

# UC Santa Cruz

## Reprint Series

### Title

Como contrarrestar la ley de hierro de la oligarquía

### Permalink

<https://escholarship.org/uc/item/8xw0j7df>

### Authors

Fox, Jonathan A  
Hernández, Luis

### Publication Date

1989

# Cómo contrarrestar la ley de hierro de la OLIGARQUÍA

*La «rendición de cuentas» de los dirigentes en una organización campesina regional*

Jonathan Fox y Luis Hernández



Ilustración tomada de *Historia Campesina* de Rolando Loubet, libro de tiras cómicas preparado por la Unión de Ejidos Lázaro Cárdenas (UELC) después que la investigación y entrevistas de los autores de este artículo despertaron el interés local. La historia recuenta la lucha de la UELC por defender los intereses de los miembros en respuesta a políticas gubernamentales de desarrollo rural fluctuantes desde 1974. Esta ilustración describe la movilización de la incipiente organización para adquirir fertilizantes que el proveedor de la región monopolizaba.

La mayoría de los dirigentes de las grandes organizaciones populares tienden a poner sus intereses por delante de los de aquellos a quienes pretenden representar. Esto no es sorprendente, ya que es uno de los problemas perennes de la democracia representativa, que afecta a instituciones tan diversas como los cuerpos legislativos, los sindicatos y las asociaciones locales de padres y maestros. Los dirigentes de las organizaciones populares parecen «desprenderse» de su base con demasiada frecuencia. Este hecho es inquietante, sobre todo para quienes afirman que el desarrollo nacional en el Tercer Mundo depende en gran medida del surgimiento y consolidación de una densa red de instituciones democráticas que impulsen el desarrollo de base.

Desde que Roberto Michels escribiera acerca de la «Ley de Hierro de la Oligarquía» en su obra de 1911 titulada, *Partidos Políticos*, algunos expertos de las ciencias sociales han sostenido que las intenciones democráticas que en su inicio tienen las organizaciones populares de gran tamaño se convierten inevitablemente en un control elitista burocratizado por parte de su dirección. El problema es especialmente pronunciado para los segmentos pobres de la población que necesitan organizarse a fin de expresar y defender sus intereses. En la medida en que su única fuerza inherente emana del número de sus miembros y de su ubicación en la producción, su posibilidad de expresar dicha fuerza depende de su autonomía. La clave para aprovechar estos elementos es la organización. Sin embargo, la organización tiende a generar procesos en los que los dirigentes y los funcionarios adquieren intereses distintos a los de su base. Las oportunidades para conseguir poder político, beneficiarse económicamente o impulsar su propio proyecto seducen a los dirigentes y a sus cuadros, y los apartan de la representación fiel de las inquietudes y necesidades de los miembros. De esta manera, las elites dirigentes terminan convirtiéndose en un cuerpo separado de la base.

A pesar de lo común que parece este hecho, existen algunas excepciones. En muchos casos la relación entre la dirección y la base de una organización popular experimenta una serie de movimientos pendulares, acercándose y alejándose alternativamente de la democracia; en ellos se establecen diversos mecanismos de control de los miembros de la organización sobre sus representantes, al tiempo que éstos rinden cuentas de su comportamiento ante sus representados. Lo que propuso Michels como «ley» absoluta se convierte así en una *tendencia* fuerte, lejos de ser invencible. La investigación de la dinámica con que

los miembros de las organizaciones de base participan en la definición de su propio destino puede ayudar a aumentar nuestra comprensión de los mecanismos que llevan a los dirigentes a rendir cuentas de su actuación ante la base.

En un esfuerzo por comprender mejor por qué la democracia derrota a la oligarquía en algunos momentos de la historia de una organización y no en otros, se emprendió con apoyo de la Fundación Interamericana un estudio de una organización campesina mexicana de ámbito regional en el Estado de Nayarit: la Unión de Ejidos «Lázaro Cárdenas» (UELC). En esta investigación se analizó una dimensión clave del proceso de toma de decisiones en una organización: la «rendición de cuentas». Esta entraña la supervisión de los dirigentes por los representados y de ordinario requiere la participación directa de los miembros en el proceso de toma de decisiones en grupo. Ambas son imprescindibles para que las organizaciones de base expresen realmente las prioridades y preocupaciones de sus miembros.

## MARCO PARA EL ESTUDIO

Para enmarcar los temas de investigación, fue necesario perfeccionar el concepto de «rendición de cuentas». Este se refiere a la capacidad de los miembros para controlar efectivamente a los dirigentes en sus acciones. Ello exige el libre flujo de información, participación en las decisiones clave de contratación y despido, alguna influencia en la asignación de los recursos y, en cierto grado, facultad de veto sobre las acciones de los dirigentes y miembros de la organización.

La «rendición de cuentas» también requiere autonomía. La autonomía de una organización popular se refiere a la capacidad que tiene para fijar sus objetivos y a la posibilidad de tomar sus propias decisiones libre de injerencias externas, bien sea de gobiernos, partidos políticos, grupos religiosos o instituciones de desarrollo. En este sentido, la autonomía siempre es relativa; pero puede ser una espada de dos filos. Por una parte es esencial si los dirigentes han de rechazar las amenazas externas y seguir respondiendo a las inquietudes de su base; pero, por otra, puede permitir a los dirigentes constituir su propia fuente de poder burocrático, económico, político o carismático, al margen de cualquier control de los miembros de la organización, convirtiéndose asimismo en entes autónomos.

Suponiendo, empero, que una organización sea relativamente autónoma y que sus dirigentes sean representativos, la participación directa de la base sigue siendo vital para que los dirigentes la representen con autenticidad. Al conside-

rar la participación, es útil distinguir entre los miembros y los «simpatizantes». Los indicadores convencionales de la participación de masas no nos dicen mucho necesariamente acerca de esta diferencia puesto que los miembros activos o los simpatizantes pasivos pueden participar juntos en acciones de masas y tareas voluntarias sin distinciones. Asimismo, la participación en el nombramiento de los dirigentes tampoco distinga necesariamente a unos de otros, ni garantiza automáticamente que los representantes rindan cuentas a la base después de la elección.

Una participación activa de los miembros es difícil de definir y de identificar. En este estudio se afirma que el tipo de participación de los miembros que es más susceptible de involucrarlos más activamente en la conducción democrática de sus grandes organizaciones populares es aquel que construye canales que aproximan a los dirigentes y los miembros. Para explicar los grados cambiantes de participación, control sobre la dirección y «rendición de cuentas» en una organización grande, consolidada y relativamente democrática, en este estudio se muestran los ciclos de vida de las *instancias intermedias de participación*, definidas como espacios, formales e informales, donde los miembros adoptan, ejecutan y supervisan decisiones importantes en grupo. Cuando los miembros tienen un papel protagónico en el proceso de toma de decisiones, comienzan a traspasarse los límites entre los dirigentes y la base.

La idea de que se necesitan grupos participativos intermedios para que los grupos más grandes sigan siendo democráticos no es nueva. Los expertos en la teoría democrática han sostenido desde hace tiempo que la democracia requiere pesos y contrapesos tanto en la sociedad como en el gobierno. La ciencia política clásica afirma que, para que una democracia funcione con justicia, el poder ha de descentralizarse entre grupos de intereses competitivos. Sin embargo, pocos investigadores han examinado la operación de estos contrapesos sociales en términos de la «Ley de Hierro de la Oligarquía». El importante estudio realizado en 1956 por Seymour Lipset, Martin Trow y James Coleman, titulado *Union Democracy*, es una excepción notable. Explicaron un caso eficaz de democracia sindical analizando los contrapesos que permiten frenar las presiones, siempre poderosas y siempre presentes, en las elites dirigentes. En este estudio se analizan más detenidamente los contrapesos y se señala que, en las organizaciones sociales grandes, estos son resultado de la posibilidad de participación colectiva de los miembros en la toma de decisiones, es decir, del desarrollo de instancias intermedias de participación.

Las instancias intermedias de participación se refieren más a procesos que a eventos específicos o intervenciones estructuradas. Específicamente, son espacios estructurados o no estructurados donde personas distintas de los dirigentes formales pueden ejercer cierto grado de poder dentro de las organizaciones populares grandes. Hay cuatro condiciones para que las instancias intermedias se conviertan en un elemento real que fomente la «rendición de cuentas» por parte de los dirigentes: la existencia de «espacios libres» autónomos a nivel local; la construcción de canales de información verticales y horizontales eficaces; la participación activa de los miembros del grupo en la toma de decisiones y supervisión de un proyecto; y, la descentralización de la dirección mediante la capacitación de nuevos cuadros y la posibilidad de que distintos dirigentes y proyectos se alternen y compitan por el manejo de la organización.

Primero, los miembros de la organización necesitan contar con oportunidades para reunirse por propia iniciativa, establecer sus propios programas, determinar sus propias necesidades, seleccionar a sus propios dirigentes y llegar a sus propias conclusiones sobre cómo defender sus intereses. Estas oportunidades pueden ofrecerse, por ejemplo, en asambleas populares, en encuentros en oficinas sindicales locales o en reuniones vecinales, si las organizaciones populares son suficientemente democráticas.

Segundo, los miembros necesitan canales de comunicación hacia la dirección y hacia la base para poder evaluar lo que están haciendo los dirigentes en la cúspide de la organización. Sólo con flujo constante de información de arriba abajo podrán los miembros calificar a la dirección y mantenerla orientada en el rumbo correcto. Sólo con flujo constante de abajo hacia arriba podrán los dirigentes adoptar decisiones apropiadas para la base.

Tercero, para asegurarse de que las organizaciones busquen realmente atender las necesidades de sus miembros, éstos han de tener la oportunidad de decidir qué debería hacer el grupo y cómo hacerlo. Esto significa que se requiere la participación directa de los miembros en la definición del programa de acción de la organización y en la supervisión de los proyectos. En la práctica esto se opone a que la dirección decida sin consulta previa con la base.

Cuarto, la descentralización del poder mediante la formación de nuevas generaciones de dirigentes de la comunidad es vital. Los dirigentes comunitarios no sólo vinculan a los miembros con la dirección regional o nacional sino que, además, son potencialmente una alternativa a ella si ésta hace caso omiso de las preocupaciones de los miembros. La des-

centralización de la dirección reduce la dependencia de los miembros con respecto a cualquiera de los dirigentes o grupo de dirigentes. Sin embargo, los dirigentes comunitarios necesitan, de ordinario, capacitación y experiencia en actividades de ámbito regional. Para que esto ocurra, ha de devolverse un cierto grado de poder a órganos de decisión que sean relativamente autónomos de los dirigentes formales.

Esta serie superpuesta de vínculos horizontales y verticales anima a los dirigentes a convertirse en participantes activos en el proceso de consulta para la toma de decisiones, haciendo más difusos los límites entre dirigentes y miembros. Debido a que las condiciones que permiten el desarrollo de instancias intermedias en raras ocasiones se hallan todas presentes y son eficaces a la vez, la posibilidad de que la dirección adquiera intereses ajenos a sus representados o de que la organización pierda autonomía son peligros constantes, incluso para organizaciones aparentemente representativas.

## SELECCIÓN DEL TEMA DE INVESTIGACIÓN

Aun cuando la cuestión de la «rendición de cuentas» tiene relación con toda clase de organizaciones populares, nos hemos concentrado en el estudio de organizaciones regionales, los actores clave en el proceso de desarrollo, por dos razones principales. Primero, las organizaciones regionales son vitales para la democratización del proceso de desarrollo rural. En gran parte de América Latina, el principal obstáculo que se interpone al desarrollo rural es la concentración de poder en elites regionales aliadas a los sectores público y privado. Estas elites monopolizan a menudo mercados fundamentales, impidiendo a los campesinos retener e invertir el fruto de su trabajo. Las organizaciones campesinas regionales son frecuentemente los únicos grupos que pueden penetrar en estos mercados y lograr la implantación de políticas de desarrollo rural de base más amplia. Las organizaciones regionales también son vitales para defender la libertad de reunión, creando un ambiente propicio para una mayor organización de la comunidad. Puede argumentarse que los grupos campesinos locales o nacionales podrían hacer lo mismo; pero los grupos locales son más fáciles de aislar por sus enemigos, mientras que las organizaciones campesinas nacionales son, de ordinario, democráticas sólo en la medida en que están integradas por bloques regionales representativos.

En la medida en que una organización «regional» está formada por un gran número de comunidades, resulta práctica-

mente imposible gobernarla exclusivamente a partir de la democracia directa a nivel de comunidad. Las formas directas de «rendición de cuentas» y toma de decisiones son, por tanto, insuficientes y ha de requerirse algún grado de delegación de autoridad. De ahí que la cuestión de la «rendición de cuentas» efectiva sea un asunto delicado y vulnerable en la medida en que los dirigentes son a menudo el único vínculo entre muchas comunidades miembros dispersas y diversas. Excepto en los casos en que sobreviven las tradiciones autóctonas, los vínculos horizontales entre comunidades remotas rara vez surgen espontáneamente y se requieren actividades deliberadas de organización para mantenerlos. Esta es la segunda razón para concentrarse en el estudio de estas organizaciones.

La UELC es conocida nacionalmente en el movimiento campesino mexicano y fue seleccionada como tema de este estudio por tres razones. Primero, es una organización regional grande, que reúne a 15 ejidos (comunidades mexicanas de la reforma agraria) y comunidades indígenas que agrupan a más de 4.500 familias (aproximadamente la mitad de ellas autóctonas) y ha sido una importante fuerza política y económica desde hace tiempo en la región. Segundo, tiene una trayectoria organizativa sólida, con una clara evidencia de participación importante de sus miembros tanto en la vida interna de su agrupación como en acciones directas de masas y de cabildeo. Su historia pone de relieve períodos de amplias oscilaciones entre la independencia y el control gubernamental. Tercero, los dirigentes y asesores de la UELC se mostraron generosamente dispuestos a colaborar con la investigación a pesar de lo delicado de algunos de los interrogantes del estudio, muchos de los cuales trataban de la vida interna de la organización.

Los ejidos son instituciones tanto políticas como económicas a las cuales el gobierno cede los derechos de uso de la tierra, en tanto mantiene un papel «tutelar». Los ejidos se rigen por las decisiones de asambleas masivas ordinarias de sus miembros; sin embargo, algunos funcionarios del gobierno supervisan las elecciones de los representantes de los ejidos e intervienen en ellos a menudo. En la práctica, la estructura institucional formal no garantiza que los dirigentes de los ejidos representen a la mayoría de los miembros. Esto depende del equilibrio de fuerzas existentes entre las fuerzas democráticas dentro de la comunidad y las elites políticas y económicas, tanto dentro como fuera de la comunidad.

Por decisión mayoritaria de la asamblea, varios ejidos pueden formar uniones para ejecutar proyectos de desarrollo agrícola regional. Las asambleas eligen delegados, y éstos eligen a los diri-

EN EL PUEBLO DE JOMULCO, SE CELEBRÓ LA BODA DE 2 MIEMBROS DE LA BRIGADA PIDER. FUE AHÍ DONDE SURGIÓ LA IDEA DE FORMAR UNA ORGANIZACIÓN.

¡FORMAR UNA UNIÓN DE EJIDOS!

APROVECHAR QUE LA GENTE ANDA ANIMADA...

Y GESTIONAR UNA CONCESIÓN DE FERTILIZANTES. ¡CONTROLARLO A NIVEL REGIONAL!



La idea de constituir una Unión de Ejidos surgió en la boda de dos miembros del PIDER.

gentes de la Unión y los comités de vigilancia. Los miembros ordinarios que no son delegados pueden participar en las reuniones de la Unión, pero sin derecho de voto. Los delegados a las uniones de ejidos frecuentemente son distintos de los representantes ejidales con lo que se crean estructuras de autoridad paralelas, con ámbitos de acción distintos, pero que a menudo sirven de contrapeso.

Debido a la intervención constante de los funcionarios gubernamentales en la vida interna de las uniones de ejidos, éstas desaparecen o se convierten en instrumentos de control gubernamental. Durante 15 años, la UELC ha sido una excepción. En todo este tiempo ha defendido vigorosamente una amplia gama de intereses de sus miembros. Desde su nacimiento, la historia de la UELC puede verse en parte como el resultado de una serie de respuestas creativas de una nueva generación de dirigentes campesinos a las diferentes políticas de desarrollo rural del gobierno.

La metodología de investigación utilizada para examinar la UELC se basó en la observación participativa y en la recopilación de historias orales de una amplia gama de personas dentro y fuera de la organización, entre ellas dirigentes locales y regionales, asesores, miembros de la base, funcionarios públicos locales, estatales y federales, así como analistas independientes del mundo del desarrollo. El estudio está organizado en torno a una serie de momentos decisivos en la historia de la UELC, que se definen a partir del surgimiento o la desaparición de instancias intermedias y que prepararon el camino para una nueva etapa de relacio-

nes entre los dirigentes y los miembros de la base de la organización.

## NACIMIENTO DE LA UELC

La región sur de Nayarit había experimentado tres oleadas previas de movilización campesina antes de la creación de la UELC: la fallida insurrección indígena de 1857-1881 en contra del poder central y por la restitución de las tierras comunales, el victorioso movimiento de reforma agraria de 1933-1939, y el movimiento comunero de la década de 1960, coronado, en parte, por el éxito, protagonizado por comunidades indígenas en lucha para recuperar las tierras que les habían usurpado agricultores y rancheros privados. La UELC surgió poco después del movimiento comunero en el marco de un programa gubernamental que, tras varias décadas de abandono del fomento de la agricultura campesina, buscó revertir en parte esta tendencia, proporcionando apoyo ocasional para movimientos campesinos cada vez más independientes en lucha para apropiarse del proceso productivo. En este contexto, en 1974, bajo los auspicios del nuevo Programa de Inversiones en el Desarrollo Rural (PIDER) del gobierno federal, un grupo dinámico de promotores sociales reunió por primera vez en la región a dirigentes de varias comunidades agrarias.

La apertura de nuevos espacios políticos animó a esta nueva generación de dirigentes comunitarios, más representativa y joven, a organizar movilizaciones de masas para presionar al gobierno con el objetivo de que rescindiera su

alianza con las elites locales y pusiera fin a su monopolio del crédito oficial y los suministros de fertilizantes. Los rápidos éxitos del movimiento demostraron la fuerza que proporciona la unidad; ello propició que los ejidos decidieran unirse para fundar una unión de ejidos en 1975.

La UELC surgió a pesar de la existencia de la Confederación Nacional Campesina (CNC) oficial en la región. Ello fue resultado, en parte, de que desde hacía tiempo ésta había descuidado la atención a las demandas de los campesinos para dedicarse a la participación en el proceso electoral. El trabajo conjunto de los nuevos dirigentes de los ejidos y los promotores de PIDER convencieron a los campesinos escépticos de que el fin principal de la nueva organización —UEL— era el de fomentar el desarrollo económico más que hacer política partidista. La combinación de movilizaciones, negociaciones y cabildeo de la UELC, con ayuda de los promotores del PIDER, les permitió obtener del gobierno la distribución de fertilizantes. La participación masiva se mantuvo mientras que la UELC construía con mano de obra voluntaria un gigantesco almacén nuevo para guardar fertilizantes.

El nacimiento de la UELC fue el resultado, en parte, del desarrollo de distintos tipos de instancias intermedias a niveles local y regional. Primero, la participación de los campesinos en sus ejidos se reactivó a medida que nuevos dirigentes más representativos fueron llegando al poder en sus comunidades. Segundo, al unirse estos dirigentes para exigir la solución a sus demandas y un trato más justo por parte del gobierno, crearon las condicio-

nes para que estos primeros encuentros informales cimentaran las bases para el surgimiento de las asambleas formales de delegados que, posteriormente, conducirían a la primera organización de desarrollo regional administrada por los campesinos en la zona.

## UN PASO ADELANTE, DOS ATRÁS

La participación de algunos dirigentes comunitarios y promotores del PIDER en el movimiento de oposición popular gestado alrededor de la campaña electoral para nombrar al gobernador de Nayarit en 1976 tuvo como resultado que se identificara a la UELC como parte de la oposición gubernamental, a pesar de que su postura oficial era no tomar partido por candidato alguno. En este contexto el clima político cambió y el nuevo gobernador expulsó del estado a los promotores del PIDER. Sin el apoyo de funcionarios gubernamentales federales, la UELC quedó expuesta a la intervención directa del gobierno estatal. Como si eso fuera poco, la dirección de la Unión asumió ante el gobierno estatal una actitud de confrontación más radical que la postura adoptada por muchos de los miembros de la base. El presidente de la UELC incluso se negó públicamente a estrechar la mano que le extendía el nuevo gobernador.

La ofensiva estatal contra la organización campesina se articuló a partir de la realización de una auditoría oficial que sirvió como pretexto para encarcelar a los dirigentes por fraude. El carácter político de la acción se hizo manifiesto cuando a cambio de la liberación de los dirigentes, el gobierno utilizó las elecciones en la Unión para imponer su candidato. La mitad de los delegados, ya alineados con la CNC oficial, apoyaron las acusaciones de fraude, mientras que el resto defendió al presidente encarcelado, principalmente como cuestión de principios, en contra de la intervención del gobierno.

La intervención gubernamental pudo realizarse, además, porque para ese momento la dirección se había centralizado excesivamente, la participación de la base había disminuido y los asesores externos —con sus relaciones federales y su visión global— no participaban más. La incapacidad de los dirigentes de la Unión para ejercer en forma adecuada su gestión financiera hizo más fácil para el gobierno poner en práctica su estrategia de «divide y vencerás». La UELC perdió su autonomía en gran medida como resultado de un proceso de centralización de la dirección, de la falta de «rendición de cuentas» de los dirigentes y por la doble combinación de una escasa participación en las asambleas de delegados y la carencia de instancias intermedias.



El polifacético proyecto de vivienda de la UELC fomentó la participación de los beneficiarios y la toma de decisiones descentralizada, hitos en el desarrollo de la Unión.

Los miembros de la Unión nunca pudieron llegar a conclusiones claras acerca de las acusaciones de fraude en contra de su dirigente puesto que el gobierno confiscó los archivos de la organización. Finalmente, los funcionarios del gobierno impusieron su propio candidato, un partidario maleable de la CNC, poco conocido fuera de su comunidad. Este no tardó en entregar el principal recurso de la UELC, la concesión de venta de fertilizantes, al banco agrícola del gobierno. Al mismo tiempo, las autoridades actuaron en contra de las dos comunidades más grandes, más pobres y más activas de la UELC, encarcelando a más de 50 personas y emitiendo órdenes de arresto contra muchas más, con el pretexto de un conflicto de linderos entre los campesinos y los rancheros privados.

## CONSEJOS COMUNITARIOS DE ABASTO

El gobierno estatal trató de reforzar su control sobre la UELC distribuyendo enormes cantidades de recursos para proyectos de desarrollo, pero sin que la base participara en su concepción o ejecución. Los proyectos no tardaron en fracasar. Después de una oleada de desmoralización, de asambleas suspendidas y del traspaso al gobierno de la concesión para la venta de fertilizantes, un nuevo programa federal de distribución de alimentos trajo a la región nuevos aliados externos en 1980. Los dirigentes comunitarios pasaron a formar parte de los comités de gestión de tiendas populares autónomas y democráticas, que a su vez formaron nuevos consejos comunitarios

de abasto (CCA) para toda la región, a fin de supervisar las actividades gubernamentales de distribución de alimentos en las zonas rurales. Con acceso a camiones, cuadros y legitimidad política, el descontento incipiente con los dirigentes impuestos de la UELC se convirtió en una oposición discretamente organizada a medida que las comunidades se reagrupaban y se preparaban para democratizar la organización.

Uno de los promotores externos llevó a 15 dirigentes de ejidos a observar la experiencia de más éxito y espectacular de desarrollo regional impulsada y administrada por los campesinos en México en esa época, la Coalición de Ejidos Colectivos de los Valles del Yaqui y Mayo (CECVYM), con sede en Sonora. El ver en vivo una experiencia como la de la Coalición tuvo para los dirigentes regionales un valor ejemplar: los inspiró para ampliar y profundizar su trabajo de reactivación del movimiento campesino en la región y los convenció de la necesidad de establecer relaciones con otros CCA democráticos en estados vecinos.

Los dirigentes comunitarios realmente representativos recuperaron el terreno perdido. Constituidos como dirección paralela emergente y organizados a partir de los CCA, fueron entonces capaces de confrontar a los dirigentes espurios impuestos por el gobierno en la UELC, relevarlos extraoficialmente del poder, ratificar el cambio mediante elecciones y comenzar el proceso de reactivación del proyecto de desarrollo económico autónomo de la Unión.

Este nuevo cambio en la dirección fue un elemento decisivo en la constitución de la UELC como fuerza autónoma, sentando un precedente que seguiría a partir de entonces durante años. El equipo de dirigentes comunitarios que obtuvo el poder incluyó tanto a dirigentes nuevos como a viejos luchadores. Alcanzaron un alto nivel de unidad y coordinación en el proceso de organización de las tiendas, el almacén y los CCA, que se materializó en la recuperación del control de la propia UELC. Estas reuniones llegaron a desempeñar una función clave en la elaboración del programa de trabajo de la Unión para varios años siguientes. Ya en la dirección formal de la Unión estas reuniones se formalizarían bajo la figura organizativa del Consejo Técnico. Las acciones a tomar eran discutidas y acordadas en reuniones informales a las que se asistía voluntariamente.

Recuperada la UELC, ésta parecía haber retomado su rumbo original; sin embargo, los nuevos dirigentes no habían convenido de antemano quién dirigiría a la organización. Surgieron dos candidatos: uno procedente de UZETA, un ejido pequeño relativamente rico, que siempre había desempeñado un papel

clave en la dirección de la UELC; y otro, un dirigente venerable de Jomulco, comunidad indígena mucho más pobre. Aunque la comunidad de Jomulco tenía la mayoría de los miembros de la Unión, esto no dio a su candidato una ventaja especial ya que el poder de voto de los delegados es por ejido o comunidad indígena solamente, y no por el número de miembros. Sin embargo, el dirigente de Jomulco ganó por un pequeño margen. Su estilo de gestión propició una amplia participación en la toma de decisiones.

La labor desempeñada por los CCA creó condiciones favorables para el desarrollo de instancias intermedias a niveles comunitario y regional que fueron aprovechadas eficazmente por los miembros de la UELC. La organización en torno a la cuestión del abasto liberó «energía social» que se extendió a otras esferas de su actividad. Después de la nueva ronda de elecciones de los ejidos, la red de instituciones creadas en torno al abasto constituyó en efecto un contrapeso democrático: un trampolín desde el cual se pudo lanzar la renovación de la UELC. La redemocratización de la Unión fue el resultado de la reunión de los miembros en «espacios libres legítimos» dentro y a través de las comunidades con el objetivo de decidir la mejor forma de defender sus intereses.

## AUTOCONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA

La UELC organizó un proyecto de vivienda para las zonas rurales en 1985, con préstamos del gobierno y lecciones aprendidas de la experiencia obtenida por la CECVYM. Hasta ese momento, la mayoría de las actividades de la UELC habían estado orientadas a la producción ayudando a los jefes de familia con tierras. Sin embargo, el programa de vivienda benefició a muchos miembros de la comunidad que no eran propietarios de tierras, especialmente a los hijos adultos de los ejidatarios. Cuatro asesores de la UELC, dos de ellos ex asesores de la CECVYM, se mudaron a la región y administraron el proyecto de vivienda junto con los dirigentes campesinos. Las estrechas relaciones de trabajo entre los asesores y la UELC se profundizaron, reforzando una relación en la que los asesores trabajaban claramente para la organización y no se aprovechaban de ella.

La formulación del proyecto de vivienda promovió la participación directa de los beneficiarios y los activistas campesinos capacitados a nivel intermedio. Con ello se establecieron vínculos más fuertes entre las comunidades y los dirigentes de la UELC. Las asambleas de ejidos decidieron quién recibiría préstamos para la construcción y, junto con los

asesores, determinaron cómo administrar el proceso de construcción.

El programa de vivienda fue un elemento fundamental para el fortalecimiento de la UELC, ya que constituyó el proyecto de desarrollo participativo más descentralizado ejecutado por la organización. La descentralización sistemática de la toma de decisiones reforzó la ejecución equitativa y eficiente del proyecto. Varios dirigentes y asesores creativos organizaron una amplia gama de instancias intermedias de participación relacionadas con la supervisión y ejecución del proyecto.

Al comparar este proyecto de vivienda de la organización campesina (administrado desde abajo) con la inyección fallida de recursos gubernamentales para el desarrollo (provista desde arriba), pueden verse las diferencias y los resultados entre uno y otro. El contraste reforzó dentro de la organización la convicción de que el éxito del proyecto dependía de la transparencia de la gestión y la participación de la base.

## MEJOR PRECIO PARA EL MAÍZ

A medida que aumentaba la inflación y descendían las subvenciones gubernamentales a mediados de la década de 1980, el cultivo del maíz se hizo cada vez menos rentable. En todo el país, las coaliciones de productores de pequeña y mediana escala se lanzaron a las calles para organizar manifestaciones de protesta con miras a obligar a los responsables de la adopción de las políticas agrícolas a incrementar los precios de garantía de los granos básicos.

Tres oleadas de movilizaciones para incrementar los precios de garantía del maíz se convirtieron en la expresión más clara de la fuerza de la UELC. El movimiento alcanzó su apogeo en 1987 cuando se decidió hacer un bloqueo masivo por diez días de la Carretera Panamericana. Esta medida se adoptó en asambleas masivas de ejidos, y en el bloqueo en horas alternadas participaron más de 3.000 campesinos. La UELC organizó entonces asambleas de ejidos a lo largo de la carretera, seguidas de asambleas de delegados de ejidos a la Unión. Aun cuando esta forma de organización quizá limitó el aporte de muchos participantes que no eran miembros, también frenó los esfuerzos gubernamentales por infiltrar y desvirtuar la acción, garantizando un proceso autónomo de toma de decisiones.

Las asambleas ejidales se convirtieron en instancias de participación intermedia para articular y desencadenar la movilización por el incremento de los precios de garantía del maíz. Estos espacios democráticos mantuvieron a los diri-



gentes en contacto con la base e impidieron una posible provocación externa. La participación de los miembros fue esencial para mantener la disciplina requerida a fin de no dar al gobierno ningún pretexto para una posible represión.

## LA ACCIÓN DE LA MUJER CAMPESINA

A medida que se esfumaban las posibilidades de convertir la producción de maíz en una operación rentable, los asesores de la UELC elaboraron una estrategia de desarrollo conocida como la «economía de trincheras». Esta estrategia tuvo por fin incrementar la autosuficiencia regional mediante la producción familiar y comunitaria de productos básicos, especialmente de alimentos, a fin de contrarrestar los efectos de la inflación «importada» del resto de la economía.

Las mujeres campesinas eran los elementos principales en la economía informal local, pero la mayoría carecía de experiencia organizativa. Animadas por las esposas de los miembros activos de los ejidos, las mujeres se reunieron en sus comunidades para analizar el costo de vida como parte de la campaña para incrementar los precios de garantía del maíz. Con los asesores de la UELC, las mujeres formularon una serie de proyectos que reavivaron la «economía casera» tradicional. La Fundación Interamericana apoyó esta estrategia de desarrollo financiando una investigación sobre suelos y fertilizantes orgánicos con el objeto de incrementar los rendimientos cada vez más bajos, mediante un proyecto femenino de producción de pavos y la instalación de una planta elaboradora de alimentos balanceados. Las mujeres de la UELC se convirtieron así en el elemento esencial para la estrategia de «economía de trincheras» de la organización.

Sin embargo, fue más fácil plantear el papel que las mujeres debían desempeñar en una organización controlada por los hombres que llevarlo a la práctica. Algunos hombres miembros de la Unión pusieron obstáculos a la iniciativa femenina y bloquearon el acceso de las mujeres a los fondos del gobierno y de la Fundación asignados a sus proyectos. Los dirigentes de la organización campesina oficial también entraron en acción y trataron de controlar el movimiento. Con ayuda de dos asesores de experiencia, las mujeres consiguieron formar una red regional de quince grupos, que vinieron a conocerse como Unidades Agroindustriales de la Mujer (UAIM).

La desconfianza masculina tradicional frente al fortalecimiento de la participación de la mujer cambió cuando los dirigentes de la UELC comprendieron que ésta también podría obtener un valioso

capital político del movimiento femenino. La red de mujeres de la UAIM obtuvo representación oficial en la asamblea de delegados de la Unión, el primer caso ocurrido en México. Sin embargo, cuando se consiguieron más recursos provenientes de fondos federales, los dirigentes de la UELC, aliados con sus rivales tradicionales de la CNC, consiguieron ganarse a la mayoría de los miembros de las UAIM, desplazando de ellas a sus organizadoras originales, de orientación más independiente.

La dificultad de generar espacios para los proyectos femeninos dentro de la Unión ilustra las restricciones con que tropieza una organización legalmente limitada a «cabezas de familia» con acceso a la tierra. ¿Cómo puede, o debe, una organización tratar de representar los intereses de otros grupos, bien sean mujeres, campesinos sin tierras o jóvenes? Las redes autónomas basadas en la comunidad pueden ser más sensibles a las necesidades de estos grupos no representados en los ejidos, aunque los fortalezca más trabajar con organizaciones regionales más grandes y poderosas o dentro de ellas. Sin embargo, en el caso de la UELC, la politización de las UAIM condujo a una paralización del progreso de los propios proyectos económicos. La incorporación de las UAIM fue el elemento decisivo de este proceso. Es decir, independientemente de sus relaciones con organizaciones regionales, el futuro de las UAIM depende de la capacidad de las mujeres para mantener su autonomía en un contexto de alianzas cambiantes.

## LA COYUNTURA ELECTORAL

Las demandas de la UELC siempre habían sido principalmente económicas, y la política electoral era ampliamente considerada como un medio de corrupción. Tal como lo expresó Juan Franques cuando era presidente: «Somos independientes porque no nos inmiscuimos en la política. Para el progreso de la organización, deberíamos estar unidos como un solo hombre, unidos como campesinos. De la puerta para afuera, la gente puede seguir la senda o partido que quiera». Pero el ascenso de la oposición cardenista hizo que la lucha por la presidencia en 1988 fuera, por vez primera, verdaderamente competitiva en el país y especialmente en algunas regiones. Entonces surgieron diferencias que hasta ese momento habían pasado desapercibidas entre los dirigentes de la UELC y los miembros de la base.

El candidato oficial, Carlos Salinas de Gortari, hizo concesiones sustantivas a las exigencias campesinas en su programa político, y personalmente visitó a la UELC para demostrar su apoyo al en-

foque de ésta al desarrollo rural. Invitó incluso al presidente de la UELC a hablar en un evento público de la campaña. Los dirigentes de la UELC quedaron muy impresionados y aprovecharon la oportunidad para sobreponerse a sus rivales locales conservadores en la CNC. Los dirigentes de la UELC apoyaron las propuestas de política de Salinas, mientras que muchos miembros simpatizaban con el candidato principal de la oposición, Cuauhtemoc Cárdenas, hijo de quien le dio el nombre a la UELC, Lázaro Cárdenas, que como presidente de México había distribuido la mayor parte de la tierra en la región en la década de los treinta.

Ambos candidatos hicieron llamamientos serios a los campesinos como productores y ciudadanos, y la selección produjo tensiones en las relaciones entre los dirigentes y la base. Algunos estaban preocupados por el apoyo de los dirigentes a Salinas, pues ello significaba una pérdida de autonomía para la organización. Otros estaban convencidos de que lo que estaba en juego era la posibilidad de hacer verdaderas concesiones a las organizaciones campesinas. Los dirigentes de la UELC definieron su estrategia política sin una presión externa importante, pero no consultaron extensamente a los miembros.

La política electoral produjo tensiones en la UELC como lo había hecho en 1976. Como organización para la producción estaba comprometida a defender los intereses comunes de sus miembros, pero la participación de los dirigentes en la política partidaria tendía a dividir a los miembros. En la mayoría de los casos, los dirigentes trataron de evitar el conflicto participando supuestamente como individuos en vez de como representantes de la UELC, pero dedicaron mucha más energía a la consolidación de alianzas con políticos que a la promoción de un consenso entre los miembros de la base.

Desde la lucha por incrementar los precios de garantía del maíz, los nuevos dirigentes de la UELC tendían a centralizar el poder. Se mostraban muy cautelosos, por ejemplo, en lo que atañe a compartir información financiera vital para evitar la posible manipulación de rivales políticos. Durante el período electoral, el descontento de los miembros estaba aún demasiado disperso para expresarse mediante la asamblea de delegados, pero los miembros podían dar a conocer sus criterios a través de otros canales, tales como las elecciones de autoridades ejidales y las UAIM. El efecto a largo plazo de este momento decisivo para el cambio en el equilibrio del poder entre los dirigentes y los miembros de la base sigue siendo incierto. Sin embargo, es evidente que refleja un alejamiento del deseo de responder a las preocupaciones de los miembros de la base.



## FLUJO Y REFLUJO DE LA PARTICIPACIÓN

La UELC ha sido conducida durante la mayor parte de su historia por dirigentes representativos. No estaban ideológicamente motivados para fomentar la participación de la base en la vida de la organización de por sí. Su formación política ha estado enmarcada en la práctica de la democracia representativa y en el impulso de la lucha por la satisfacción de las necesidades sentidas por la base, y la confrontación permanente con la federación campesina oficial. Cuando los dirigentes se han apartado de la trayectoria original del grupo, los miembros de la base se han organizado tanto formal como informalmente en instancias intermedias y paralelas para presionarlos y obligarlos a rectificarse. Sin embargo, los mecanismos que permiten que la dirección rinda cuentas de su comportamiento no funcionan automáticamente y los miembros de la base han actuado en forma desigual cuando han estado descontentos con los dirigentes. Estas deficiencias pueden deberse en parte a los ritmos centralizados y estacionales de la vida agrícola, pero también se deben de una manera muy importante a que las oportunidades para participar activamente en las actividades permanentes de la UELC son muy irregulares.

La UELC ha presionado para resolver sus demandas utilizando complejas combinaciones de acción directa de masas y cabildeo a través de canales indirectos de la elite y «amigos de la UELC en altas esferas del poder», a menudo en alianza con sus homólogos en la red de la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas (UNORCA). Sin embargo, el equilibrio entre las dos estrategias ha variado periódicamente. Pero el aspecto clave de este proceso se encuentra en las grandes movilizaciones para satisfacer demandas fundamentales de los miembros de la or-

ganización. En esos momentos se crean instancias intermedias de participación al margen de las asambleas ordinarias de la Unión o de los ejidos. Así sucedió en la lucha por obtener la concesión para distribuir los fertilizantes que consolidó a la UELC, en la reconquista y redemocratización utilizando los CCA, en el proyecto de construcción de viviendas, en las campañas para obtener precios más elevados para el maíz y en la formación de la red femenina. Aun cuando la labor de cabildeo desarrollada en el contexto de la elección presidencial de 1988 produjo controversias, la vida política democrática de la Unión prosigue con cierta vitalidad.

## CONCLUSIONES

Puesto que las elites rurales centralizan a menudo el poder a nivel regional, las organizaciones populares de productores de las zonas rurales han de concentrar también el poder regionalmente a fin de convertirse en contrapesos eficaces. Sin embargo, para funcionar democráticamente y reducir la posibilidad de la intervención externa, las organizaciones regionales deben tener una cierta centralización en su interior. Estos dos imperativos presentan una contradicción: ¿Cómo puede una organización de base centralizar y descentralizar el poder simultáneamente?

En este estudio se constató que, aun cuando el control regional sobre las actividades de desarrollo es a menudo económicamente necesario, crea en los dirigentes una fuente de poder no directamente vinculada a la asamblea general, con lo que éstos pueden apartarse de su base. Ello significa que para llevar a cabo con éxito proyectos económicos regionales, sin que los dirigentes se separen de la base y no dejen de «rendir cuentas», las organizaciones comunitarias deben adoptar medidas conscientes y

deliberadas que les permitan mantener su propia autonomía y la participación de sus miembros. Es así como estas tensiones inherentes provocan cambios pendulares en el equilibrio de fuerzas entre los dirigentes y los miembros de la base de una organización. La relación entre unos y otros, como lo muestra el caso de la UELC, no está definida de una vez y para siempre.

El presente estudio comenzó con la premisa de que la formación de organizaciones populares regionales partiendo de núcleos locales democráticos pone en riesgo la democracia, y se trató de hallar los patrones de participación que crearon los pesos y contrapesos para contrarrestar la «Ley de Hierro de la Oligarquía». Se constató que el flujo y reflujo de instancias de participación intermedia, especialmente de aquellas que procesadas autónomamente vinculan horizontalmente a comunidades rurales dispersas, ayudan a explicar los grados cambiantes en los que se establecen mecanismos de control sobre la dirección, e instrumentos para que ésta rinda cuentas de sus acciones ante la base. Queda pendiente un estudio más sistemático de las razones que explican el flujo y reflujo de las instancias de participación intermedias. ♦

JONATHAN FOX, ex becario doctoral de la Fundación enseña Ciencias Políticas en el Instituto de Tecnología de Massachusetts. LUIS HERNÁNDEZ es consultor independiente y miembro del nuevo Consejo Asesor de Servicios de Apoyo Local (CONSAL) de la Fundación. Su artículo se basa en una investigación preliminar realizada en el curso de los últimos dos años. La próxima etapa del proyecto producirá una colección de estudios comparativos emanados de la investigación realizada en varios países latinoamericanos. Para recibir la monografía de este estudio en español, diríjase a: Servicios de Apoyo Local, Cantera #58-1, Barrio del Niño Jesús, Coyoacán, C.P. 04000, México, D.F., México.



En esta ilustración final, los miembros de la Unión entrelazan los brazos para subrayar la forma en que la participación popular es el elemento que une a los ejidos y las comunidades entre sí a fin de asegurar su progreso económico y social.