre cabeceras municipales y agencias, y las relaciones de poder entre los municipios y los gobiernos estatales. A diferencia del estudio y actualización del análisis de la experiencia oaxaqueña, las reflexiones sobre las diferencias en los otros tres estados se basan en los resultados de otros investigadores, que han trabajado más con estas variables en los estados referidos. No obstante, la plena comprobación de las aseveraciones sobre las experiencias de los otros tres estados necesitaría de estudios con bases de datos originales del mismo grado de representatividad que los que logramos obtener para Oaxaca. Después de la comparación interestatal, el análisis termina con una serie de planteamientos sobre las relaciones de poder entre los diversos actores e instancias de gobierno que participan en los fondos municipales. Estos planteamientos no pretenden ser conclusiones finales de representatividad nacional, sino que reflejan la extensión lógica de los hallazgos en cuatro estados que sí representan las realidades de los estados más rurales e indígenas. Por eso son más bien pro-

EL CASO DE LOS FONDOS MUNICIPALES RURALES DE MÉXICO FINANCIADOS POR EL BANCO MUNDIAL

Dos de los préstamos más grandes que el Banco ha destinado en los últimos años para programas de desarrollo social en México han estado destinados primordialmente a gobiernos rurales locales y han tenido como objetivo apoyar, a manera de contrapartida externa, a los Fondos Municipales, un programa oficial de financiamiento de iniciativas locales para el desarrollo comunitario. El primer préstamo (por 350 millones de dólares para el periodo 1991-1994) se denominó Descentralización y Desarrollo Regional 1 (DDR1) y se destinó a cuatro de los estados más pobres de México; del presupuesto total del préstamo, un 44% se asignó a los Fondos Municipales —mucho más de lo esperado—. Desde un principio, los Fondos Municipales habían sido considerados un elemento clave del Programa Nacional de Solidaridad (1989-1994) y, durante la administración del presidente Zedillo, fueron reforzados en el marco del “Nuevo Federalismo”.³ El siguiente préstamo, llamado Descentralización y Desarrollo Regional 2 (500 millones de dólares para el periodo 1995-1999), tuvo una cobertura geográfica mayor que el primero, pues incluyó a un total de ocho estados con altos índices de pobreza, y le dio aún más importancia a los Fondos Municipales (que recibieron aproximadamente 70% del préstamo en 1995).⁴ Ambos préstamos fueron piezas clave de la estrategia social que el Banco Mundial emprendió en México para abatir los niveles de pobreza, que se focalizó

puestas de hipótesis que podrán impulsar debates y estudios posteriores sobre los factores institucionales más relevantes para entender las complejas relaciones entre la democratización y la descentralización en esos estados. Análiticamente, el objetivo de esta combinación heterodoxa de enfoques metodológicos es afinar nuestra capacidad para entender la relación recíproca entre la incidencia de actores civiles, por un lado, y el funcionamiento real de los diversos mecanismos institucionales que pudieran promover la rendición de cuentas de los gobiernos locales, por el otro.

³ El Programa Nacional de Solidaridad fue un programa de fondos de inversión social muy publicitado que promovía la participación de comunidades y la “corresponsabilidad” entre éstas y el Estado, pero no preveía la intervención significativa de las ONG (a diferencia de la mayoría de los fondos sociales en otros países). Para una mayor discusión sobre el tema, véase Cornelius, Craig y Fox (1994).

⁴ Detalles sobre el DDR2 están disponibles en World Bank (1994a), un documento poco conocido pero oficialmente público, según las normas oficiales del Banco Mundial respecto a transparencia. Sedesol tradujo el documento para su uso interno.

geográficamente en los estados más pobres.⁵ En principio, se trataba de fortalecer tanto a las gobiernos de los estados que realizan proyectos de infraestructura en zonas rurales (agua potable y de vías de comunicación) como a los gobiernos municipales. En ambos casos, las evaluaciones realizadas por el Banco consideraron que las inversiones sociales municipales fueron mucho más exitosas que las estatales.

El presente análisis considera que estas experiencias arrojan aprendizajes sobre cómo diversas estructuras y relaciones institucionales influyen en la participación ciudadana, en la rendición pública de cuentas, así como en la canalización de las inversiones sociales para abatir la pobreza. Este autor coordinó un estudio de campo sobre el funcionamiento de los Fondos Municipales rurales en el estado de Oaxaca en 1992-1994, conjuntamente con Josefina Aranda y con el apoyo del Grupo de Aprendizaje sobre Desarrollo Participativo del Banco (Participatory Development Learning Group).⁶ Lo que se encontró fue bastante positivo, tanto en términos de la participación social en la toma de decisiones sobre las inversiones municipales como en términos de la repercusión social de los proyectos. Seleccionamos una muestra representativa de los municipios rurales de Oaxaca (de los 570 en el estado) y encontramos que la participación comunitaria había sido amplia y que, además, había contribuido de manera significativa en el efecto de las inversiones sociales. Por ejemplo, encontramos que en 58% de los casos estudiados, las instancias de participación comunitaria habían tomado decisiones clave en los proyectos realizados.

Conviene advertir que, puesto que la estructura de los gobiernos locales varía mucho entre estados, los hallazgos oaxaqueños no pueden extrapolarse directamente a experiencias semejantes en otras entidades federativas. Aun así, para entender las experiencias de localidades rurales de otros estados, creemos

⁵ Durante la primera mitad de la década de los noventa, creció el peso relativo de inversiones sociales y ambientales dentro de la cartera de préstamos del Banco Mundial en México, llegando a casi la mitad, tendencia que se revirtió durante el gobierno de Zedillo. Para detalles, véase Fox (2000b).

⁶ Este estudio se entregó al Banco y a la Secretaría de Desarrollo Social en septiembre de 1994, y como condición de los autores, fue publicado en 1996 en México y en Estados Unidos (Fox y Aranda, 1996a; 1996b). El trabajo de campo y la divulgación de los hallazgos en Oaxaca se realizaron gracias a apoyos financieros otorgados por la Fundación Ford al Instituto de Investigación Social de la Universidad Autónoma de Oaxaca "Benito Juárez". Véase Díaz Montes y Aranda (1995). El producto final del trabajo del Grupo de Aprendizaje sobre Desarrollo Participativo del Banco se publicó como World Bank (1996).

que el estudio logró identificar las variables fundamentales que muy probablemente dan forma a los procesos de participación ciudadana y hacen que la inversión social destinada a combatir la pobreza tenga un efecto social positivo. El presente análisis se basa en tales hallazgos, así como en la evaluación que el Banco Mundial realizó del DDR2 en 1997, cuando este proyecto se encontraba a medio camino, y en entrevistas posteriores que se realizaron a líderes cívicos locales oaxaqueños, a funcionarios estatales y federales, a funcionarios del mismo Banco y a analistas de las políticas públicas oaxaqueñas.

Entre las conclusiones más importantes para entender las determinantes institucionales de los diversos grados de rendición de cuentas de los gobiernos municipales rurales, encontramos que la principal variable era la relación de poder entre las cabeceras municipales y sus diversas comunidades "submunicipales". Comprobamos una realidad institucional rural siempre bien conocida por los antropólogos, pero no tanto por los politólogos. Resulta que el municipio no es la instancia más local del gobierno mexicano, sino que está situada por encima de una gran diversidad de instancias de gobierno submunicipal (agencias, delegaciones, comisarías, etcétera).

En la mayoría de los municipios rurales en Oaxaca, como en muchos otros estados, la mayoría de los ciudadanos viven en comunidades afuera de la cabecera. Su capacidad para ser representados ante las autoridades municipales, y para llamar a una rendición de cuentas, depende principalmente de su capacidad de nombrar a sus propias autoridades submunicipales (en Oaxaca llamadas "agentes municipales"). La causa principal del éxito relativo del desempeño de los fondos municipales en Oaxaca era que la gran mayoría de las agencias municipales conservaron un grado significativo de autonomía frente a las cabeceras, lo que les permitió reclamar en el caso de no recibir los (pocos) recursos sociales que les correspondían (Fox y Aranda, 1996a; 1996b). Ahora bien, en la mayor parte de las zonas rurales del país, los agentes municipales son nombrados "desde arriba" por los presidentes municipales. De hecho, en algunos estados se llaman "delegados", los cuales representan al alcalde ante la población y no viceversa.⁷ Esta variable de autogobierno submunicipal es determinada por una

⁷ Específicamente, para los 29 estados que reportaron sus procedimientos formales de selección de auto-

combinación de factores —principalmente, desde arriba, las leyes de los gobiernos estatales al respecto, y desde abajo, las relaciones informales de poder entre comunidades y cabeceras—. Por eso, su análisis requiere un enfoque que se extiende desde las relaciones de poder intracomunitarias e intercomunitarias y las formas de gobierno municipal hasta el ámbito estatal, y por eso, este artículo termina con una serie de propuestas más generales que son informadas por esta visión institucional transversal.

EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN DE LAS INVERSIONES
DE COMBATE A LA POBREZA HACIA LOS GOBIERNOS RURALES
LOCALES: ¿SABEMOS QUÉ FUNCIONA Y QUÉ NO?

En buena parte, la creciente insistencia del Banco en adoptar un enfoque descentralizador hacia la política social, la participación y la gobernabilidad se funda en que los gobiernos rurales locales deben jugar un papel más central en dichos procesos. Sin embargo, la mayoría de la evidencia empírica sobre las ventajas de la descentralización proviene de experiencias urbanas. Sabemos relativamente poco acerca de los alcances y de las limitaciones de los propios gobiernos rurales locales, así como de su capacidad para llenar los vacíos que ha dejado la reestructuración de la política social del gobierno federal.⁸ Más aún, en el ámbito internacional, la descentralización de los programas de combate a la pobreza rural desde el gobierno central hacia los estados y localidades todavía está en una fase experimental. Las condiciones institucionales específicas, en las que las agencias internacionales pueden realmente contribuir a elevar la capacidad de los gobiernos locales rurales en materia de efectividad,

idades submunicipales al Consejo Nacional de Desarrollo Municipal en 1996, sólo en 7 estados fueron elegidos por los ciudadanos. En 14 estados fueron nombrados por el presidente municipal y 8 estados tuvieron sistemas mixtos (Fox y Aranda, 1996a, cuadro A.2, p. 68).

⁸ Mientras que muchos se refieren al "retiro" del gobierno federal de los problemas sociales rurales, en la práctica, el gobierno federal ha reestructurado más bien el carácter y el ámbito de sus intervenciones (e.g. Progreso, el programa de transferencias dirigido hacia familias rurales individuales; Procede, que promueve la escrituración individual en tierras ejidales; y Procampo, que entrega pagos directos e individuales para compensar los desajustes del comercio internacional agrícola). Sobre la "reregulación" de los instrumentos de intervención del Estado mexicano en el desarrollo rural, véanse Fox (1995) y Snyder (1999).

participación y rendición de cuentas, aún no se han podido establecer con exactitud.⁹

Al respecto, los analistas que han abordado el tema del desempeño del sector público están señalando, cada vez más, la importancia de dos factores interdependientes. Para que haya rendición de cuentas y transparencia en organismos públicos que, a su vez, son clave para la eficacia de dicho sector, resulta fundamental —sostienen— que se involucren y participen actores de la sociedad civil, los cuales ejercen esta función, en los procesos de gobierno, a través de diferentes patrones participativos. Ahora bien, el impacto de la participación ciudadana depende del nivel y de la naturaleza de la dependencia pública en cuestión; por ende, varían considerablemente las oportunidades y restricciones concretas que aquélla debe enfrentar. Un estudio detallado, que compara y evalúa recientes programas de inversión social en áreas rurales de Brasil, Colombia y México, insistió en la importancia de que la sociedad civil local obtenga poder, para que la gobernabilidad rural local sea efectiva. Como afirman Weins y Guagdani:

Probablemente lo que más le preocupa a un gobierno local son dos cosas: primero, su capacidad para obtener votos y, segundo, cómo obtener beneficios para sus seguidores [...] Ahora bien, si la sociedad civil local es débil, entonces no se ejercerá ningún tipo de vigilancia sobre el desempeño de los funcionarios locales. E incluso, si la sociedad civil es razonablemente fuerte, suele funcionar bien solamente en los núcleos urbanos de los municipios. Si esto es cierto, entonces "por lógica" los políticos locales procurarán complacer a sus electores y adeptos urbanos y harán menor caso de las preocupaciones de la población rural [...] Así, a menos que la sociedad civil rural sea lo suficientemente fuerte, es probable que los funcionarios electos suelen discriminar las áreas rurales más pobres, seguir controlando la toma de decisiones y recompensar a sus patrocinadores, otorgándoles contratos con el municipio. Por ende, la mejor manera de fortalecer a los gobiernos

⁹ Para una discusión reciente por parte del Banco, véase Litvack, Ahmad y Bird (1998); y para una visión general, véase Leonard and Rogers Marshall (1982).

municipales es realizando acciones que fortalezcan a la sociedad civil... (Wiens y Guadagni, 1998, pp. 11-12).

Este planteamiento sirve de punto de partida para proponer la conveniencia de reglamentar el funcionamiento administrativo de los programas sociales para que éstos, a su vez, impulsen enfoques y procedimientos participativos, en lugar de dejarlo al libre juego de las múltiples "fuerzas vivas" locales. En el orden conceptual, sin embargo, lo fundamental es que hay una relación *recí-proca* entre la actuación de los gobiernos rurales locales en materia de combate a la pobreza y la naturaleza y densidad de la base civil participativa. O sea: una amplia participación comunitaria puede mejorar la gobernabilidad, propiciando una mayor transparencia y la rendición pública de cuentas, mientras que un gobierno en manos de elites locales, que gobiernan desde arriba, puede inhibir el potencial participativo de la sociedad civil.

La experiencia mexicana sobre descentralización y la participación social en zonas rurales fue tratada en el Informe del Desarrollo Mundial (*World Development Report*) de 1997 sobre "El Estado en un mundo en transformación" (*The State in a Changing World*), que subraya el gran contraste entre Oaxaca y Chiapas con respecto al modo en que cada gobierno estatal había implementado los programas para abatir la pobreza:

Parece que la diferencia entre ambos deriva del nivel de participación popular en la toma de decisiones y en la ejecución de las políticas. Las poblaciones indígenas y pobres oaxaqueñas tienen una gran tradición participativa, mientras que a las chiapanecas se les ha negado dicha posibilidad. Ello, aunado a la gran corrupción oficial que impera en Chiapas, ha hecho que allí los servicios del estado sean no sólo ineficientes, sino que también hayan elevado dramáticamente la tensión social interna, la cual incluye al conflicto armado que afecta a la entidad desde principios de 1994 (Banco Mundial, 1997, p. 122).

Aunque justa, esta observación se queda corta, pues no profundiza en las implicaciones que todo ello ha tenido —y tiene— para las políticas de desarrollo ni menciona el papel que el propio Banco ha desempeñado en la situación.¹⁰ Cabe aclarar que los estados donde se financiaron programas de descentralización, con fondos tanto del DDR1 como del DDR2, fueron escogidos más por su grado de marginalidad que por sus condiciones en materia de rendición de cuentas o de participación ciudadana. De hecho, el Informe de terminación de la implementación (*Implementation Completion Report*) señaló que sólo dos de los cuatro gobiernos estatales participantes realmente habían impulsado mecanismos institucionales clave para fomentar la participación comunitaria en el programa de los Fondos Municipales (*Implementation Completion Report*, p. 7). Más bien, a lo largo de los años noventa, los respectivos gobiernos estatales mostraron niveles de compromiso bastante diferentes con respecto a la rendición pública de cuentas y a la participación ciudadana. Dicha variabilidad plantea, pues, un problema más profundo en relación a cómo la inversión social para abatir la pobreza toma en cuenta los patrones locales y estatales de gobernabilidad que difieren entre sí.¹¹

En principio, los Fondos Municipales tenían que ser administrados por las poblaciones beneficiarias; pero, por sí solas, las previsiones oficiales para facilitar la toma de decisiones comunitarias en la selección y construcción de proyectos no condujeron a que la ciudadanía participara ampliamente en el proceso, vigilando su cumplimiento y manteniéndose bien informada. Las medidas clave que debían propiciar la participación ciudadana sólo se implementaron en forma parcial e inequitativa, como sucedió con la creación de Consejos Municipales que, en su calidad de organismos con una amplia representación comunitaria, debían discutir y vigilar los proyectos propuestos. Se pretendía que dichos Consejos fuesen más incluyentes que los cabildos rurales convenciona-

¹⁰ Por ejemplo, para un análisis preliminar de las formas indirectas de corresponsabilidad del Banco Mundial con programas oficiales politizados en Chiapas, véase Fox (1997b). Para un panorama nacional de las estrategias del Banco en México durante este periodo, véase Fox (2000b).

¹¹ Aunque el discurso oficial del Banco Mundial ha avalado la participación de los pobres en la gestión de los programas que intentan beneficiarlos desde hace varios años, esta posición elude el reto de cómo mejorar su representación en ámbitos de decisión de mayor escala. Por ejemplo, el Informe de desarrollo mundial más reciente sobre la pobreza subraya la importancia del "faultamiento" de los pobres, pero limita el concepto a los ámbitos locales (Banco Mundial, 2001). Para una crítica al respecto, véase Moore (2001).

les, ya que incluían a los representantes de los comités locales que participaban en los proyectos; por lo mismo, eran instancias clave para la toma de decisiones que se promovía en el Programa de Fondos Municipales. Al respecto, el estudio de campo realizado en Oaxaca reveló que los Consejos Municipales operaron poco (Fox y Aranda, 1996a, p. 22).¹² Puesto que en muchos municipios los Consejos representaban un posible contrapeso a la autoridad local, tradicionalmente centralizada (fin para el cual fueron creadas), su presencia y nivel de autoridad terminaron siendo sumamente limitados. Dicho de otro modo: ha resultado fácil hablar de la creación de contrapesos institucionales para —valga la redundancia— descentralizar los procesos de descentralización, pero ha sido difícil llevarla a cabo.

Por su parte, el personal del Banco que estaba asignado al proyecto DDRI era consciente de que los gobiernos estatales acostumbraban distribuir discrecionalmente los fondos, destinándolos a inversiones que no tenían como objetivo luchar contra la pobreza. Por lo mismo, se decidió trabajar de cerca con los funcionarios federales encargados del diseño de las políticas, a fin de introducir ciertas modificaciones importantes en el programa, y entre las cuales figuraron las siguientes:

- 1) Se mejoró el proceso de asignación, utilizando nuevos criterios para determinar los niveles relativos de pobreza en cada estado, lo cual permitió distribuir los Fondos Municipales ya no sólo entre los estados sino también dentro de éstos, con criterios más objetivos.
- 2) Se hicieron explícitas y públicas las fórmulas de distribución de fondos

¹² Nuestra información de campo indica que hubo reuniones de los Consejos solamente en 54% de los municipios de la muestra. Las formas de representación de las comunidades ante las cabeceras son especialmente problemáticas en los municipios rurales grandes, que abarcan decenas de comunidades además de la cabecera, pero donde la cabecera no enfrenta ningún contrapeso. El estudio de campo descubrió un caso excepcional en uno de estos municipios rurales grandes del estado, Miahuatlán, donde el Consejo Municipal fue rebasado por una estructura de representación aún más descentralizada que incluía a líderes de todas las comunidades lejanas. Este consejo ampliado funcionó como una legislatura local de facto, representando a las múltiples comunidades normalmente excluidas y actuando como contrapeso del ayuntamiento. Dicha innovación también fue impulsada por olas de movilizaciones cívicas que habían antecedido a los programas de combate a la pobreza y que se fortalecieron con el programa de fondos municipales (notas de campo, Manuel Fernández, 1993).

(dentro de los estados y entre los municipios), para evitar el posible desvío de recursos —mediante prácticas discrecionales— por parte de las autoridades estatales.

- 3) Se mejoró el proceso de canalización de los recursos destinados a la lucha contra la pobreza *dentro* de los municipios, limitando el porcentaje que le correspondía a la cabecera municipal; y
- 4) Se introdujo una escala móvil para cubrir las variaciones en el nivel de las aportaciones comunitarias, a fin de poder impulsar las inversiones que tuviesen un mayor impacto social (de modo que la aportación fuese mayor cuando se trataba de un proyecto que estaba menos relacionado con la lucha contra la pobreza o que no representaba un “beneficio público” [*public good*]).

Estas últimas dos medidas lograron promover no sólo una mejor canalización de recursos contra la pobreza, sino también una participación social más amplia. Al canalizar los proyectos hacia los grupos más pobres y las comunidades usualmente más excluidas dentro de los municipios, éstas tuvieron los fondos más a su alcance, con lo cual se logró potenciar la participación social que así resultó más efectiva y redituable, aspecto en que abundaremos enseguida.

Al igual que el resto del Programa Nacional de Solidaridad, el Programa de Fondos Municipales se emprendió haciendo eco de un discurso oficial que insistía en que las comunidades debían participar ampliamente en la selección e implementación de proyectos; que las comunidades y el gobierno debían ser responsables en la dirección de los proyectos; y que la sociedad civil debía vigilar el uso de los recursos. El discurso en sí no bastó para promover una participación autónoma e informada, ni para democratizar el poder y el manejo de recursos. Pero las normas administrativas que se adoptaron posteriormente para favorecer la rendición de cuentas y la canalización de fondos, lograron que aquellas, ya en vigor, que favorecían la participación ciudadana, tuvieran más posibilidades de ser efectivas en las comunidades más pobres. Por ejemplo, al establecer que 75% de los fondos debía gastarse fuera de la cabecera municipal, se potenciaron las voces de las comunidades más pobres y remotas (Fox y Aranda, 1996a, p. 12).

Esta medida relativa a la canalización de fondos sentó criterios más precisos acerca de cuáles sectores tenían derecho a participar en el programa (criterios que hasta entonces eran prácticamente inexistentes). Este derecho, así reconocido, se convirtió en un punto de referencia para la rendición de cuentas que, a su vez, sirvió para impulsar la participación social. Otro ejemplo puede tomarse del impacto social de la escala móvil para las contrapartidas comunitarias. Puesto que esta medida exigía que la inversión local fuese considerablemente menor para proyectos de alto impacto (como, por ejemplo, un sistema de agua potable) que para proyectos de bajo impacto (como una cancha deportiva), en términos de canalización de fondos, se potenciaba la voz de los ciudadanos usualmente menos beneficiados que necesitaban el agua. En suma, medidas como éstas, que favorecen la focalización de fondos, pueden incentivar y favorecer la participación. Dicha interacción puede entonces generar círculos virtuosos en los que una participación más amplia fomenta una actuación más equitativa y transparente por parte del gobierno local, la cual, a su vez, demuestra las ventajas de la participación sostenida. Después de todo, la participación social puede entenderse como una inversión económica y socialmente redituable que implica costos y riesgos.

En el diálogo entre el Banco Mundial y el gobierno mexicano sobre las políticas de desarrollo, y particularmente sobre medidas en favor de la focalización de las inversiones sociales, se acordaron puntos que, más tarde, fueron adoptados por la Secretaría de Desarrollo Social a mitad de los años noventa. A fin de impulsar una canalización adecuada de los fondos contra la pobreza, y así evitar prácticas discrecionales, se estableció que el DDR2 únicamente financiaría fondos municipales rurales y que el préstamo para cada estado sólo se autorizaría una vez que la respectiva fórmula de distribución se diera a conocer públicamente (World Bank, 1994a).

Cuando el DDR2 iba a mitad de camino en mayo de 1997, la evaluación correspondiente del Banco indicó que una gran cantidad de obras locales se había construido satisfactoriamente en los tiempos y condiciones previstas. Pero también consideró que en otros aspectos igualmente prioritarios, el desempeño no era satisfactorio, y entre éstos mencionó: la falta de apoyo federal y es-

tatal en el desarrollo y fortalecimiento institucional de los municipios practicando auditorías, monitoreos y evaluaciones. Aunque el DDR2 tenía menos componentes que el DDR1, era bastante complejo y ambicioso en términos institucionales, y a casi dos años de haber comenzado seguían sin implementarse las medidas que proponía para incrementar las capacidades institucionales de los gobiernos de los estados, lo cual se hizo más evidente en el intento fallido del DDR2 de encargarles la responsabilidad de dotar de sistemas de agua potable a las localidades pequeñas. Los arquitectos nacionales e internacionales del DDR2 se equivocaron cuando asumieron que atender este rezago social podría ser prioritario para los gobiernos estatales apoyados por el DDR2. Este fracaso condujo a que la evaluación del Banco reiterara la validez de los lineamientos oficiales del Programa de los Fondos Municipales, que ciertamente buscaban impulsar la participación ciudadana, la focalización de los fondos contra la pobreza y, hasta cierto punto, la vigilancia local sobre el uso de los fondos. Por ello, se sugirió reubicar fondos etiquetados para los gobiernos de los estados —hasta entonces— desaprovechados del DDR2, para beneficiar a los municipios rurales.

El monitoreo del gobierno federal se limitaba a examinar el cumplimiento de la construcción de obras y del traspaso de fondos; nunca evaluaba aspectos relativos a la capacidad institucional, la rendición local de cuentas, la participación ciudadana ni el impacto social de los proyectos. Ni el gobierno federal ni el Banco fomentaron que las organizaciones civiles o investigadores académicos supervisaran las acciones de las instituciones locales o la participación social. El personal del Banco apenas recolectó sus propios, y limitados, datos de campo acerca de la rendición de cuentas y de la participación; y, con respecto a esta última, concluyó que las tendencias generales eran positivas. Hidalgo era una notable excepción, donde el equipo encontró que las autoridades no indígenas monopolizaban la información y la toma de decisiones. Los hallazgos más específicos fueron un tanto menos optimistas, pues concluyó que mientras “la participación de las comunidades en la ejecución de los trabajos es buena, en la selección y mantenimiento es mínima y en el diseño y control es nula” (Lemmet, Nahmad y Carrasco, 1997, p. 9). Ocurría, además, que a menudo las autoridades municipales eran las únicas que tenían acceso al ma-

nual de operaciones y a la capacitación, lo cual limitaba seriamente una participación ciudadana amplia e informada. O sea, la tendencia estaba al final del espectro "oficial" de posibles formas de participación de los beneficiarios (según el marco analítico del propio Banco).¹³ Sin embargo, la mayoría de los proyectos apoyados sí parecían haber llegado a municipios rurales de bajos ingresos. Este hecho parece haber reforzado las relaciones locales de poder existentes, al menos en el corto plazo, cuando al mismo tiempo creaba ciertas condiciones para que la ciudadanía se esforzara y exigiera que sus gobiernos locales trabajaran mejor en el futuro.

¿AUTONOMÍA MUNICIPAL VS. RENDICIÓN DE CUENTAS?

Después, en 1997, el DDR2 enfrentó un dilema más serio. El Congreso mexicano y el Ejecutivo aprobaron una nueva ley (el ramo 33) que incrementó significativamente la autonomía de los gobiernos municipales. En el proceso, dieron marcha atrás en las innovaciones del programa de los Fondos Municipales en cuanto a las estrategias recomendadas para el combate a la pobreza. Los Fondos municipales fueron reasignados de la línea presupuestal del ramo 26 al 33, cambiándolos de combate a la pobreza a una forma convencional de redistribuir los ingresos fiscales para cubrir otras categorías. La falta de evaluacio-

¹³ El documento eje del Banco Mundial sobre sus estrategias pro participación, que elaboró en septiembre de 1994, utiliza la siguiente definición: "El desarrollo participativo es un proceso en el que todas las partes interesadas influyen y controlan conjuntamente las iniciativas, las decisiones y los recursos pertinentes" ("The World Bank and Participation"). El documento también establece que en la relación de trabajo Banco-país hay seis tipos de mecanismos o "niveles" de participación, los cuales ordena según su grado de incidencia, de menor a mayor, proporcionando ejemplos de cada uno (Banco Mundial, 1994c, p. 12).

Nivel de participación	Patrón de participación
i) se comparte información	reuniones públicas, traducción a idiomas indígenas
ii) consulta	reuniones de consulta
iii) evaluación conjunta	evaluaciones participativas
iv) se comparte la toma de decisiones	planeación participativa, talleres, revisiones públicas
v) colaboración	comités conjuntos, grupos de trabajo
vi) facultamiento	autoadministración y transferencia de poder fortalecimiento de capacidades propias (<i>capacity building</i>).

nes públicas fiables, generalizables en la dimensión social e institucional de los Fondos Municipales en el ámbito rural, no permitió un debate público informado sobre el efecto potencial de las innovaciones de política social en el programa de fondos municipales impulsados en 1997.

La nueva aprobación incrementó los fondos asignados a las municipalidades en forma significativa, pero la nueva fórmula asignó prioridad al tamaño de la población, dejando en segundo término el de la pobreza extrema.¹⁴ Por consiguiente, el crecimiento del presupuesto ha favorecido a municipalidades grandes y medianas, mientras las asignaciones de Fondos Municipales, para muchas de las municipalidades rurales más pequeñas, se han caído en términos absolutos en por lo menos un año del DDR2, 1997-1998, año de la transición de la línea presupuestal del ramo 26 al 33. Queda claro que esta reforma fue diseñada principalmente para atender las preocupaciones de municipalidades urbanas grandes que se encuentran mejor representadas en las legislaturas federales y estatales. En este proceso, según un ex funcionario estatal y federal que participaba en el proceso:

No hay ninguna mención en los reglamentos [como existió anteriormente] para la distribución del porcentaje entre el centro municipal y sus agencias [los pueblos periféricos dentro de municipalidades], dejando su distribución al libre juego de fuerzas (incluyendo la posible imposición por el presidente municipal, dependiendo esto del peso relativo de la cabecera municipal con respecto a las agencias). Además, el desembolso de recursos se realiza en forma porcentual durante los 12 meses del año, situación que inhibe [la participación ciudadana en] la toma de decisiones sobre el tamaño y costo de las inversiones. El resultado probable es un mayor conflicto entre la cabecera y las agencias, debido a los procesos de imposición y resistencia.

¹⁴ Según Rosalba Carrasco, entonces directora de Evaluación de la Secretaría de Desarrollo Social, las fórmulas de los gobiernos estatales anteriores "permitían todo, con estadísticas uno puede hacer algo, dado los intereses políticos involucrados" (en los estados gobernados por la oposición (PAN) se favoreció a las grandes ciudades y en los estados gobernados por el partido en el poder se favorecieron áreas rurales). [Los gobiernos estatales] "siempre pierden de vista que estos fondos son para luchar contra la pobreza, y no sólo para fortalecer a los presidentes municipales" (entrevista, mayo, 1999).

Es más, según Rosalba Carrasco, entonces directora de Evaluación de la Secretaría de Desarrollo Social, en el nivel federal, "los alcaldes todavía deben informar sobre la cantidad gastada, pero no les dicen cómo", y el papel del Consejo Municipal que hizo posible la representación de las comunidades periféricas se ha convertido en un simple requisito de ley (entrevista, 1999). En otras palabras, el programa conservó el discurso de transparencia (entonces nuevo), pero no especificó cómo llevarlo a la práctica.

La reforma de la legislación municipal nacional también trajo el resultado inesperado de complicar la habilidad del Banco Mundial para continuar apoyando a los Fondos Municipales. Cuando la responsabilidad formal cambió de la federación a los estados, el Banco perdió su contraparte principal oficial (el gobierno federal) además de las normas en pro de la participación social y de la focalización intramunicipal hacia las agencias. Debido a estos cambios legales nacionales, el préstamo tenía que ser reestructurado, un proceso que se dio en noviembre de 1999.¹⁵

Además, esta nueva ley federal eliminó la función de monitoreo del gobierno federal sobre las inversiones municipales. Incluso antes de esta reforma en pro de la autonomía municipal, la capacidad de monitoreo de las instituciones del gobierno federal sobre el desempeño de los Fondos Municipales estaba bastante limitada (p. ej., Garduño, 2001). En general, una mayor autonomía municipal fortalece a los gobiernos locales que están abriendo camino a innovaciones prometedoras, pero al mismo tiempo, al menos en el corto y mediano plazos, puede abrir más la brecha entre las municipalidades que trabajan bien y las que no lo hacen.

Las recientes reformas al proceso de descentralización deja la rendición de cuentas en manos de las legislaturas estatales. Los resultados pueden ser prometedores en los estados donde los congresos avancen en consolidar un manejo independiente del Ejecutivo estatal y trabajen para la construcción de instancias de vigilancia de las políticas públicas, pero este proceso de construcción

¹⁵ De los ocho estados originales, sólo los gobiernos de los estados de Puebla, Zacatecas, Guerrero y Veracruz reunieron los criterios necesarios, dejando fuera a Chiapas, Hidalgo, Michoacán y Oaxaca (entrevista; Julio Córdoba, Banco Mundial, abril, 2000).

de capacidad institucional permanece bastante incipiente hasta ahora, sobre todo en los estados de bajo desarrollo. De hecho, expertas en instituciones y actores rurales, como Adriana López Monjardín, consideran que la reforma al artículo 115 en 1999 no representó ningún avance respecto a los mecanismos de participación ciudadana y rendición de cuentas en los municipios rurales (2001).¹⁶ El resultado de estos cambios en el marco institucional federal para los Fondos Municipales es que se han vuelto más una estrategia de distribución convencional de ingresos fiscales que un programa enfocado al combate a la pobreza.

¿POR QUÉ LA IMPORTANCIA DEL CAPITAL SOCIAL?

Uno de los hallazgos principales del estudio de campo sobre el funcionamiento de los Fondos Municipales en 1992-1994 fue que el financiamiento de combate a la pobreza incrementa su impacto y efectividad, cuando en la toma de decisiones participan instancias locales con arraigo social previo, que contribuyen a estructurar las relaciones entre las autoridades locales y los ciudadanos y que facilitan el acceso local al financiamiento. A su vez, el grado en que un gobierno local es sensible y responsable a la participación ciudadana y a la rendición pública de cuentas, depende significativamente del grado de densidad de la sociedad civil local. El concepto de capital social, desarrollado para captar el sentido en el que las relaciones pueden ser recursos, es útil aquí. El concepto de capital social, en su dimensión "horizontal", se refiere a la densidad y

¹⁶ Al respecto, ella observa que la reforma del artículo 115 en 1999 es "...una reforma municipal [que] se convierte en un texto que trata de la relación de unas instancias de gobierno con otras, pero omite la relación entre gobernantes y gobernados [...] El nuevo artículo 115 impone modalidades uniformes para la integración de los ayuntamientos, que deberán estar formados por un presidente y el número de regidores y síndicos que la ley estatal determine. Así, se está legislando a favor del presidencialismo y en contra de la libre integración de los ayuntamientos, cuando que las demandas populares confluyen en la necesidad de construir espacios de gobierno más colegiados y con mayor participación y vigilancia ciudadana. Los cabildos abiertos, los parlamentos ciudadanos, las asambleas y los concejos municipales quedaron, simplemente, fuera de la ley [...] [L]a ley no prevé la representación territorial de los ejidos, comunidades, agencias municipales, poblados, barrios o colonias que integran el municipio, cuando que uno de los problemas más sentidos por la población es la concentración del poder y los recursos públicos en las cabeceras municipales, en detrimento de las demás localidades" (López Monjardín, 2001).

cohesión de actores sociales y civiles locales y a las relaciones cooperativas entre ellos.¹⁷ El capital social se encuentra a menudo muy irregularmente distribuido, sin embargo, su presencia tiene un impacto significativo en la capacidad de los actores de la sociedad civil para responder a las oportunidades de participación.

Tener en cuenta al capital social puede ayudar a mejorar el impacto en las inversiones de combate a la pobreza, pero ¿qué elementos contribuyen para que el gobierno municipal rural piense en esto? De nuevo, la relación entre el gobierno local y el capital social es recíproca. Como sugiere el enfoque conceptual que gira en torno a las "estructuras de oportunidades políticas" [*political opportunity structures*] para entender los flujos y reflujos de la acción colectiva, los gobiernos locales (igual que otras instancias del gobierno) pueden fomentar la consolidación del capital social horizontal, o bien, pueden frenarla. Al mismo tiempo, las iniciativas civiles y sociales, y sus reacciones ante diversas oportunidades abiertas "desde arriba" para incidir en las políticas públicas, pueden abrirlas o cerrarlas.¹⁸

Por un lado, el uso eficaz de recursos de combate a la pobreza en gobiernos locales rurales dependerá en parte de la distribución principal del capital social, que incluye las prácticas y el arraigo de las organizaciones civiles. Por otro lado, estructuras de gobierno local con arraigo y capacidad de influencia en las comunidades inciden en la toma de decisiones hacia inversiones sociales. Para desenredar el problema "del huevo y la gallina", uno debe examinar dos dimensiones complementarias del capital social. Dentro de las municipalidades

¹⁷ El estudio clásico que reivindica la dimensión horizontal del capital social es de Putnam, quien se refiere a la "acumulación" de "normas de reciprocidad y redes de compromiso cívico" (Putnam, 1993, p. 167). Para una revisión comprensiva del concepto, véase Woolcock (1998), entre otros. Para la discusión amplia de diversas fuentes, véase www.worldbank.org/poverty/scapital/. Para una discusión conceptual de los determinantes de la distribución desigual de capital social en diferentes regiones del México rural, véase Fox (1996). Para una comparación de seis proyectos recientes del Banco Mundial en el campo mexicano respecto a su grado de posible fomento de las organizaciones horizontales de sus supuestos beneficiarios, véase Fox (2001). Sólo uno de los seis proyectos forjó un "ambiente propicio" [*enabling environment*] para la consolidación de las organizaciones sociales de los pobres —el proyecto más pequeño y limitado de los seis—.

¹⁸ Para una interpretación del fomento del capital social en el campo mexicano informada por este enfoque, véase Fox (1996). Sobre las "estructuras de oportunidades políticas" en general, véase Tarrow (1998), entre otros. Para una aplicación a un caso mexicano, véase Cook (1996).

rurales, la distribución local del capital social se da a lo largo de dos dimensiones: dentro de las comunidades y entre las comunidades. Debe notarse aquí que en México, muchas municipalidades rurales incluyen varias, y a veces decenas de comunidades, por eso muchos municipios rurales son más cercanos a "distritos" que a "comunidades".

CAPITAL SOCIAL DENTRO DE LAS COMUNIDADES

En general, el mayor éxito de programas sociales que asignan recursos con base en propuestas organizadas [*demand-driven*], como fue Pronasol y como son los Fondos Municipales, depende de los niveles relativamente altos y extensivos de capital social dentro de las comunidades. En ausencia de tales instancias incluyentes y horizontales de representación local, los subgrupos pequeños salen ganando y los recursos públicos tenderán a ser dominados por elites locales o minorías bien organizadas. Los programas sociales que dependen de gobiernos locales son más ambiciosos; sin embargo, por ello requieren algún grado de confianza y reciprocidad entre las comunidades de un territorio determinado. ¿Por qué esta situación? En regiones pobres, los gobiernos locales rurales reciben presupuestos anuales que son muy pequeños comparados con sus amplias necesidades sociales. Si los gobiernos locales son, por lo menos, algo responsables en la rendición de cuentas ante sus ciudadanos, entonces estarán bajo presión para invertir esos recursos de manera que alcance a beneficiar al mayor número de comunidades tan rápido como sea posible.

En el estado de Oaxaca, por ejemplo, donde la mayoría de los gobiernos locales rurales tienen un grado de responsabilidad en la rendición de cuentas, la experiencia de los Fondos Municipales sugiere que esta dinámica puede animar a las autoridades locales para invertir en proyectos de un perfil público alto, pero con un efecto en el abatimiento de la pobreza relativamente pequeño, como pavimentar plazas y construir canchas de básquetbol, en lugar de instalar sistemas de agua potable que llegan a un número más limitado de las familias más pobres que viven en zonas más alejadas del municipio. La entendible necesidad de evitar conflictos potenciales entre las comunidades, puede propiciar

el riesgo de pulverizar los recursos, dispersándolos en muchas inversiones de bajo impacto.

Si las comunidades y los ciudadanos estuvieran de acuerdo en establecer turnos de inversión anuales y esperar el periodo en que les toca, entonces los gobiernos locales podrían concentrar sus muy limitados recursos de combate a la pobreza en inversiones que podrían tener un perfil público más limitado, pero con un impacto mucho más significativo y duradero en cuanto al combate a la pobreza. Por ejemplo, construyendo sistemas de agua operados en forma sustentable que beneficien a un cierto número de familias, obtendrían un impacto social mucho mayor que con sistemas que intenten llegar, digamos, a muchas más familias; pero buscando estirar al máximo los limitados fondos, eligen el uso de equipo de baja calidad que en forma constante se descompone y requiere de reparación. En el papel, tales proyectos son considerados normalmente como "terminados" y, por consiguiente, en los informes que los funcionarios elaboran para quienes toman las decisiones políticas, la entrega de servicios aparece como realizada.¹⁹ El punto aquí es que, por encima del acuerdo para operar la inversión, es probable que una serie de bloques de inversión anual, invertida en proyectos concentrados, tenga mucho mayores efectos acumulativos en el combate a la pobreza que los esfuerzos dispersos por extender los escasos y limitados recursos a tantos como sea posible. Pero, ¿por qué deben estar los pueblos deseosos de esperar el beneficio de sus vecinos? ¿Por qué una comunidad debe esperar conseguir finalmente su turno para beneficiarse de un bloque de inversión anual? Esa expectativa depende de la confianza, que se ubica en el contexto de dos dimensiones distintas: horizontalmente entre las comunidades vecinas, y verticalmente entre las comunidades y los gobiernos municipales.²⁰

¹⁹ Después del cambio del gobierno federal en 2000, las nuevas autoridades descubrieron que una fracción muy grande de esas obras financiadas por los fondos municipales nunca fueron comprobadas, inclusive en estados dentro del proyecto DDR2, como Oaxaca y Guerrero (Garduño, 2001).

²⁰ Para una discusión amplia de "la confianza como un recurso de inversión", véanse Fox y Gershman (1999, 2000).

CAPITAL SOCIAL ENTRE LAS COMUNIDADES

La confianza entre las comunidades no se sostiene exclusivamente con buenas intenciones. Las comunidades vecinas, así como pueden fácilmente ser rivales históricos, también pueden ser amigas. Sustentar la confianza exige instituciones locales fiables que pueden dar fuerza a las relaciones de mutua responsabilidad en la rendición de cuentas. Incluso el problema de rivalidad entre comunidades dentro de un municipio puede ser superable, cuando las instituciones gubernamentales locales rinden cuentas a toda la diversidad de sus electores. Y aun en las relaciones entre pueblos, con niveles que van de bajo a moderado, el capital social puede contribuir "al cambio" si las instituciones locales refuerzan los acuerdos para la rendición de cuentas.²¹ Es más, si los gobiernos locales utilizan criterios transparentes y consistentes en la selección de proyectos más consolidados primero y dan prioridad a los niveles altos de participación, entonces eso servirá como un incentivo material para que las comunidades menos cohesionadas logren acuerdos alrededor de sus propuestas de proyectos futuros. Aquí, otra vez es importante reconocer que la lógica de la participación ciudadana, su justificación, depende en parte de la posibilidad de que se dé la rendición pública de cuentas y la transparencia, y viceversa.

TENDENCIAS GENERALES EN LA DISTRIBUCIÓN SOCIOGEOGRÁFICA DEL CAPITAL SOCIAL

En la práctica, dentro de y entre los pueblos, el capital social se encuentra distribuido muy irregularmente dentro de las municipalidades, regiones, estados y países enteros. A riesgo de generalizar más de la cuenta, uno se puede aventurar haciendo proposiciones para la discusión acerca de las amplias tendencias en cada estado en la distribución del capital social horizontal en el campo, en parte porque los gobiernos estatales determinan hasta qué grado los gobiernos municipales son responsables de la rendición de cuentas al conjunto de sus co-

²¹ Véase Granovetter (1973).

munidades rurales. Este esfuerzo por describir modelos amplios no hace justicia a los procesos dinámicos a través de los cuales el capital social puede ser incrementado o erosionado.

Observando los cuatro estados mexicanos donde el Banco Mundial estuvo apoyando a los Fondos Municipales entre 1991 y 1999, a continuación ofrecemos una descripción resumida de los modelos predominantes de distribución del capital social local dentro de las regiones rurales pobres de cada estado.

Oaxaca	Preponderancia del capital social
Dentro de la comunidad (horizontal)	Alta
Entre comunidad y municipio (vertical)	Media

La mayoría de los pueblos de Oaxaca mantienen altos niveles de rendición de cuentas en sus gobiernos locales, reforzados por una ley estatal innovadora que reconoce la legitimidad de las estructuras no partidarias del gobierno local indígena.²² Las comunidades periféricas pueden a menudo hacer que sus autoridades municipales se mantengan relativamente responsables de la rendición de cuentas, aunque su voz en la elección de dichas autoridades municipales varíe. En muchos municipios rurales, en los sistemas llamados "usos y costumbres", las agencias municipales conservan su derecho y capacidad para el autogobierno comunitario, pero no intervienen en la selección de las autoridades propiamente municipales, la cual se limita a los habitantes de la cabecera. Sin embargo, el congreso estatal elaboró una ley que logró parcialmente compensar esta "subrepresentación" de las agencias en el reparto intramunicipal de los fondos sociales. Después de que la ley de coordinación fiscal eliminó el techo presupuestal de 75% para las cabeceras, los diputados estatales decidieron exigir que el proceso de reparto intramunicipal respetara el criterio de población de las comunidades respectivas.

Además, las mujeres indígenas han sido históricamente excluidas de voz y

²² Para el estudio más amplio de los municipios rurales en Oaxaca antes de su reforma indígena, véase Díaz Montes (1992).

voto en los gobiernos rurales oaxaqueños, como sucede en muchas zonas rurales de México. No obstante, importantes estudios recientes indican un cambio hacia una participación cívica más amplia de las mujeres indígenas. La antropóloga María Cristina Velásquez, en su estudio detallado de las 418 municipalidades de Oaxaca gobernadas por sistemas no partidarios, encontró que las mujeres votan y sirven en 248, y en muchos más las mujeres encontraron otras maneras de participar.²³

Guerrero	Preponderancia del capital social
Dentro de la comunidad (horizontal)	Media
Entre comunidad y municipio (vertical)	Media-baja

Las comunidades rurales de Guerrero tienen amplios rangos en su grado de cohesión social, pero muchas están organizadas y han generado organizaciones regionales de productores. Algunos municipios rurales han experimentado procesos notables de democratización, pero en otros municipios las comunidades locales son excluidas de la toma de decisiones municipales (sobre todo donde las autoridades municipales no representan a los indígenas).²⁴ La lucha para la democratización municipal en el campo guerrerense suele ser muy conflictiva y, en zonas indígenas del estado, suele tomar la forma de lucha por la autonomía de las agencias o bien la formación de nuevos municipios.

Hidalgo	Preponderancia del capital social
Dentro de la comunidad (horizontal)	Baja-media
Entre comunidad y municipio (vertical)	Baja

²³ Citada en "La excepcional participación de la mujer en Oaxaca", *La Jornada*, 2 de noviembre de 1999. Véase también su libro definitivo (2000a) y un resumen en inglés (2000b). Los avances para los derechos políticos de las mujeres indígenas se deben a transformaciones culturales en sus formas de concebir sus propios derechos como ciudadanas, reforzadas por los cambios demográficos provocados por la migración.

²⁴ Para los resultados de la investigación más seria y prometedora sobre el desempeño de los fondos municipales en Guerrero, véase PADS (1999a; 1999b; 1999c; 1999d; 2000a; 2000b; 2000c; 2001a; 2001b). Su revista *Autogestión* ofrece un análisis permanente de las políticas públicas rurales en el estado, incluida la participación social en los fondos municipales rurales (para más información, véase pads@prodigy.net.mx. Para

Muchas comunidades indígenas de Hidalgo tienen niveles que van de un grado bajo a medio en su organización social interna. La democracia municipal en el campo hidalguense es aún incipiente, y muchos habitantes recuerdan bien los niveles extremos de violencia en torno a los agudos conflictos agrarios de los años setenta.²⁵ A pesar de que la ley estatal otorga a los alcaldes el poder de nombrar a las autoridades comunitarias, en la práctica, muchas comunidades indígenas de la Huasteca hidalguense han logrado defender su tradición de designarlas (las llaman "jueces").²⁶ No obstante, los gobiernos municipales a menudo no rinden cuentas a sus comunidades periféricas (sobre todo donde las autoridades municipales no representan a las comunidades).²⁷ En general, el ambiente político del gobierno estatal no fomenta la rendición de cuentas del municipio hacia sus comunidades.

<i>Chiapas</i>	<i>Preponderancia del capital social</i>
Dentro de la comunidad (horizontal)	Media
Entre comunidad y municipio (vertical)	Media-baja

Muchas comunidades de Chiapas mantienen grados significativos de cohesión social; persisten diversas iniciativas de democratización municipal, a pesar de la amplia militarización y la comentada división entre comunidades. Las

profundos análisis históricos y regionales de movimientos cívicos y sociales regionales pro rendición de cuentas en Guerrero, véase Bartra (1997; 2000).

²⁵ Para detalles sobre esta época conflictiva, véase Schryer (1990).

²⁶ Debo este recuento a entrevistas con Juan Cisneros (abril y agosto, 2001), investigador con más de 20 años de experiencia con instituciones locales rurales en la Huasteca hidalguense. Él ha sido funcionario del Instituto Nacional Indigenista y actualmente es asesor de dos organizaciones indígenas en la región, Mazehualtzi Inincenzil, S.C. (indígenas reunidos) y Chicomexochitl (siete flores), además de ser colaborador de la ONG Transparencia en materia de políticas públicas en la Huasteca.

²⁷ A diferencia de la de muchos otros estados, la ley hidalguense que rige las relaciones intramunicipales cabecera-agencias ha sido el foco de debates políticos fuertes. En los años setenta, las agencias tenían el derecho al autogobierno local, pero lo perdieron con el gobernador Rosell durante las negociaciones de 1983-1984 con los ganaderos, cuyas tierras habían sido masivamente invadidas. Aunque los ganaderos tenían que ceder amplias extensiones de tierra, la recentralización del poder local en las cabeceras municipales les permitió conservar mucho poder en otros ámbitos. Este capítulo quedó inconcluso hasta que, en 1998, varias organizaciones civiles y sociales lanzaron una campaña para recuperar la autonomía de las agencias, la cual fructificó en 2000 (entrevista con Juan Cisneros, agosto de 2001).

relaciones entre los pueblos y las autoridades municipales son a menudo muy tensas; sin embargo, para cualquier resolución eventual del conflicto más amplio, este problema es central. El ambiente político estatal inhibió la rendición de cuentas del ámbito municipal a sus comunidades hasta el cambio de gobierno en las elecciones estatales de 2000. A pesar de la falta de legitimidad del gobierno estatal anterior, el hecho de que su estrategia política para la "remunicipalización" haya tenido tanta resonancia refleja la demanda de una mayor autonomía para muchas comunidades no representadas por las autoridades en las cabeceras municipales dominantes (Burguete Cal y Mayor, 2001).²⁸

La diversidad de estas amplias tendencias en estos cuatro estados se reproduce en los ámbitos regional y local dentro de cada estado, pero estas características sugieren una proposición más general: donde la distribución del capital social local y las relaciones en el sistema de gobierno local son altamente diferenciadas, también deben diferenciarse las estrategias que buscan combatir la pobreza a través del fortalecimiento de instituciones locales. Sin embargo, esto no resuelve el siguiente desafío político-institucional: ¿qué entidades podrían tomar estas decisiones, basadas en qué criterios no discrecionales, y cómo puede este proceso provocar un avance en la rendición de cuentas y la transparencia tanto como sea posible?

LECCIONES GENERALES PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS:

RELACIONES VERTICALES Y HORIZONTALES DE RENDICIÓN DE CUENTAS

La siguiente sección sintetiza algunas de las posibles lecciones más amplias, que son presentadas aquí para promover una reflexión sobre los ambientes institucionales más propicios para la participación ciudadana en el uso y vigilancia de los Fondos Municipales rurales. Estos puntos de la discusión están organizados en un formato no convencional, primero en términos de planteamientos generales extraídos de las lecciones empíricas de lo que realmente pasó, seguidos por síntesis de las tensiones analíticas encontradas y los desafíos institucionales.

²⁸ Para otros estudios muy relevantes y originales sobre las experiencias municipales chiapanecas, véanse también Burguete Cal y Mayor (1998; 2000) y López Monjardin y Rebolledo (1999).

les resultantes que surgieron en el proceso. El punto de partida es que las perspectivas para la participación social y la rendición de cuentas dentro de cualquier nivel de gobierno dependen, a su vez, de la dinámica de las relaciones intergubernamentales. Por consiguiente, se presentan las proposiciones que siguen en términos de las relaciones entre: comunidad-municipalidad, municipalidad-gobierno estatal, gobierno estatal-gobierno federal, y gobierno federal-Banco Mundial.

RELACIONES COMUNIDADES-GOBIERNOS MUNICIPALES

Planteamiento 1: Los gobiernos submunicipales son instancias potenciales de representación y participación ciudadana

Lección

El municipio no es siempre el nivel de gobierno que está más cerca de los ciudadanos. Es común que las comunidades fuera del centro municipal estén gobernadas por diversas instancias de autoridad *submunicipal*. Con frecuencia, la mayoría de la población que vive fuera del centro tiene ingresos más bajos, menos servicios públicos, y una población indígena mayor.

Tensión

En algunos estados, las comunidades fuera de las cabeceras municipales eligen a sus representantes por votación *directa* o en asamblea, mientras que en otros, los representantes son designados por el presidente municipal. Entonces, a veces, las autoridades submunicipales representan los intereses de la comunidad ante las autoridades municipales, y, a veces, representan los intereses del alcalde ante la comunidad. No existen estudios de campo generalizables acerca de cuál estilo de gobierno submunicipal —desde arriba hacia abajo, o desde abajo hacia arriba— predomina en la práctica.

Dilema institucional

El ámbito de gobierno submunicipal es clave para la representación de los mexicanos de más bajos ingresos en las áreas rurales. Sin embargo, es invisible para la mayoría de los analistas y los políticos. Formalmente, las estructuras de las instancias submunicipales son determinadas por los gobiernos estatales, pero, en la práctica, sus operaciones son muy variables, aun al interior de un solo estado.

Planteamiento 2: El grado de centralización de poder y recursos en las cabeceras municipales rurales depende del funcionamiento de contrapesos institucionales

Lección

Los centros de los municipios rurales grandes suelen monopolizar la toma de decisiones, excluyendo a la gente que vive en pueblos más alejados del centro, de la representación municipal y del acceso a los fondos para combatir la pobreza. En muchos municipios rurales, las autoridades informan primero a los que viven en la cabecera, dando como resultado que los conflictos entre clases y grupos étnicos se agraven.

Tensión

Donde operan los Consejos Municipales, los representantes de las comunidades submunicipales pueden influir en la toma de decisiones sobre los fondos sociales municipales. La descentralización requiere de mecanismos institucionales compensatorios, tales como consejos incluyentes y techos financieros en los fondos de inversión al interior del centro municipal. Estos mecanismos alentaron una distribución equitativa de fondos de combate a la pobreza dentro de los municipios.

Dilema institucional

La nueva línea presupuestal nacional (el Ramo 33) no requiere que los Consejos Municipales sean incluyentes, ni establece límites de inversión para las cabeceras municipales. Entonces, ¿cómo puede ser compatible el aumento de autonomía municipal con los esfuerzos para promover la participación social y la rendición de cuentas a las comunidades submunicipales?

Planteamiento 3: La descentralización de los programas de inversión social tiene efectos muy diferenciados frente a los gobiernos estatales y municipales

Lección

En los estados más pobres de México, la descentralización da más poder a los gobiernos estatales sin que necesariamente se fortalezca la capacidad institucional, ni el poder de negociación de los gobiernos rurales locales.

Tensión

La descentralización hacia los gobiernos estatales corre el riesgo de reproducir el centralismo en el ámbito estatal (especialmente donde los congresos estatales carecen de independencia y capacidad institucional con respecto al Ejecutivo del estado). El reciente incremento de espacios políticos para construir coaliciones horizontales entre los municipios podría, en el mediano plazo, crear un nuevo sistema de contrapoderes y balance de poderes.

Dilema institucional

¿Cómo pueden los programas para combatir la pobreza promover resultados institucionales positivos para fortalecer las capacidades de ambos gobiernos, estatales y municipales?

Planteamiento 4: Los procesos de asignación de recursos sociales dentro de los estados tienen sesgos urbanos

Lección

Las ciudades grandes inciden en forma preponderante en la toma de decisiones sobre la distribución de recursos hacia las áreas rurales, como ha quedado demostrado por la prioridad dada al factor de concentración poblacional en las fórmulas de distribución de recursos dentro de un estado entre sus municipios, dejando en segundo término el factor de combate a la pobreza.

Tensión

Dada la ausencia de mecanismos institucionales compensatorios para las áreas rurales, la asignación de recursos para combatir la pobreza quedará con una tendencia básicamente urbana.

Dilema institucional

¿Cómo pueden los municipios rurales, con baja representación, aumentar su parte de los recursos asignados por los gobiernos estatales?

Planteamiento 5: Ha habido avances parciales hacia procesos menos discrecionales en la asignación infraestatal de recursos para la inversión social

Lección

El ddr2 y sus contrapartes, las agencias federales, requirieron que los gobiernos estatales publicaran y respetaran las fórmulas oficiales para la asignación de recursos entre municipios dentro de un estado. Ello ayudó a evitar la politización partidista en la asignación de recursos, y contribuyó a la transparencia y rendición pública de cuentas.

Tensión

Los gobiernos estatales publicaron sus fórmulas para la asignación de recursos entre los municipios al interior de cada estado, pero las implicaciones prácticas para "quién recibió qué y por qué" no fueron claras. Además, cuando algunos estados incluyeron la variable de concentración poblacional, desde el principio de la fórmula se volvió a favorecer a las áreas urbanas. Las estrategias manejadas por fórmula reducen la discrecionalidad en la asignación de recursos, pero no garantizan acciones de combate a la pobreza.

Dilema institucional

Las estrategias "pro transparencia" son necesarias pero no suficientes para promover la rendición de cuentas. ¿Qué tipos de innovaciones pueden otorgar información práctica y accesible para capacitar y facultar a los congresos estatales, a los gobiernos locales y a los actores de la sociedad civil para promover una mayor transparencia y rendición de cuentas por parte de los gobiernos estatales?

RELACIONES ESTADOS-FEDERACIÓN

Planteamiento 6: Cada vez más, la rendición de cuentas corresponde a los congresos estatales

Lección

En la Ley de Coordinación Fiscal, los responsables de dar transparencia y fortalecer la rendición de cuentas son los congresos estatales. Conceptualmente, ello cambia la dirección en la transparencia y rendición de cuentas de "hacia arriba" (de los estados al gobierno federal) a "lado a lado" (de los ejecutivos estatales a los congresos estatales).

Tensión

La ley requiere que los congresos elijan sus organismos de supervisión por una mayoría de dos tercios, para facilitar la cooperación y el consenso entre los partidos. La idea es buena, pero su eficacia en los estados pobres estará limitada por las debilidades institucionales de los congresos locales.

Dilema institucional

La nueva ley elimina la transparencia y rendición de cuentas hacia arriba antes de que existan mecanismos para hacerlo de "lado a lado". La principal alternativa es transparencia y rendición de cuentas "de abajo hacia arriba", de los gobiernos estatales a sus ciudadanos, pero este proceso tardará en avanzar en muchos estados.

Planteamiento 7: Las políticas sociales nacionales aún no se han ajustado a los nuevos esquemas más descentralizados

Lección

Actualmente las instituciones nacionales necesitan programas compensatorios para actuar como contrapartes de los programas centralizados y de combate a la pobreza, a fin de que sean integrados en el ámbito de los gobiernos estatales y municipales.

Tensión

La estrategia de los Fondos Municipales fue diseñada a mediados de 1990 para promover mecanismos de selección y participación que podían actuar en contra de la predisposición a concentrar programas en áreas urbanas. Sin embargo, estas innovaciones ya no son compatibles con el nuevo ambiente de política nacional.

Dilema institucional

¿Qué tipo de mecanismos para dirigir los programas a las necesidades de los ciudadanos rurales en extrema pobreza son compatibles con el incremento de autonomía en los gobiernos estatales y locales?

Planteamiento 8: Las normas y capacidades para el monitoreo y evaluación de los fondos municipales rurales siguen siendo débiles

Lección

Anteriormente, el monitoreo y evaluación de los procesos de los Fondos Municipales era débil o no existía. Los informes a las autoridades federales se limitaban a los documentos de terminación de obra o proyecto.

Tensión

Los fondos federales descentralizados fluyen sin el beneficio de información sobre el desarrollo institucional o el efecto real en la pobreza.

Dilema institucional

¿Todavía existe un papel para el monitoreo federal? ¿Cómo pueden los gobiernos estatales y municipales débiles mejorar sus capacidades de monitoreo y evaluación, especialmente cuando aun las grandes agencias federales tienen dificultades para evaluar los efectos de las inversiones?

RELACIONES GOBIERNO FEDERAL-BANCO MUNDIAL

Planteamiento 9: El Banco Mundial confió plenamente en las políticas sociales descentralizadas sin conocer bien sus limitaciones y debilidades

Lección

Los proyectos descentralizados de inversión social contienen tantos subproyectos diversos y dispersos que la supervisión convencional del Banco Mundial no puede revelar las normas generales del desempeño de la política ni de los resultados locales. Según las propias evaluaciones del Banco, pocos de sus proyectos priorizan y fortalecen con éxito la capacidad institucional para instancias confiables de monitoreo y evaluación.²⁹ La experiencia de DDR1 y DDR2 no es la excepción en este aspecto.

²⁹ Véase World Bank (1994b). Para discusiones pertinentes, véase Fox (1997a; 1997b).

Tensión

Personal del Banco trató de alentar, en algún nivel, el monitoreo y la evaluación, principalmente con la misma agencia responsable para la implementación del proyecto. Pero, más generalmente, pocos de los actores institucionales tenían incentivos institucionales para subrayar la construcción de una capacidad de monitoreo y evaluación autónoma y orientada a efectos.

Dilema institucional

Para producir generalizaciones confiables sobre el desempeño del programa de descentralización, se requieren contrapartes de inversión significativas en capacidad para monitoreo y evaluación. Tales inversiones serán más eficaces si se extienden más allá del ámbito federal e incluyen los recientemente facultados gobiernos estatales, así como instituciones no gubernamentales confiables. Estos esfuerzos requieren autonomía institucional y el compromiso de hacer los resultados accesibles al público, sólo así tendrán un impacto confiable hacia la transparencia y rendición de cuentas.

Planteamiento 10: La ingeniería administrativa obtuvo pequeños logros, pero fueron vulnerables a cambios políticos de mayor envergadura

Lección

La experiencia del DDR2 sugiere que las respuestas administrativas a los retos de programas para combatir la pobreza son vulnerables a cambios políticos no relacionados con ellas. Así, las innovaciones más importantes a mitad de los años noventa no formaron parte del debate público ni fueron legisladas formalmente.

Tensión

Las innovaciones para promover la participación social, la transparencia y la rendición de cuentas, no fueron conocidas por los sectores interesados, ni de la sociedad civil ni del estado. Estos discretos ajustes y recomendaciones técnicas cercanos a las innovaciones de esta política fueron eficaces en la administración del combate a la pobreza sólo en el corto plazo.

Dilema institucional

No es apropiado que ninguna agencia internacional de financiamiento participe en los debates sobre la política nacional (p. ej., el Banco Mundial). Al mismo tiempo, como fuentes de recursos, son corresponsables. Por eso, un énfasis más consistente por parte del Banco en el fortalecimiento institucional de la capacidad de monitoreo y evaluación del gobierno mexicano y de organismos no gubernamentales podría contribuir a un debate público más informado sobre la descentralización.

CONCLUSIONES

La experiencia mexicana sugiere que la capacidad de los municipios rurales para invertir recursos de combate a la pobreza con participación ciudadana y rendición pública de cuentas depende de su grado de descentralización y democratización interna. A causa de los altos niveles de variación en las formas y en las capacidades de los gobiernos locales en el campo mexicano, las valoraciones empíricas de su desempeño son tan difíciles como escasas.

En el inicio y a mitad de la década de los años noventa, con el apoyo del Banco Mundial, el gobierno mexicano diseñó y puso en marcha medidas para dar énfasis a la distribución de los recursos de los Fondos Municipales en una forma menos discrecional en los ámbitos nacional, estatal y local. Éste fue un gran logro, pero también produjo algunos efectos opuestos en los espacios municipales. En algunos casos, los gobiernos locales alentaron la rendición de cuentas y la participación de la comunidad en pro de incrementar y consolidar el proceso de manera sostenida e innovadora, aunque algunas de las medidas importantes para impulsar la participación social, como la creación de Consejos Municipales incluyentes, así como los requisitos para enfocar y priorizar recursos hacia las comunidades periféricas de los municipios, se eliminaron posteriormente en nombre de la autonomía municipal. Al mismo tiempo, este programa también se arriesgó a reforzar a gobiernos locales que cumplieron con la rendición de cuentas, algunos sumamente autoritarios, por lo menos en el corto plazo. La hipótesis optimista plantea que aumentar los incentivos ciudadanos presionará a los gobiernos locales para incrementar y consolidar prácticas democráticas, así como la rendición de cuentas, en el futuro. Esta perspectiva es más prometedora en el ámbito municipal que en el estatal.

El proceso de descentralización de la política social mexicana está desplegando un nuevo y mayor debate en el contexto político, donde la reforma de las estructuras de gobierno municipal y submunicipal rurales entraron por primera vez en la agenda nacional. En un esfuerzo por encontrar una solución política al conflicto de Chiapas, el gobierno federal y una amplia gama de organizaciones indígenas autónomas de todo México debatieron entre 1995-1996 y es-

tablecieron acuerdos nacionales para reformar los gobiernos locales en áreas indígenas, entre otros primeros pasos.³⁰ Este proceso inédito produjo los Acuerdos de San Andrés sobre Derechos y Cultura Indígena, los cuales reconocieron el derecho de las comunidades indígenas para "designar libremente a sus representantes, tanto comunitarios como en los órganos de gobierno municipal... de conformidad con las instituciones y tradiciones propias de cada pueblo" (Hernández Navarro y Vera, 1998, p. 71). En efecto, esta provisión ampliaría el acercamiento que ha predominado durante mucho tiempo en Oaxaca y se ha reconocido oficialmente a partir de 1995 con la reforma a la constitución estatal.³¹ Las posteriores reformas de estado en el ámbito de los gobiernos rurales se han quedado cortas de las anteriores reformas puestas en marcha en Oaxaca. En el ámbito nacional, el limitado alcance de la legislación de 2001 en materia de derechos indígenas también tuvo su dimensión municipal, porque dejó los principales retos municipalistas en manos de los gobiernos de los estados en lugar de que se volviera a pensar el artículo 115 (López Monjardín, 2001). Sin embargo, al firmar los Acuerdos, el gobierno federal reconoció la necesidad de reformar los modelos dominantes de gobierno rural para permitir formas más democráticas de representación oficial para los indígenas.

En conclusión, el contexto institucional para los Fondos Municipales en los estados más pobres de México se caracteriza por el extenso surgimiento de diversos movimientos cívicos autónomos locales y regionales, y de organizaciones sociales que todavía tienen que producir y consolidar cambios profundos en las formas de gobierno estatal y local. Los diversos conflictos cívicos en el campo persistirán hasta que las formas de gobierno estatal y local se adapten

³⁰ Conforme a una reciente reevaluación de los datos del censo de México llevada a cabo con la asistencia técnica del Banco Mundial, en 1995 aproximadamente 9% de la población nacional de México hablaba un idioma indígena y éstos representan una proporción alta de los que viven en pobreza extrema en el ámbito rural (véase "Los Perfiles Indígenas", localizado en <http://www.ciesas.edu.mx/bibd/proyectos/home.html>). Véanse también Panagides (1994) y Embriz (1993).

Para dar seguimiento a los debates internacionales recientes en torno a la política indigenista del Banco Mundial, véase la página web de la organización civil Bank Information Center: <http://www.bicusa.org/mbds/wbg/indigen.htm>.

³¹ Para detalles, véanse Hernández Navarro (1999) y Velásquez (2000). Para una discusión de la compatibilidad potencial entre el federalismo y los derechos indígenas, véase Gómez (1999).

más eficazmente a las crecientes expectativas ciudadanas para la participación social, transparencia y rendición de cuentas. Cualquier posible solución para este desafío institucional en el mediano plazo se puede desarrollar sólo con la conjugación de estos elementos, a través de una convergencia mutua que refuerce y haga extensivo el mosaico de innovaciones locales exitosas y mediante un ambiente nacional más propicio. Esta transición institucional más amplia en las formas de gobierno local en el campo permanece abierta, pero su resultado determinará la efectividad de los instrumentos públicos descentralizados para el combate a la pobreza. Pg

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Banco Mundial (1997), *Informe sobre el desarrollo mundial*, Oxford, Oxford University Press.
- (2001), *Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001: lucha contra la pobreza*, Washington, Banco Mundial [<http://www.worldbank.org/poverty/spanish/wdrpoverty/index.htm>].
- Bartra, Armando (1997), *Guerrero bronco*, México, Ediciones Sinifiltro.
- (comp.) (2000), *Crónicas del Sur: utopías campesinas en Guerrero*, México, Era.
- Burguete Cal y Mayor, Araceli (1998), "Poder local y autonomía indígena en Chiapas: rebeliones comunitarias y luchas municipalistas," en María Eugenia Reyes Ramos, Reyna Moguel Viveros y Gemma van der Haar (comps.), *Espacios disputados: transformaciones rurales en Chiapas*, México, UAM-Xochimilco/Colegio de la Frontera Sur.
- (comp.) (2000), *Indigenous Autonomy in Mexico*, Copenhague, International Work Group on Indigenous Affairs, Documento núm. 94.
- (2001), "Autonomía y remunicipalización en Chiapas: Proyectos políticos en disputa", presentada en el Congreso de LASA, Washington.
- Cook, María Lorena (1996), *Organizing Dissent: Unions, the State and the Democratic Teachers' Movement in Mexico*, University Park, Pennsylvania State University.

- Cornelius, Wayne, Ann Craig y Jonathan Fox (comps.) (1994), *Transforming State-Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy*, La Jolla, University of California, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies.
- Díaz Montes, Fausto (1992), *Los municipios: la disputa por el poder local en Oaxaca*, México, Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca/Instituto de Investigaciones Sociales.
- Díaz Montes, Fausto y Josefina Aranda (1995), *Los Fondos Municipales de Solidaridad en Oaxaca*, México, Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca/Instituto de Investigaciones Sociales.
- Embriz, Arnulfo (comp.) (1993), *Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México*, México, Instituto Nacional Indigenista.
- Fox, Jonathan (1995), "Governance and Development in Rural Mexico: State Intervention and Public Accountability", *Journal of Development Studies*, vol. 32, núm. 1, octubre.
- (1996), "How Does Civil Society Thicken? The Political Construction of Social Capital in Rural Mexico", *World Development*, vol. 24, núm. 6 [<http://escholarship.cdlib.org/ias/evans/>].
- (1997a), "Controles sociales sobre la banca multilateral", *Economía Informa*, núm. 256, abril [<http://www.transparencia.org.mx>]. (Publicado en inglés como: "Transparency for Accountability: Civil Society Monitoring of Multilateral Development Bank Anti-Poverty Projects", *Development in Practice*, vol. 7, núm. 2, mayo, 1997.)
- (1997b), "The World Bank and Social Capital: Contesting the Concept in Practice", *Journal of International Development*, 9 (7), noviembre-diciembre, [<http://www.transparencia.org.mx>].
- (1999), "The Inter-Dependence Between Citizen Participation and Institutional Accountability: Lessons from Mexico's Rural Municipal Funds", en Katherine Bain (ed.), *Thinking Out Loud: Innovative Case Studies on Participation Instruments*, Washington, World Bank, Latin America and Caribbean Region Civil Society Papers, [www.worldbank.org/laccs].
- (2000a), *Civil Society and Political Accountability: Propositions for Discussion*, presentada en "Institutions, Accountability and Democratic

- Governance in Latin America", The Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, mayo [http://www.nd.edu/~kellogg/account.html].
- (2000b), "Los flujos y reflujos de préstamos sociales y ambientales del Banco Mundial en México", en Alejandro Álvarez Béjar, Norma Klahn, Federico Manchon y Pedro Castillo (comps.), *Las nuevas fronteras del siglo XXI: dimensiones culturales, políticas y socioeconómicas de las relaciones México-Estados Unidos, México*, UNAM/UAM/La Jornada Ediciones.
- (2001), "De la teoría a la práctica del capital social: el Banco Mundial en el campo mexicano", presentada en la Latin American Studies Association, Washington [http://www.pitt.edu/~lasa/Lasacongresspapers.htm].
- Fox, Jonathan y Josefina Aranda (1996a), *Decentralization and Rural Development in Mexico: Community Participation in Oaxaca's Municipal Funds Program*, La Jolla, University of California, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies.
- (1996b), "Participación y pobreza rural en México: los Fondos Municipales de Solidaridad y la participación comunitaria en Oaxaca", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 58, núm. 3.
- Fox, Jonathan y John Gershman (1999), "Investing in Social Capital? Comparative Lessons from Ten World Bank Rural Development Projects in Mexico and the Philippines", ponencia presentada en el Banco Mundial, noviembre [http://www.transparencia.org.mx/Foxger.htm].
- (2000), "The World Bank and Social Capital: Lessons from Ten Recent World Bank Rural Development Projects in Mexico and the Philippines", *Policy Sciences*, vol. 33, núms. 3 y 4.
- Garduño, Roberto (2001), "Dejó sin hacer Sedeso 120 mil obras para pobres en el sexenio pasado: Aguilar Valenzuela, de Sedeso", *La Jornada*, 11 de julio.
- Gómez, Magdalena (1999), "Indigenous Autonomy and the Strengthening of National Sovereignty and Identity", *Cultural Survival Quarterly*, vol. 23, núm. 1, verano.
- Granovetter, Mark S. (1973), "The Strength of Weak Ties", *American Journal of Sociology*, vol. 78, núm. 6, mayo.

- Hernández Navarro, Luis (1999), "Reaffirming Ethnic Identity and Reconstituting Politics in Oaxaca", en Wayne Cornelius, Todd Eisenstadt y Jane Hindley (comps.), *Subnational Politics and Democratization in Mexico*, La Jolla, Center for US-Mexican Studies.
- Hernández Navarro, Luis y Ramón Vera (comps.) (1998), *Acuerdos de San Andrés*, México, Era.
- Lemmet, Sylvie, Salomon Nahmad y Tania Carrasco (1997), "Annex I: Social Participation Second Decentralization and Regional Development Project, Mid-term Review", marzo.
- Leonard, David y Dale Rogers Marshall (comps.) (1982), *Institutions of Rural Development for the Poor: Decentralization and Organizational Linkages*, Berkeley, University of California, Institute of International Studies.
- Litvack, Jennie I., Junaid Ahmad y Richard M. Bird (1998), *Rethinking Decentralization in Developing Countries*, Washington, World Bank Sector Study.
- López Monjardin, Adriana (2001), "Los ciudadanos excluidos: la agenda pendiente en los municipios rurales", México, manuscrito inédito.
- López Monjardin, Adriana y Dulce María Rebolledo (1999), "Los municipios autónomos zapatistas", *Chiapas*, núm. 7.
- Moore, Mick (2001), "Empowerment at Last?", *Journal of International Development*, vol. 13, núm. 3.
- PADS [Promotores de la Autogestión para el Desarrollo Social] (1999a), "¿Participación instrumental o social en los fondos municipales?", *Autogestión*, núm. 15, mayo.
- (1999b), "Los impactos de la inversión social municipal: breve balance", *Autogestión*, núm. 16, agosto.
- (1999c), "Planeación y participación en el fortalecimiento de capacidades locales", *Autogestión*, núm. 17, diciembre.
- (1999d), "Evaluación y perspectivas de la participación de la sociedad civil guerrerense en la instrumentación del programa Fondos Municipales de Desarrollo Social", *Chilpancingo*, documento inédito, diciembre.
- (2000a), "Persisten relaciones verticales y autoritarias en la estructura municipal", *Autogestión*, núm. 18, marzo.

- PADS (2000b), "En marcha, el programa de talleres municipalistas", *Autogestión*, núm. 20, septiembre.
- (2000c), "Hacia el fortalecimiento de los municipios guerrerenses", *Autogestión*, núm. 21, diciembre.
- (2001a), "Instauran en Guerrero un espacio de reflexión y acción a favor del desarrollo municipal", *Autogestión*, núm. 22, marzo.
- (2001b), "Prácticas participativas y buen gobierno", *Autogestión*, núm. 23, junio.
- Panagides, Lexis (1994), "Mexico", en George Psacharopoulos y Harry Anthony Patrinos (comps.), *Indigenous People and Poverty in Latin America: An Empirical Analysis*, Washington, World Bank Regional and Sectoral Studies.
- Putnam, Robert (1993), *Making Democracy Work*, Princeton University Press.
- Schryer, Frans (1990), *Ethnicity and Class Conflict in Rural Mexico*, Princeton: Princeton University Press.
- Snyder, Richard (1999), "After Neoliberalism: The Politics of Reregulation in Mexico", *World Politics*, vol. 51, núm. 2, enero.
- Tarrow, Sidney (1998), *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*, 2a. ed., Cambridge, Cambridge University Press.
- Velásquez, María Cristina (2000a), *El nombramiento: las elecciones por usos y costumbres en Oaxaca*, Oaxaca, Instituto Electoral de Oaxaca.
- (2000b), "Frontiers of municipal governability in Oaxaca, Mexico: The legal recognition of usos y costumbres in the election of indigenous authorities", en Willem Assies, Gemma van de Haar y Andre Hoekama (comps.), *The Challenge of Diversity: Indigenous Peoples and Reform of the State in Latin America*, Amsterdam, Thela Thesis.
- Wiens, Thomas y Mauricio Guadagni (1998), "Designing Rules for Demand-Driven Rural Investment Funds: The Latin American Experience", World Bank, Documento técnico, núm. 407.
- Woolcock, Michael (1998), "Social Capital and Economic Development: Toward a Theoretical Synthesis and Policy Framework", *Theory and Society*, vol. 27.

- World Bank (1994a), "Staff Appraisal Report: Mexico-Second Decentralization and Regional Development Project", Report No. 13032-ME, 13 de mayo.
- (1994b), Operations Evaluation Department, "An Overview of Monitoring and Evaluation in the World Bank", World Bank Report, núm. 13247, 30 de junio.
- (1994c), *The World Bank and Participation*, Washington, World Bank, septiembre.
- (1996), *The World Bank Participation Sourcebook*, Washington, World Bank, Environmentally Sustainable Development.