



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**  
**CENTRO DE ESTUDIOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

***Gobiernos comunitarios en México, un paso hacia el  
desarrollo sustentable en el siglo XXI.***

***– Nueva Institucionalidad Democrática y Buen  
Gobierno –***

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADA EN  
CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
(OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)**

**P R E S E N T A:**  
**SILVA GARCÍA ALEJANDRA ALELHI**

**ASESOR:**  
**PROFR. GABRIEL VALENZUELA MEJÍA**



**CIUDAD UNIVERSITARIA, MÉXICO D.F, 2015**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

... “De lo producido en el marco del México imaginario hay mucho que rescatar para ponerlo al servicio de un nuevo proyecto nacional. Lo imaginario aquí es occidente; pero no es imaginario porque no exista, sino porque a partir de él se ha tratado de construir un México ajeno a la realidad de México. La civilización occidental existe y está presente a escala universal. No se trata de negarla como desde su perspectiva se ha negado a la civilización mesoamericana. Tampoco se trata de ignorar que muchos elementos culturales de la civilización occidental pueden y deben ser empleados en la construcción de un México mejor para todos”.

Bonfil Batalla, Guillermo. (1987).  
*México Profundo. Una civilización negada.*  
SEP/CIESAS. México. pág. 227

## **Introducción**

La inestabilidad de las relaciones sociales en el México actual deriva del descontento, incertidumbre, desconfianza e incluso rechazo hacia la actuación y capacidad de respuesta de las instituciones de gobierno. Este fenómeno se observa no sólo en México sino en América Latina, países con democracias relativamente jóvenes que aún no han logrado adaptar un modelo de organización propio, de acuerdo a su idiosincrasia, a su entorno y tomando en cuenta su historia, así como a los grupos étnicos que tienen una forma ancestral de organización y que si bien no se podría adaptar a todas las comunidades, barrios, pueblos, colonias etcétera, bien podrían ser tomadas en cuenta y respetar sus maneras de organización sin excluirlos de la organización y toma de decisiones del Estado.

Aquellos marginados del progreso económico, industrial y cultural derivado de la globalización y el neoliberalismo; han demostrado ser capaces de satisfacer sus necesidades, dar solución a sus problemas, producir sus propios alimentos, dotarse de un sistema de seguridad propio y muy funcional, desarrollar tecnologías que no dañen el medio ambiente, tomar decisiones que favorezcan a todos. Es decir, son una guía inminente de un modelo alternativo, humano, en armonía con el medio ambiente, no depredador, equitativo y sustentable.

Estos grupos se han ido organizando en torno a la idea de comunidad, es decir, de unidad. Unidad para lograr un desarrollo que a todos incluya, que no sea a favor de quienes más recursos materiales o financieros tengan y que no implique la destrucción de la naturaleza para obtener mayores beneficios. Y aun cuando el mismo sistema nos guíe e incluso orille a seguir por sus sendas y nos inculque la idea del bienestar a través del crecimiento económico, el individualismo, la competitividad, la subordinación de los derechos humanos ante el mercado, el capital y la acumulación de bienes; estas organizaciones nos demuestran que el orden mundial puede ser distinto, que ante la crisis del sistema económico que nos sofoca cada vez más, hay una salida, un modo distinto de hacer las cosas.

Pero más allá de una muestra de lo que es el sentido común, existe un sustento teórico para esta nueva manera de organización pensada desde lo local, lo democrático, deliberativo y horizontal; pero sin oponerse a la globalización, mucho menos a la globalidad. Los Gobiernos comunitarios (objeto de este trabajo de investigación) en sus distintas modalidades organizativas de acción colectiva, (Concejos, Parlamentos, Asambleas, etc.) se orientan al desarrollo de nuevas formas de ejercicio de sus derechos ciudadanos, a la protección, reapropiación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales disponibles en sus territorios, ante las adversidades generadas por la crisis del neoliberalismo global.

La hipótesis a demostrar es cómo es que los gobiernos comunitarios representan una alternativa de desarrollo sustentable para dar solución a la crisis del modelo de desarrollo actual y su sistema jurídico-político e institucional. La importancia de hablar sobre los gobiernos comunitarios en México, es porque representan una alternativa latente para contrarrestar las causas y consecuencias de la crisis de los actuales modelos de desarrollo y de administración pública en sus tres niveles de gobierno. Además que pueden ser tomados como pieza fundamental para la transición hacia (una planeación) un modelo de Nueva Institucionalidad Democrática (NID), basada en el desarrollo sustentable.

La Nueva Institucionalidad Democrática, que involucra a toda la sociedad, plantea hoy un desafío a las ciencias sociales, particularmente al estudio y reforma de la administración pública en la medida en que exige una pronta y profunda revisión de nuestras realidades, que advierta los componentes socioculturales de nuestros problemas y tenga como objetivo y escenario inmediato el trabajo en la comunidad. Se trata de un proceso de construcción social o descubrimiento de un nuevo paradigma posburocrático que debe ser producto de la acción colectiva y constituye el reto fundamental de la vida en sociedad orientada a un ejercicio más democrático del poder público.

Para tal efecto, el presente estudio se desarrolla en Cuatro Capítulos. El primero tiene como propósito la búsqueda de los fines sociales del Estado a partir de las diversas concepciones que se tienen de la Administración Pública y al interés académico sobre la transición del paradigma burocrático al paradigma posburocrático, estrechamente relacionados con el componente democrático-deliberativo, el pensamiento crítico, el enfoque interdisciplinario del Desarrollo Sustentable y el posicionamiento de organismos como el Centro Latinoamericano de Administración Pública para el Desarrollo. En el segundo capítulo se intenta un diagnóstico de la crisis institucional en México, sin reducirse a variables administrativas, considerando que el debate central radica en el tipo de Estado, en la pérdida de confianza de la sociedad en las acciones de Gobierno, sin olvidar que los problemas globales son también locales y viceversa, por lo que el enfoque de derechos permitiría jerarquizar en este análisis a la política frente a la ineficacia de la administración pública para dar respuesta a la demanda de los movimientos sociales.

En el tercer capítulo, se estudia la capacidad autogestiva de los Gobiernos comunitarios, como una capacidad social, como atributo colectivo de toda la sociedad para dotarse de un sistema de gobierno *posburocrático* local orientado al desarrollo sustentable autogestionario para satisfacer las necesidades de las comunidades en una relación armoniosa entre la sociedad y la naturaleza. En el cuarto capítulo, como una contribución a la Reforma del Estado y de la Sociedad, se propone un modelo institucional, alternativo, “de abajo hacia arriba”, “de lo local a lo global”, una Nueva

Institucionalidad Democrática (NID) que incorpora la figura de los *Gobiernos comunitarios* y supone una democracia incluyente de las comunidades indígenas pero no se limita a ellas sino a la sociedades en general, como ocurre con los movimientos de acción colectiva en el mundo en la búsqueda del “*Buen Gobierno*” frente al poderoso imperio del paradigma burocrático, insustentable, según el marco teórico y las evidencias empíricas que sirven de fundamento al presente trabajo de investigación.

## CAPÍTULO I

### 1. Marco teórico-conceptual.

#### 1.1 Reforma del Estado y de la Administración Pública.

##### El Estado.

Es preciso iniciar con una aproximación a lo que se entiende por Estado. Podemos encontrar al menos tres posiciones desde las cuales se aborda el concepto de Estado; por su énfasis sociológico o político, por su enfoque jurídico o por conceptos deontológicos que persigue. Las definiciones presentan coincidencias respecto de los elementos más generales del concepto, difiriendo en el énfasis que se pone en uno de los elementos, lo cual le da un sello distintivo a cada concepto concreto.

En general, el Estado es la forma de organización política que se otorga una sociedad para permitir su convivencia. Según algunos especialistas en el tema, éste surge de manera simultánea con el derecho, mismo que es producido por el propio Estado, por otras corporaciones sociales de menor magnitud e importancia y por el pueblo en general. “El Estado es, por tanto, una estructura, la cual contiene un marco jurídico definido que le permite estructurarse a sí mismo, además de establecer su relación con la sociedad y normar los derechos y obligaciones de los habitantes que se encuentran en él.”<sup>1</sup>

“La sociedad se define como aquella estructura estatal que no sólo ordena la convivencia de una comunidad, sino que busca para todos sus componentes un mínimo bienestar, que considera ineludible”<sup>2</sup>. Por lo tanto, la organización estatal trata de favorecer un nivel de igualdad, limitando las diferencias que la libertad, por sí sola, puede generar; esto, con base en lo que explica Hobbes cuando se refiere al estado de naturaleza<sup>3</sup>. De acuerdo a lo anterior, se derivan de estos parámetros generales, los siguientes tipos de Estado:

---

<sup>1</sup> ESCOBAR Pablo, Laso Cristian, et al. Estado Social y Democrático de Derecho. Facultad de Derecho. Universidad Andres Bello, Viña Del Mar, Chile. Pág. 2

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> Hobbes señala que el “estado de naturaleza” es un estado de guerra permanente, ya que en aquél todos los hombres tienen derecho a todas las cosas, lo cual les lleva a pelear entre sí para acceder al

Estado de Derecho:

Según Ramiro Carrillo, “el Estado de Derecho es el representante más significativo de la mayoría de los países y ejerce acciones de soberanía y coerción, por ello le corresponde el monopolio del poder y la dominación sobre el conjunto de individuos asentados en el territorio que le concierne; además, sus decisiones se basan en leyes, por lo que tienen un carácter de obligatoriedad general.”<sup>4</sup>

En definitiva, como señala el profesor Joseph Raz el Estado de Derecho significa que “La gente debe obedecer al derecho y regirse por él”. Desde esta perspectiva, de este tipo de Estado se generan variantes, los cuales según Pablo Escobar <sup>5</sup> son los siguientes:

#### El Estado Liberal

En éste se propone proteger los derechos de los individuos, cuyo principal baluarte es la libertad<sup>6</sup>; se caracteriza por ser un Estado mínimo que no interviene en la economía nacional a través de la eliminación de regulaciones, ya que así garantiza y promueve el ejercicio de la libertad individual, entendiendo ésta como la libertad de comercio e igualdad de los individuos dentro del mercado para generar competencia y que el crecimiento económico –que se supone genera desarrollo social- se regule mediante el mercado. “Es un Estado mínimo donde sus principales funciones se reducen a mantener el orden público, garantizar la defensa y realizar las obras públicas necesarias para la producción.”<sup>7</sup> Según Adam Smit, cada empresario al conseguir su propio beneficio, generaba las condiciones para que el resto de la sociedad pudiera satisfacer sus necesidades con la omisa intervención del Estado en la Economía.

---

disfrute de dichas cosas. Juan Jacobo Rousseau, Discurso sobre el origen de la desigualdad, España, Diana/LIBSA, 2001, p. 96.

<sup>4</sup> CARRILLO Landeros Ramiro. Metodología y administración, México D.F., Limusa, 1989, p. 112.

<sup>5</sup> En, Escobar Pablo, et al, Op cit. Pp. 1-5.

<sup>6</sup> La libertad en el Estado, es decir, en una sociedad que tiene leyes, no es otra cosa que poder hacer lo que se debe querer y no ser obligado a hacer lo que no debe quererse; así pues, la libertad es el derecho de hacer lo que las leyes permitan, aunque advierte que esta máxima sólo será válida cuando las leyes sean iguales para todos, por lo que se apliquen a todos igualmente y se pueda decir de ellas que son leyes justas. Carlos Luis de Secondat, Montesquieu, Del espíritu de las leyes, México D.F., Editorial Porrúa, Colección: sepan cuantos, 2007, p. 144.

<sup>7</sup> DÍAZ Elías, Filosofía política II. Teoría del Estado. Editorial Trota, 1996. P. 20



## Estado Democrático

Jurídicamente, se representa en la existencia de tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial. La pirámide jerárquica de las normas, que partiendo de la cúspide de la Constitución, desciende a los múltiples aspectos regulares de la vida y de las relaciones económicas y personales de los ciudadanos. “Este modelo de Estado surge a partir de la concepción del Estado Liberal en el cual todos los individuos son considerados como iguales ante la ley, en aquel caso para la libertad de incursión en el mercado, en este caso, para implementar la democracia dentro del Estado. Se diferencia del Estado liberal en cuanto que las decisiones se toman de acuerdo al sufragio de la mayoría”.<sup>8</sup>

El Estado Democrático sigue siendo un Estado liberal de Derecho, con la variación de que extiende el derecho de sufragio a más sectores de la población, por lo cual el gobierno toma un sentido incluyente con el fin de procurar el derecho al voto de cada vez más individuos. Sin embargo, sus fines siguen siendo principalmente de acceso igualitario sólo en las actividades económicas dejando de lado los derechos sociales como base del desarrollo de la social.

## El Estado Social

“Tiene entre sus objetivos fundamentales la manutención de las condiciones para preservar vigente un sistema democrático que se base en el reconocimiento de la igualdad de todos los individuos y que provea de un marco legal, instituciones y poder político a todos los individuos y grupos sociales.”<sup>9</sup> La igualdad a la que refiere este *Estado Social* se registra en diversos aspectos de la vida comunitaria, que busca ser política, social y económica, a través de la intervención del Estado para garantizar a todos los ciudadanos un mínimo de bienestar, y de no ser así, se consideraría que está dejando de lado una de sus labores fundamentales, lo que pondría en duda su legitimidad. Por sus características es un *Estado interventor*; se entiende que el Estado

---

<sup>8</sup> *Ibíd.* p. 21

<sup>9</sup> En México la igualdad entre todos sus habitantes está garantizada por la Constitución, ya que ésta establece que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos por ella y por los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte Artículo 1, *CPEUM*.

tiene la misión de corregir las desigualdades económicas y sociales existentes en la comunidad para convertirse en un Estado redistribuidor de la riqueza.

#### El Estado de bienestar

O Keynesiano postula fundamentalmente que “el Estado debe intervenir activamente en la economía y la sociedad, con vistas a complementar el funcionamiento del mercado, garantizando un mínimo de bienestar básico a toda la sociedad. Mediante instituciones de intervención, el Estado bienestarista, sin romper con el modo de producción capitalista, establece mecanismos de redistribución por el cual el beneficio de los sectores más ricos de la sociedad se ve acompañado por el incremento del bienestar de los sectores más pobres.”<sup>10</sup> Suele caracterizarse por la prestación creciente de servicios públicos de interés social como educación, vivienda, abasto, atención médica y asistencia social; un sistema impositivo progresivo; la tutela de los derechos urbano, obrero y agrario, y la redistribución de la riqueza.

#### Estado Neoliberal.

Esta corriente de pensamiento económico se opone a la intervención del Estado en la economía; su principal planteamiento afirma que el libre mercado es el único mecanismo que asegura la mejor asignación de recursos en la economía; por lo tanto, se debe fomentar el libre mercado sin restricciones estatales. Dentro de este modelo, el Estado debe proveer derechos individuales donde la libertad -individual- tiene su máxima expresión en la existencia de un mercado libre sin restricciones y la propiedad privada se puede ejercer de manera ilimitada. Las funciones del Estado en este modelo económico son: proteger la vida de sus miembros; mantener la seguridad; reducir el miedo y la incertidumbre; crear la paz civil; asegurar el derecho de la propiedad; y facilitar el comercio.

El neoliberalismo tiene sus orígenes en los años 40's, sus autores fueron Hayek, Milton Friedman, Karl Popper, Lionel Robbins, Ludwig Von Mises, Walter Eukpen, Walter Lippman, Michael Polanyi, Salvador de Madariaga, entre otros. Estos autores

---

<sup>10</sup> En, Estado de Bienestar, Temario. [En línea]  
<http://cienciapolitica.4t.com/temario%20basico/bienestar.html>. Consulta junio, 2014.

propusieron una visión en contra del Estado de Bienestar, la cual consistía en la supremacía del mercado y el individualismo. Ellos argumentaban “que el nuevo “igualitarismo” de este período (ciertamente relativo), promovido por el Estado de Bienestar, destruía la libertad de los ciudadanos y la vitalidad de la competencia, de la cual dependía la prosperidad de todos”.<sup>11</sup>

El Estado pasa entonces a un plano secundario en el que su influencia para contrarrestar las desigualdades entre sectores de la sociedad queda nulificada y es el mercado el que, supuestamente, debe regular esas diferencias. Sin embargo, los derechos sociales no son parte fundamental de la teoría Neoliberal, sino el crecimiento económico; el cual no garantiza de ningún modo la repartición de bienes entre la sociedad y menos aún la calidad de vida de los ciudadanos.

Las instituciones en el Estado neoliberal tienen fines meramente económicos, no sociales. Todas las políticas que se llevan a cabo responden a lo que el mercado requiere, no a lo que la sociedad necesita. Es así como en este modelo de “desarrollo” se fijan metas infinitas en un mundo con recursos finitos, por lo que para que algunos sectores de la sociedad accedan a tener más, otros deben conformarse con lo muy indispensable para sobrevivir o con nada.

Entonces, el sistema Neoliberal que ha incursionado en casi todos los países del mundo gracias a la globalización, sólo ha generado mayores desigualdades entre países y sectores de la sociedad, aumentando las brechas entre el desarrollo y el subdesarrollo, ha puesto por encima de la sustentabilidad y el equilibrio ambiental, el crecimiento económico. Dejando de lado los fines sociales del Estado.

#### Estado Pluricultural de Derecho

Hablamos de una Nación diversa y compleja, donde coexisten pueblos con culturas y derechos diferenciados. Frente a culturas distintas, deben operar derechos diferentes, con sus propios marcos de jurisdicción. A este fenómeno normativo lo llamamos pluralismo jurídico, esto es, asumir la diversidad de sistemas de resolución de

---

<sup>11</sup> ANDERSON, Perry. Neoliberalismo: un balance provisorio. En: La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social. 2ª. Ed. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina. 2003. p. 192

conflictos, superando la ilusión formal de un solo sistema de normas, que permita permear todas las disposiciones jurídicas del orden nacional que se reconozca pluricultural.<sup>12</sup>

Esto se trata simplemente que el Estado reconoce a cada ser humano que lo integra, el derecho a vivir dentro de su propia cultura, lo que no significa que los indígenas dejen de ser ciudadanos del Estado al que pertenecen, sólo que el Estado reconoce que su sociedad no es homogénea, y que por lo tanto no puede afirmar una unidad, lo que implica que sea imposible legislar para todos los ciudadanos de la misma forma, y -paradójicamente- que sea necesario marcar diferencias para evitar discriminaciones.<sup>13</sup>

Como parte del espacio jurídico-profesional el texto constitucional, en su artículo segundo, establece que: La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La Ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley.

#### Administración Pública.

Hablar del Estado implica hablar de la Administración Pública, que es la encargada de llevar a cabo los planes y estrategias gubernamentales para mantener cierta estabilidad en el país. Conforme al inciso anterior, dependiendo del tipo de Estado del que se hable, la Administración Pública dirige sus acciones hacia los principios que rigen al Estado. En general, ésta puede ser considerada como un tipo de administración que se interesa principalmente en las decisiones políticas tomadas

---

<sup>12</sup> GÓMEZ, Magdalena. La Reforma del Estado y la Pluralidad Jurídica, una mirada a través de las controversias indígenas: recuento mexicano. Ponencia presentada en el III Encuentro y Simposio Internacional "Pluralismo Jurídico, Presente y Futuro, RELAJU. Quetzaltenango, Guatemala, agosto 2002.

<sup>13</sup> RAMÍREZ, Silvina: Diversidad Cultural y Administración de Justicia, en Administración de Justicia y Pueblos Indígenas. Congreso Internacional, Guatemala, diciembre 2000.

dentro del sistema político; es también la parte más visible del gobierno, ya que es el gobierno en acción<sup>14</sup> como lo dijo Woodrow Wilson.

“En la Administración Pública se toman decisiones que comprenden la estabilidad social, la prosperidad de la economía nacional y el bienestar social y se declaran los objetivos generales de sus actividades para darle un valor a tales actos”<sup>15</sup>. Es un sistema compuesto de leyes, códigos y costumbres que prevalecen en un momento dado. “Ésta se entiende como el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales”<sup>16</sup>.

La Administración Pública es la función del gobierno que tiene por objeto la satisfacción directa o inmediata de las necesidades colectivas, mediante la conservación y fomento de los intereses públicos; así pues, la acción administrativa es la actividad social, representada por los esfuerzos individuales que se acumulan en las instituciones u órganos gubernamentales para que éstos se encarguen de dirigirla.

A partir de esta perspectiva, se puede afirmar que cualquier reforma de la Administración Pública debe ir a la par de la Reforma del Estado. Así, en un contexto verdaderamente democrático y participativo -como el que se pretende lograr actualmente por parte de muchos sectores de las modernas sociedades-, la *Administración Pública* no puede estar aislada de las necesidades de la sociedad. Todas esas acciones se llevan a cabo a través del aparato burocrático estatal, que es la organización que se encarga principalmente de estar en contacto con la ciudadanía.

#### Organización burocrática.

Dado que la *Administración Pública* ha sido definida como una organización de tipo burocrático, parece pertinente para efectos de este estudio el analizar en qué consiste tal organización.<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> WOODROW Wilson, Estudio de la administración, en Dwight Waldo (compilador), p. 85.

<sup>15</sup> HERBERT A. Simon, El criterio de eficiencia, en Dwight Waldo (compilador), pp. 472 a 474.

<sup>16</sup> FRAGA Gabino. Derecho administrativo, México D.F., Editorial Porrúa, 2003, 43<sup>ava</sup> edición, p. 119.

<sup>17</sup> Según Mooney debemos entender por organización a la forma de toda asociación humana para lograr una finalidad común. MOONEY James D. Los principios de la organización, en Dwight Waldo (compilador), p. 107.

### *Administración pública tradicional en la concepción weberiana.*

El Modelo clásico o Weberiano de Administración Pública burocrática implica la legalidad, la imparcialidad, la racionalidad, la especialización y la documentación metódica de la operación administrativa de los gobiernos modernos.

El principio que da legitimidad a esta forma de organización, se encuentra, según Max Weber, en “la racionalidad que la autoridad tiene al sustentar un conjunto de normas que son aceptadas como válidas por parte de los miembros de una organización; así pues, la burocracia es el medio para transformar la acción comunitaria en acción organizada racionalmente, es decir, en acción societal”<sup>18</sup>. De esta forma, la *burocracia* es la forma en que se institucionaliza la autoridad racional o legítima.

La *burocracia* tiene tres características primordiales: *jerarquía*, la cual se refiere a los principios y niveles de autoridad graduada que aseguran un sistema ordenado de superioridad y subordinación, en tal sistema los cargos más altos supervisan a los cargos inferiores a ellos; *diferenciación o especialización de deberes*, misma que es resultado de la división del trabajo existente, para dominar el ambiente y alcanzar metas complejas; y *cualificación o competencia*, la cual se refiere a ejecutar determinadas funciones y requiere que la persona esté calificada para jugar ciertos roles mediante una adecuada educación y preparación.

Los elementos principales se basan de la primacía de la burocracia y de la tecnología: a) el imperio de la legislación; b) el énfasis excesivo en la aplicación y observancia de marcos regulatorios y procedimientos; c) el papel central de la burocracia en el diseño e implementación de las políticas públicas; d) la dispersión de administración de la política pública entre las dependencias y entidades públicas; e) la necesidad y el compromiso de contar con presupuestos cada vez mayores para hacer frente a las necesidades crecientes de la población, y f) la hegemonía de una elite de profesionales en la administración de los servicios públicos.

Según la teoría de la burocracia, de Max Weber, el sistema de administración burocrática es indispensable para satisfacer las necesidades de la moderna

---

<sup>18</sup> WEBER Max. ¿Qué es la burocracia?, Buenos Aires, Argentina, Leviatán, 1991, p. 79.

*Administración Pública*, en tanto ésta se enfrenta a una complejidad de las demandas sociales que requieren de una gran capacidad de respuesta de su parte. Sin embargo, “el ciudadano que usa las vías burocráticas normales, no tiene confianza en que su opinión será tomada en cuenta, positiva y prontamente por las autoridades administrativas; ya que esta forma de organización administrativa se enlaza con la política burocrática, la cual es el medio para incidir y ordenar las relaciones del poder y se sustenta en el conocimiento y los valores de la función pública; ésta no consiste en un tipo de política de escenarios públicos, sino de ambientes cerrados en donde se da la negociación”<sup>19</sup>.

### La Nueva Gestión Pública (NGP)

Es una modificación del modelo jerárquico donde se conservan los mismos controles y equilibrios, pero se experimenta con cambios en el sistema jerárquico en cuanto a su definición, origen y evolución. Reconstruye, conceptualmente, la capacidad administrativa de la administración pública, al incorporar nuevas formas organizativas y métodos gerenciales que aseguren economía, eficacia y eficiencia en la gestión del Estado, calidad en la provisión de los bienes y servicios públicos y agregación de valor a los activos de la sociedad.

“El nacimiento de la Nueva Gestión Pública, entendida inicialmente como reducción del tamaño del aparato administrativo del Estado y eficientización de su desempeño, fue la Efficiency Strategy a partir de 1979, que operó desde la Unidad de Eficiencia, asignada a la oficina de la primera ministra Thatcher.”<sup>20</sup>

Una primera línea de razonamiento se centra en el análisis del sujeto Estado–gobierno y hace énfasis en la necesidad de cambiar la naturaleza del Estado y en la urgente y permanente corrección de la ineficiencia económica y administrativa del gobierno.

Desde la década de los 80’s del siglo pasado y con la intención de resolver múltiples problemas burocráticos, dio inicio un esfuerzo de reforma del Estado y modernización

---

<sup>19</sup> UVALLE Berrones Ricardo. Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México: retos y perspectivas. México, Plaza y Valdez Editores, 2000. pp. 166 y 167.

<sup>20</sup> Cfr. AGUILAR, Luis F. Gobernanza y gestión pública, FCE, México 2006; y \_\_\_\_, El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis, en Frontera Norte, volumen 22, núm. 43, enero–junio, 2010.

de la administración pública, impulsado por el enfoque denominado Nueva Gestión Pública (NGP). Tomó fuerza la idea de que frente a los grandes éxitos de las empresas privadas, la clave estaba en la importación de las técnicas presupuestales, control del gasto, rendición de cuentas y evaluación del desempeño para conseguir más eficiencia organizativa en las organizaciones políticas. Es decir, la eficiencia económica, la eficacia social, el desempeño y el presupuesto basado en resultados han constituido los valores supremos y los propósitos de la acción de gobernar; las denominadas tres “E”: Eficiencia, Eficacia y Economía.

La doctrina de la NGP llevó a las últimas consecuencias administrativas la teoría del mercado como el instrumento principal de asignación de recursos dentro del sistema económico y, en especial, en el seno del Gobierno. Ello ha transformado significativamente muchas áreas operativas institucionales. Las reformas derivadas de la implementación de la Nueva Gestión Pública tienen en común a la racionalidad administrativa, sin aportar elementos sobre la eficacia de las políticas económicas y sociales, los procesos de negociación, la priorización de los intereses de las mayorías empobrecidas, la participación social y en general un desarrollo con equidad, justicia y visión del largo plazo.

La globalización y la complejidad de la problemática nacional han incidido en un debilitamiento de la vida política y en particular de la visión de Estado. En la práctica, muchos países impulsaron políticas neoliberales que tuvieron como ejes el adelgazamiento del Estado, la desregulación de los mercados, la privatización de los servicios públicos, y la focalización asistencialista de la política social. Así, desde inicios de la década de 1990, los gobiernos nacionales que han impulsado reformas neoliberales para reconstituir políticamente y reestructurar en la práctica el papel del Estado y los ámbitos de acción del gobierno encontraron su sustento teórico y conceptual en los principios de la Nueva Gestión Pública (NGP).

“Sin embargo, después de un breve periodo de auge (que abarca toda la década de 1990 y los primeros años del siglo XXI), la Nueva Gestión Pública ha empezado a recibir una serie de críticas que ponen en duda tanto su fortaleza teórico–conceptual



como su pertinencia práctica”<sup>21</sup> más que un nuevo paradigma en la disciplina de la administración pública, la Nueva Gestión Pública constituye solamente un conjunto de principios instrumentales —que representan más bien una definición operativa de la NGP—, que algunos de sus autores más representativos como Osborne y Gaebler organizaron alrededor del lema "reinventando el gobierno" y que ofrecían respuestas a problemas prácticos que en ese momento enfrentaba la acción del gobierno<sup>22</sup>.

En su definición más extrema, según William Dunn, Stephen Osborne, y David Miller, la Nueva Gestión Pública establece la superioridad de la racionalidad económica y administrativa del sector privado por encima de la del sector público. “A partir del supuesto de que dicha racionalidad, aplicada a la producción y provisión de bienes y servicios públicos, conducirá de manera automática a la mejoría en la eficiencia y la eficacia de la administración pública en la provisión de dichos bienes y servicios.”<sup>23</sup>

#### La nueva gobernanza

El razonamiento teórico–conceptual, se centra más bien en el proceso de gobernar y cuestiona no la ineficiencia administrativa y económica del gobierno, sino la insuficiencia del Estado y del gobierno en el proceso de dirigir a la sociedad en un contexto de profundas transformaciones propias de las sociedades modernas. En oposición al enfoque de la Nueva Gestión Pública, la nueva gobernanza (NG) *se centra en el necesario acompañamiento del Estado por parte de la sociedad organizada y en la eficacia social de las actividades de gobierno en la solución de problemas sociales y la creación de oportunidades.*

Desde este punto de vista, al hablar de tendencias en la tarea de gobernar es más apropiado referirse al cambio en el papel del gobierno, más que a una disminución del papel del gobierno, de tal manera que “la redefinición del papel del Estado y del

---

<sup>21</sup> AGUILAR, Luis. F. Gobernanza y gestión pública. FCE, México, 2006.; \_\_\_\_ .El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis. En, Frontera Norte “Volumen 22, no, 43, enero-junio, 2010. Y OSBORNE, Stephen P. The new public governance? en Public Management Review, vol. 8, núm. 3, 2006.

<sup>22</sup> Cfr. OSBORNE, Stephen, David Miller y Ted Gaebler. Reinventando el gobierno. ¿Cómo el espíritu empresarial está transformando el sector público? New York, Penguin Books, 1992.

<sup>23</sup> Cfr. DUNN, William N. y David Miller. Una crítica de la nueva gestión pública y el Estado neo-weberiana: anticipo de una teoría crítica de la reforma administrativa, En, Public Organization Review, vol. 7. 2007.

gobierno no convierte en obsoletas las formas tradicionales de gobernar, sino que reconoce que la solución de los problemas sociales requiere de la combinación de un número cada vez mayor de enfoques, instrumentos y actores sociales.”<sup>24</sup>

De esta manera, *la gobernanza interactiva o gobernanza sociopolítica*, como la definen sus autores más representativos, Kooiman<sup>25</sup>, constituye una perspectiva teórica que ofrece un marco analítico de referencia para entender la naturaleza cambiante y diversa del papel del Estado y el gobierno en la conducción del proceso de gobernar, a partir del supuesto de que las sociedades modernas son gobernadas por una combinación de esfuerzos o interacciones de gobierno, las cuales constituyen respuestas a problemas —como la pobreza y el cambio climático— en sociedades que son esencialmente complejas, diversas y dinámicas, tal y como sucede con las sociedades modernas.

Vista como perspectiva de gobierno, la Nueva Gobernanza o *el gobierno interactivo o sociopolítico* considera tres órdenes que orientan el modo de gobernar en gobernanza:

El primero tiene que ver con el conjunto de interacciones, acuerdos o actividades de gobierno que establece la diversidad de actores públicos, privados y de la sociedad civil en la solución de los problemas sociales y en la creación de oportunidades sociales (cogobernanza); el gobierno adquiere conciencia de "la necesidad de cooperar con otros actores sociales" y "las empresas privadas también reconocen (o les hacen reconocer) cada vez más sus responsabilidades sociales en áreas como la protección ambiental, la participación de los consumidores y en asuntos como la creación de empleos" .

El segundo reconoce el papel que juegan los arreglos institucionales en los que estas interacciones o actividades de gobierno se llevan a cabo (autogobernanza). El término 'institución' se usa para denotar los acuerdos, leyes, reglas, normas, creencias, procedimientos y organizaciones utilizadas por los actores para tomar decisiones y el

---

<sup>24</sup> Cfr. KOOIMAN, Jan, Maarten Bavinck , Ratana Chuenpagdee, Robin Mahon, y Roger Pullin. Gobernabilidad Iteractiva y gobernabilidad: una introducción, en *Journal of Transdisciplinary environmental studies*, vol. 7, núm. 1. 2008.

<sup>25</sup> *Ibíd.*

tercero incorpora la consideración de un conjunto de principios que sirven de guía a las actividades de gobierno (metagobernanza).<sup>26</sup>

Según Aguilar y Kooiman, la gobernanza sociopolítica o gobernanza interactiva constituye un enfoque teórico adecuado para gobernar a las sociedades modernas. Sin embargo, hacer tal valoración de un proceso de gobernar, bajo el concepto interactivo de “gobernanza”, significa atribuirle el grado de Buen Gobierno. Para determinar que la gobernanza, exista con tal categoría es necesario en primer lugar que haya una mayor densidad de participación social y que ésta refleje verdaderamente la naturaleza democrática y participativa directa de la comunidad, es decir, “un gobierno de todos” en la toma de decisiones y en la evaluación de resultados; en segundo lugar, la valoración exige indagar si existen y son de adecuada calidad las actividades utilizadas por el gobierno para mantener informada a la ciudadanía acerca de los diversos componentes de la propuesta idealizada de gobernanza y su capacidad de respuesta para garantizar la *plena vigencia* de los derechos humanos.

Buen gobierno

“El concepto de buen gobierno (good governance) se ha difundido ampliamente en la literatura sobre estudios del desarrollo desde principios de los años 90 a raíz de un estudio realizado por el Banco Mundial sobre la crisis y el crecimiento sostenido en el África Subsahariana y la importancia del mencionado buen gobierno en el desarrollo económico”.<sup>27</sup> En términos generales se interpreta como forma de ejercicio del poder en un país caracterizado por rasgos como la eficiencia, la transparencia, la rendición de cuentas, la participación de la sociedad civil y el Estado de Derecho, que revela la determinación del gobierno de utilizar los recursos disponibles a favor del desarrollo económico y social

Tal vez por su contenido netamente político, la noción de buen gobierno presenta significados no plenamente coincidentes para diferentes instancias.

---

<sup>26</sup> Cfr. OSBORNE, Stephen P. The new public governance?, en Public Management Review, vol. 8, núm. 3. 2006.

<sup>27</sup> World Bank, Governance and Development, Washington. En: <http://documents.worldbank.org/curated/en/1992/04/440582/governance-development>, 1992. [Última consulta diciembre 2014]

a) Las instituciones ubicadas en el llamado Consenso de Washington (gobierno de los EE.UU., Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Mundial (BM) aunque con algunas diferencias, proponen agendas de buen gobierno centradas no tanto en el tipo de régimen político, sino más bien en determinadas características del proceso de gobernabilidad, como son la rendición de cuentas, la transparencia y el Estado de Derecho. Ahora bien, mientras el gobierno norteamericano suele hacer más hincapié en temas relacionados con la democracia y los derechos civiles, el FMI se ha centrado en la reducción de los gastos militares, en tanto que el Banco Mundial ha manejado una agenda más amplia y menos definida.

b) “La mayoría de los países donantes de ayuda, que la condicionan al buen gobierno, entienden éste como un tipo de ejercicio del poder que garantiza el crecimiento económico, la democracia pluripartidista, la economía de mercado, el respeto a los derechos humanos, la reducción del gasto militar y, en algunos casos, la equidad socioeconómica.”<sup>28</sup>

c) Por su parte, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) lo contempla con claves más ambiciosas, que guardan coherencia con su concepto del desarrollo humano. El PNUD interpreta el gobierno (governance) de un país como el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para manejar los asuntos de un país en todos los niveles a fin de que el Estado promueva la cohesión social, la integración y el bienestar de su población. Por tanto, el buen gobierno requiere la participación pública, para asegurar que las prioridades políticas, sociales y económicas estén basadas en un amplio consenso social, así como que las poblaciones más pobres y más vulnerables puedan incidir directamente en el proceso político de toma de decisiones.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo dispone de un programa de buen gobierno que se centra en las instituciones de gobierno, la gestión de los sectores públicos y privados, la descentralización, las organizaciones de la sociedad civil y los gobiernos de países en transición a la economía de mercado. En definitiva, la concepción del buen gobierno del PNUD es más amplia que otras, teniendo en cuenta elementos como los factores culturales, las particularidades nacionales, los liderazgos y la responsabilidad política, los procesos de participación social, así como la construcción de capacidades.

d) Por último, diferentes sectores y autores critican la noción de buen gobierno por la subjetividad que encierra la definición de qué países lo cumplen y cuáles no; así como,

---

<sup>28</sup>Cfr. Agencia Bilateral del Gobierno Británico –ODA- (1993), Taking Account of Good Government, UK Overseas Development Administration, Londres.

sobre todo, por entender que éste y otros criterios de condicionalidad política de la ayuda representan una violación de la soberanía de los países receptores.

“Un tema estrechamente relacionado con el del buen gobierno y que recientemente ha comenzado a merecer atención en los estudios sobre el desarrollo es el de la corrupción.”<sup>29</sup> Algunos autores afirman que la raíz de la corrupción se encuentra en la dominación del Estado sobre la sociedad, por lo que reduciendo aquél y haciéndolo más eficiente disminuiría el problema. No obstante, dicen, su eliminación a largo plazo sólo se puede asegurar con la existencia de una democracia real, más que meramente formal. (ver cuadro 1)

Este tipo de evaluación o valoración de la política pública requiere también de un ejercicio intelectual mucho más complejo, que incorpora nuevos elementos teórico–conceptuales y nuevas cuestiones político–institucionales al enfoque de lo que se ha considerado como gobernanza y nos conduce a una adecuada interpretación del concepto de gobernabilidad democrática, fundamento esencial de la Nueva Institucionalidad Democrática (NID).

---

<sup>29</sup> Third World Quarterly (1999), vol. 20, n.º 3, junio, monográfico: Corruption.

<b>CONCEPTOS DE BUEN GOBIERNO DE DIVERSAS INSTITUCIONES</b>			
<b>ODA (Agencia Bilateral del Gobierno Británico)</b>	<b>PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo)</b>	<b>BM (Banco Mundial)</b>	<b>NID (Nueva Institucionalidad Democrática)</b>
Legitimidad Rendición de cuentas Competencia Derechos humanos/ley	Legitimidad política Libertad de asociación y participación Sistema judicial justo y fiable Rendición de cuentas administrativa y financiera Libertad de información y expresión Gestión del sector público eficiente y eficaz Cooperación con instituciones de la sociedad civil	Gestión Política transparente y previsible Administración profesional Poder Ejecutivo que rinde cuentas Sociedad civil fuerte y participativa Imperio de la Ley	Eficiencia y productividad.( Uso óptimo de recursos escasos) Equidad, en términos de la distribución igualitaria y permanente entre diversos sectores de la comunidad de los beneficios de un proyecto; Sustentabilidad social. (Significa la prolongación de la vida útil y los beneficios colectivos de un proyecto con perspectivas del plazo largo). Da lugar a la aparición de fenómenos de: Solidaridad social. Responsabilidad colectiva. Creación de confianza. Auto-estima de la comunidad. Fortalecimiento de la cohesión interna de la comunidad. Visión común. Espíritu de cuerpo Elevación de las pautas de comportamiento individual y colectivo. Otros elementos de esa naturaleza.
Nueva Gestión Pública  Eficiencia, Eficacia, Economía, Rendición de cuentas, Transparencia, Control del gasto Evaluación del desempeño. Eficiencia económica Eficacia social. Desempeño basado en presupuesto	Nueva Gobernanza Cogobernanza Autogobernanza Metagobernanza (conceptual)  Modelo Posburocrático.  Valorar a los ciudadanos Fortalecer las relaciones de trabajo, lograr apoyo para las normas Alentar la acción colectiva Evaluar y analizar resultados Cultura política y de gestión Estructura descentralizada Orientación financiera comercial.	AP burocrática (Max Weber). Modelo Weberiano.  Racionalidad, Jerarquización, División d trabajo Cualificación Imperio de la ley Presupuesto Profesionalización del personal Políticas públicas	Visión del CLAD Redefinición de las jerarquías entre economía y política. Prioridad a la democracia frente al mercado: Vigencia del Estado de Derecho: efectividad de los derechos políticos, civiles y sociales. Participación efectiva de la ciudadanía en las decisiones sobre las cuestiones de la sociedad. Políticas sociales innovadoras. Desarrollo centrado en el combate a la pobreza y la desigualdad.

Cuadro 1. Fuente: Elaboración propia.

### Del paradigma burocrático al paradigma posburocrático.

El estudio de la Administración Pública no ha logrado una discusión profunda ni ha impulsado un acuerdo jurídico-político sobre cómo el instrumento democrático permita a la sociedad y al propio Estado definir un modelo alternativo de desarrollo a partir de una Nueva Institucionalidad Democrática, posburocrática.

El maestro Ignacio Pichardo Pagaza recomienda el análisis de modelos posburocráticos, en ocasiones llamados *posortodoxos* para que los tomadores de decisiones tengan presente “los paradigmas hacia los que se deben dirigir las reformas orientadas a enfrentar la crisis derivada de las ideas administrativas originadas en Gran Bretaña y los Estados Unidos, en la lógica de los mecanismos de mercado en la economía, como las de la Nueva Gestión Pública (NGP), la Reinención del Gobierno, la Administración de la Calidad Total, entre otras.”<sup>30</sup>

El modelo de Nueva Gestión Pública introduce la gestión pública Postburocrática en la Administración Pública. Considera que los procesos de modernización de la gestión pública se llevan a cabo en un contexto de cambios globales, económicos, ideológicos, políticos y sociales, que durante las últimas décadas han afectado las realidades nacionales donde pareciera que la gestión y Administración Pública burocrática, ya no fuese adecuada para dar respuesta a los problemas que afectan a las sociedades actuales. Analiza formas de gestión financiera, estratégica y de calidad (junto con sus formas conexas de gestión de recursos humanos, materiales y tecnológicos y de control de gestión) que han dado origen a formas alternativas de organización, dirección y operación, que se distancian de las formas administrativas de los gobiernos de los siglos XIX y XX (centralizadas, jerárquicas, de extensa división del trabajo, funcionales, de acuerdo a reglas y procedimientos...), por lo que pueden ser “llamadas Postburocráticas, en tanto alteran la distribución centralizada del poder, redefinen la división fragmentada y funcional del trabajo, cambian los incentivos de los actores y muy probablemente dan origen a otra idea de la Administración Pública y a nuevos valores administrativos en el servicio público.”<sup>31</sup>

Entre los autores más relevantes destaca Michael Barcelay, quien pone de relieve como un hecho singular, el que prácticamente la totalidad de los elementos propuestos como interés público, eficiencia, administración, control, especificar funciones, autoridad, estructura, costos reglas y procedimientos administrativos, han sido

---

<sup>30</sup> Cfr. PICHARDO Pagaza, Ignacio. Modernización administrativa. Propuesta para una reforma inaplazable. El Colegio Mexiquense, A.C.–UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. 2004 p.364.

<sup>31</sup> *Ibíd.* pág. 336

recogidos por estas doctrinas administrativas. Y reconoce que “el paradigma burocrático ya no es la única fuente importante acerca de la Administración Pública”, sino destaca la importancia de entender, “identificar y aplicar resultados que valoran a los ciudadanos para fortalecer las relaciones de trabajo, lograr apoyo para las normas, alentar la acción colectiva, evaluar y analizar resultados.”<sup>32</sup>

Otro modelo más reciente ha sido construido por el profesor canadiense Kenneth Kernaghan quien destaca que muchas instituciones públicas, en diversas partes del mundo, han experimentado una reforma sustancial luego de haber adoptado el modelo posburocrático y sugiere que cada institución prepare un perfil que retrate su situación particular, agrupando los atributos posburocráticos en tres campos fundamentales: a) cultura política y de gestión: centrada en los ciudadanos, liderazgo participativo, atención a los individuos, acción colectiva, voluntad de cambio; b) estructura: descentralización de la autoridad y del control, “*no globalizante*”; y c) orientación financiera-comercial: financiada por sus ingresos en la medida de lo posible, con recuperación, competitividad en la prestación de servicios y programas.

Como resultado del análisis realizado en este apartado, existe una idea generalizada sobre la necesaria Reforma del Estado y de las instituciones para lograr sus fines sociales. Son factores que no entran en las ecuaciones de costo-beneficio de las tres E o de las interacciones gobierno-sociedad postuladas por las estrategias participativas *idealizadas* de la gobernanza que legitiman el *statu quo*.

Es decir, se necesita construir una gobernabilidad democrática donde se logre concentrar el esfuerzo democrático institucional, de los colectivos nacionales y de las instancias regionales, locales y comunitarias de gobierno en el alcance del bienestar y de la justicia social. Por lo tanto, la acción de gobierno se orienta en un sentido más amplio al desarrollo social sustentable, “a partir de lo local”, donde el producto no sólo incluye resultados y políticas públicas, sino también, el desarrollo de capacidades políticas y sociales de las personas y comunidades alineados a los principios del *Estado social de derecho*.

---

<sup>32</sup> BARZELAY, Michael. Atravesando La burocracia: una nueva perspectiva de la administración pública. Fondo de Cultura Económica. México. 1998.



Nueva Institucionalidad Democrática (NID). Gobiernos Comunitarios.

Se trata de un “paradigma postburocrático”, más avanzado. El enfoque está orientado al reconocimiento jurídico-político de la acción colectiva, es decir, a la institucionalización del conjunto de interacciones y acuerdos en cuya consideración, formulación, implementación y evaluación participan prioritariamente, además del gobierno, otros actores públicos y sociales con base en el pleno ejercicio de su libertad, autonomía y capacidad autogestiva, tales como las empresas privadas, las organizaciones de la sociedad civil, grupos vecinales y comunitarios urbanos, rurales e indígenas y organismos internacionales, en su caso.

La participación directa -que subyace en el modelo posburocrático del Gobierno comunitario-, en principio, “es aceptada por todos como tesis sociológica, de la ciencia política, o como proceso modernizador de la administración pública para la institucionalización de la acción colectiva que exige un alto grado de flexibilidad, de imaginación político-administrativa y de disposición tanto de los ciudadanos como de la llamada clase política.”<sup>33</sup>

El término se refiere a que los principales actores participantes en una democracia comparten un compromiso común con sus valores básicos. La democracia se hace consistir en la potestad natural e inherente del pueblo para participar en las decisiones fundamentales del país en el ejercicio de un poder que de él dimana y a él se atribuye. Abraham Lincoln, el 19 de noviembre de 1863 pronunciaba en discurso de Gettysburg: “La democracia es el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo”.<sup>34</sup> Montesquieu, por su parte, define la democracia: “Cuando el pueblo en cuerpo tiene el poder soberano, eso es la democracia”.<sup>35</sup>

Held y Pollit, así como diversos autores,<sup>36</sup> fundamentan una conceptualización de la democracia que incorpora la Participación Ciudadana como aspecto esencial; de igual

---

<sup>33</sup> PICHARDO Pagaza, Ignacio. Modernización administrativa... *ob. Cit.* p.364.

<sup>34</sup> LINCOLN Abraham. En, André Hauriou. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. UNAM. 2000 p. 37.

<sup>35</sup> MONTESQUIEU. En, Hauriou André. Derecho constitucional e instituciones políticas. Edit. Ariel. 2ª ed. Barcelona, España. 1980, pág. 34

<sup>36</sup> HELD David, y Christopher Pollit. *New Forms of Democracy.* Sage. London. La teoría de la democracia asociativa de Cohen. 1986 y ROGERS Cohen, Joshua y Joel Rogers. 1995. *Secondary*

forma, ubican el papel de la ciudadanía y organizaciones de la sociedad civil dentro del proceso político-institucional, a fin de suministrar a las democracias vigentes, mecanismos que permitan reforzar la legitimidad en la toma de decisiones respecto a los asuntos públicos. Estas perspectivas argumentan que una mayor y más equitativa participación, permitiría fomentar en la ciudadanía un sentido de responsabilidad pública, incrementar actitudes de cooperación y generar una tendencia a la moderación, producto de las presiones contrarias provenientes de la interacción grupal. “Ha llegado a considerarse, desde la visión del asociativismo voluntario, un prerrequisito necesario para un gobierno efectivo y generador de escuelas de democracia”<sup>37</sup>.

Diversas perspectivas intentan comprender la democracia moderna en función de dos criterios en la toma de decisiones: a) la versión tecnocrática (ausencia de discusión y participación), b) la representativa (discusión sin participación), y c) la participativa o comunicativa (discusión y participación).

Existe un acuerdo entre los teóricos de la democracia en cuanto a que la participación de la ciudadanía es esencial para la vida de la democracia, aunque se debate continuamente sobre la cantidad de Participación Ciudadana que se considera necesaria o deseable. Los teóricos que defienden la democracia participativa sugieren que el activismo y la deliberación de la ciudadanía, son intrínsecamente valiosos por sí mismos. Las concepciones minimalistas, sugieren que el papel esencial de la ciudadanía debe ser relativamente limitado y restringirse principalmente a la elección periódica de representantes parlamentarios, junto con el escrutinio permanente de las acciones gubernamentales.

Para quienes argumentan por una democracia representativa, la discusión sobre el papel de las minorías desde el ámbito comunitario es un elemento imprescindible para la toma de decisiones, ya que permite comparar alternativas y elegir opciones

---

Associations and Democratic Governancell en E.O. Wright (comp). Associations and Democracy. Verso. Londres- New York. o de la —democracia deliberativa de Habermas (1996) Habermas, Jürgen. 1996. —Tres Modelos de Democracia: sobre el concepto de una política deliberativa. En Revista Agora. Argentina.

<sup>37</sup> PUTNAM, Robert.. Hacia una democracia: Tradiciones Cívicas en Italia Moderna (Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy). USA: Princenton University Press. 1993.

adecuadas y razonables; son las únicas aptas para desempeñar esta función, evitándose toma de decisiones irracionales y la influencia de intereses particulares sobre el proceso político.

Desde esta perspectiva, la participación ciudadana “a partir de lo local” fomenta y desarrolla capacidades autogestivas, genera resultados, tiene ventajas comparativas: *eficiencia y productividad, o sea, el uso óptimo de recursos escasos; equidad, en términos de la distribución igualitaria y permanente entre diversos sectores de la comunidad de los beneficios de un proyecto; sustentabilidad social, significa la prolongación de la vida útil y los beneficios colectivos de un proyecto con perspectivas del plazo largo.* Beneficios que se contrastan con las demás formas de democracia, la representativa, por ejemplo, no genera los lazos suficientes dentro de la comunidad para que existe tal confianza y participación para la toma de decisiones de manera colectiva.

Por otro lado, la participación ciudadana desde lo local, “da lugar a la aparición de fenómenos de solidaridad social, responsabilidad colectiva, creación de confianza, auto-estima de la comunidad, fortalecimiento de la cohesión interna de la comunidad, visión común, espíritu de cuerpo, elevación de las pautas de comportamiento individual y colectivo, y otros elementos de esa naturaleza.”<sup>38</sup>

Joan Prats concibe al Buen Gobierno en términos conceptuales “*como una acción colectiva* que supera los aspectos específicos de la acción de gobierno y se proyectan ampliamente como una capacidad social, como atributo colectivo de toda la sociedad para dotarse de un sistema de gobierno posburocrático incluyente, democrático ‘de abajo hacia arriba’.”<sup>39</sup>

Así se resumen los elementos fundamentales de la *Nueva Institucionalidad Democrática (NID)*, desde la lógica de la gobernabilidad democrática, mediante *gobiernos comunitarios posburocráticos* basada en un ejercicio más democrático del poder público.

---

<sup>38</sup> KLISBERG Bernardo. Hacia el Estado inteligente. México, INAP, 2001.

<sup>39</sup> PRATS Joan. Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Barcelona, España Instituto Internacional de Gobernabilidad, 2001.

## Perspectivas del Centro Latinoamericano de Administración Pública para el Desarrollo.

En su discurso inaugural del IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública el -en ese momento- secretario General del CLAD Julio César Fernández Toro, hace referencia a los adelantos que se han logrado en cuanto a cambios sociales para la reforma del Estado y la Administración Pública. Él afirma que “la primera tendencia que podríamos extraer es que el proceso social y su presión sobre la reforma institucional pareciera que se orientan, inmodificablemente, por la senda democrática”.

Y prosigue: “en efecto, el descubrimiento de amplios sectores sociales de su identidad, fuerza y capacidad de movilización y de presión ha generado un mayor progreso en el proceso de cambios. Los liderazgos político-institucionales están reconociendo que las sociedades se están expresando con mayor autonomía”.

Con ello hace referencia a la transformación desde la sociedad como actor de participación y de cambio. Es muy alentador en el sentido de que habla de los avances que se han hecho, muy a grandes rasgos, sin llegar a un análisis minucioso de los cambios que se han logrado verdaderamente para lograr las reformas necesarias en el Estado, la sociedad, la Administración Pública y las Instituciones.

Dice, acertadamente que “la democracia y la justicia social son una aspiración popular y los propósitos del cambio institucional en Iberoamérica.” La tendencia actual, está encaminada a la democratización y participación efectiva de la sociedad en las tareas del Estado.

Durante dicho Congreso se asumió el compromiso de *redefinir las jerarquías entre economía y política* para dar prioridad a la democracia frente al mercado: vigencia del Estado de Derecho, efectividad de los derechos políticos, civiles y sociales y *participación efectiva de la ciudadanía* en las decisiones sobre las cuestiones de la sociedad.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Madrid, España, 2 - 5 de noviembre de 2004.

Por otro lado, en el XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Rebeca Grynspan señaló -en una conferencia magistral- cómo es que en diversos países muy distintos, basados en el IDH, han logrado mejorar la calidad de vida de un porcentaje representativo de la sociedad, cómo el desarrollo está presente en países tan diversos y cada uno lo ha logrado con sus propios medios. Afirmó con toda asertividad: ... “es más cierto que nunca de que no hay una “receta única” para el desarrollo”. Que es de este punto de donde se debe de partir para hablar de la reforma del Estado, la Administración Pública y las instituciones.

También explicó que hubo factores clave, tal como en toda generalidad de los procesos sociales, que se deben tener en cuenta al plantear la reforma del Estado, éstos son: a) un estado estratégico, proactivo y enfocado en el desarrollo; b) una inserción exitosa en los mercados globales, mientras se perseguía al mismo tiempo un crecimiento inclusivo; y c) políticas innovadoras.

Y menciona acertadamente “una significativa inversión en las personas - en educación y habilidades, en nutrición y salud, es vital. (...) Una vez más se confirma que no necesariamente el crecimiento económico se traduce automáticamente en desarrollo humano.” Para esto, una población educada, la educación particularmente de las mujeres y políticas laborales para que los jóvenes que ingresan a la fuerza de trabajo puedan encontrar un trabajo decente, son fundamentales. Un desarrollo centrado en el combate a la pobreza y la desigualdad que al mismo tiempo considere los límites del planeta para vivir en armonía con la naturaleza.

Se hizo énfasis en la necesidad de impulsar la “*participación de la sociedad*” en las tareas de gobierno.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> XVIII Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Montevideo, Uruguay, del 29 de octubre al 1 de noviembre de 2013.

## 1.2 Teoría Crítica.

Según Ana Rosa Moya Tovar, la teoría crítica se desarrolló en el Instituto para la Investigación Social de la Escuela de Frankfurt en 1923, el interés principal era hacer una reflexión acerca de la sociedad burguesa-capitalista desde una óptica marxista. Sin embargo, en 1931, bajo la dirección de Max Horkheimer, cambia la orientación y se realizan investigaciones interdisciplinarias, aunque sigue teniendo primacía la filosofía. En este periodo pasan a formar parte de la escuela Fromm, Adorno, Marcuse, entre otros. Son ellos quienes desarrollan y comienzan la teoría crítica.<sup>42</sup>

La teoría crítica aporta elementos para hacer un análisis de la crisis social y estructural de la sociedad contemporánea, también sienta bases para hacer reflexiones interdisciplinarias para estudiar desde el enfoque crítico a los gobiernos comunitarios. Esto con el fin de comprender la relevancia que tienen estas organizaciones comunitarias en la transición hacia un sistema más humano.

Los frankfurtianos hacen una crítica a lo que llaman teoría tradicional. Entienden ésta como aquella ciencia donde se hace un conocimiento objetivo y neutral donde se pretende llegar a la verdad. Tal es la posición del positivismo. Se basan en la teoría Marxista para decir que esa posición positivista es una ideología al servicio del sistema establecido. Que sólo funge como formas de dominación de la sociedad hacia el poder. “La razón positivista, la teoría tradicional es considerada una razón instrumental que se centra en los medios y no en los fines, convirtiendo al ser humano en un medio.”

“Al contrario, dice Moya, la teoría crítica considera que la razón ha de ser crítica frente a todo tipo de ideología manipuladora y alienante, que pretendiendo dominar la naturaleza ha terminado dominando al ser humano, tal y como se observa en el surgimiento de los totalitarismos. El objetivo de la teoría crítica es fundamentalmente emancipador: la razón debe liberar al ser humano, no esclavizarlo. Su meta es una sociedad más justa y para ello es necesario aunar teoría y praxis. El análisis de la sociedad requiere una perspectiva interdisciplinar.”<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> MOYA Escobar Ana Rosa. Escuela de Frankfurt. [en línea] <http://ficus.pntic.mec.es/amoe0013/FILO-II/E-Frankfurt.html> [última consulta noviembre, 2014]

<sup>43</sup> *Ibíd.*

Lo que las comunidades organizadas buscan, es la emancipación. Los gobiernos comunitarios nos dan los elementos para sustentar nuestra crítica con base en la teoría crítica, ya que ellos demuestran que tienen la capacidad de autogestionarse y organizarse con otro enfoque y de manera distinta a lo establecido actualmente.

El grupo de científicos representantes de la teoría crítica surge durante el periodo de guerras y regímenes autoritarios en Europa. Se proponen cambiar el paradigma positivista de la ciencia hacia una en contacto con la realidad, teniendo el fin de dar sustentos teóricos para poco a poco modificarla y no sólo describirla. Este pensamiento representa un rompimiento total con el orden establecido, principalmente en el campo de la investigación social. Es en esta escuela de Frankfurt donde se comienza a utilizar la multidisciplinariedad para el análisis de la sociedad y los procesos sociales.

Es en este sentido que la corriente de la teoría crítica me permite hacer un análisis crítico de la realidad a la que se enfrenta la organización comunitaria debido a la ausencia de un orden institucional en la que ellos puedan ser partícipes directos en las decisiones sobre los asuntos que les afectan. Pero sobre todo, es la primera corriente del pensamiento que aborda los problemas desde una perspectiva interdisciplinaria. Éste es el método que concuerda con los postulados del desarrollo sustentable.

Fue Carl Marx quién en su obra criticó la teoría tradicional y propuso hacer teoría con el afán de generar un cambio en la sociedad. Es decir, salió en muchos sentidos del mero enfoque filosófico del deber ser al momento de escribir un tipo manual de cómo ir modificando la realidad en ese momento de acuerdo al contexto histórico que vivió. Es él quien en sus Manuscritos económicos-filosóficos de 1844, hace énfasis en la importancia de no sólo describir la realidad, sino transformarla mediante teorías<sup>44</sup> referentes a los movimientos sociales.

La importancia de tomar como referencia a la teoría crítica para el análisis de este trabajo, es porque la escuela de Frankfurt basó mucho sus estudios en el análisis marxista referente a hacer teoría y el cómo llevar a cabo sus propuestas con el fin de

---

<sup>44</sup> *Ibíd.*

transformar la realidad. Vemos que en el caso de los gobiernos comunitarios, tanto la teoría como la práctica han surgido en ámbitos alejados; sin embargo, tarde o temprano se unirán y se lograrán juntar los conocimientos y crear así una base teórico-práctica para, como propone la teoría crítica ir transformando la realidad con esta dicotomía.

Aun cuando los aportes de Marx fueron base para el desarrollo de la teoría crítica, el sesgo que tuvo fue que basó sus escritos en lo económico y la producción como principales motores del cambio y análisis<sup>45</sup>. Mientras que la teoría crítica incluyó, además de la economía y la política, el psicoanálisis por ejemplo; se basó en la interdisciplinariedad para lograr concretar mejor las propuestas para lograr el cambio. La Teoría Crítica representada por Max Horkheimer, Theodor Adorno, Jürgen Habermas, Herbert Marcuse y Erich Fromm representó lo que se puede considerar como una verdadera ruptura epistemológica con la ciencia tradicional.

Cada uno aportó una obra a este pensamiento, digamos, Marcus en su obra *El Hombre Unidimensional*, dice que la sociedad capitalista ha creado un nuevo hombre, el unidimensional quien tiene “una ausencia de libertad, cómoda, suave, razonable y democrática, en la que se desvanece todo contraste o conflicto entre lo dado y lo posible”<sup>46</sup>. Una de las características de este hombre es que todo lo que cree sobre su bienestar es reforzado por los medios de comunicación que se encargan de promover un estilo de vida que vaya acorde con la racionalidad capitalista, mas no de las necesidades sociales y de desarrollo del individuo.

La teoría crítica insiste en la importancia de romper con las estructuras predeterminadas. Para efectos de este trabajo, esta insistencia nos es de gran importancia ya que nos sirve para reafirmar la urgencia del cambio de paradigma institucional que estamos viviendo. Es decir, pasar del modelo burocrático basado en esquemas técnicos de eficiencia, eficacia y economía hacia un nuevo paradigma

---

<sup>45</sup> *Ibid.*

<sup>46</sup> RATTIA Rafael. Teoría Crítica. 27 de marzo de 2012 [En línea][última consulta agosto, 2014] [http://www.filosofia.mx/index.php/perse/archivos/teoria\\_critica\\_pensar\\_la\\_sociedad\\_para\\_transformarla](http://www.filosofia.mx/index.php/perse/archivos/teoria_critica_pensar_la_sociedad_para_transformarla)



posburocrático. Un modelo democrático que será impulsado por las comunidades organizadas.

Habermas se enfoca más hacia la comunicación, o lo que él denomina “interacciones comunicativas” que trata sobre el lenguaje y su importancia en las relaciones humanas. Es la comunicación la que definirá la manera de relacionarse y con base en las palabras se generarán los valores que rijan a la sociedad. De acuerdo al uso de las palabras, como discursos, se puede interpretar la información de diversas maneras. Los hablantes pueden utilizarla para fines que no siempre van encaminados hacia el beneficio común.

De estas características anteriores, podemos decir que la corriente positivista logra conservar el *status quo*, todas las teorías que se lleguen a escribir con este método, sólo suponen la justificación y conservación del mismo sistema. El método es siempre el mismo; interpretado desde lejos y sin interacción entre la teoría y la praxis. “...las ciencias pierden su carácter transformador, su función social. En este sentido, los resultados positivos del trabajo científico son un factor de autoconservación y reproducción permanente del orden establecido.”<sup>47</sup> Esto genera enormes sesgos a la hora de tratar de unir la teoría con la realidad.

Al contrario, la Teoría crítica supone el uso de la razón como uno de los fundamentos para comprender la importancia y complejidad de los procesos sociales. Son la razón y la praxis las que fundamentan esta ideología. “La Teoría Crítica aspira a convertirse en fuerza transformadora de luchas y contradicciones sociales”.<sup>48</sup> La praxis se refiere a la actividad creadora del hombre, a su capacidad creativa para crear y cambiar su entorno e historia. El fin filosófico de la Teoría Crítica, es el desarrollo de las fuerzas humanas, es decir, el desarrollo de sus capacidades, necesidades y potencialidades para lograr un desarrollo total, creativo, armónico e integral.

<sup>47</sup> OSORIO Dergio Néstor. La teoría crítica de la escuela de Frankfurt. “Algunos presupuestos teórico-críticos”. Universidad militar. Nueva Granada, 2007. [en línea]  
<http://www.umng.edu.co/documents/63968/80132/RevNo1vol1.Art8.pdf>

<sup>48</sup> *Ibíd.*

En la Teoría Crítica el contexto histórico determina el objeto y el investigador no puede sustraerse de manera radical del objeto, siempre será parte de él de una u otra forma, es por ello que la teoría tradicional queda muy alejada de un enfoque verdaderamente real y provechoso de la realidad. La Teoría Crítica se basa también en un enfoque humanístico que permite entender a la historia como un proceso dotado de sentido, significado y dirección, además de tener una determinada tendencia evolutiva.

Este enfoque tiene mucho que ver con el proceso de transformación de las comunidades, principalmente es analizar los cambios históricos desde el enfoque local. La historia suele ser un cúmulo de datos superficiales que sólo explican someramente lo que ocurrió, sin tener una visión transformadora de los hechos futuros. Si tomamos lo local como motor de cambio, será mucho más sencillo lograr un avance, porque desde lo comunitario se conocen las capacidades que se han venido preservando, fomentando y desarrollado a lo largo de su historia.

Dice Max Horkheimer en su trabajo *Teoría Crítica* que “la sociedad burguesa no se basa en la cooperación consciente con miras a la existencia y la felicidad de sus miembros. Su principio vital es otro. Cada uno se empeña en trabajar para sí mismo, y está obligado a pensar en su propia conservación. No existe un plan que determine cómo ha de satisfacerse la necesidad general”. Con estas palabras de Horkheimer se hace una descripción de los valores que han regido la historia actual de la sociedad, así como del papel que habían jugado las teorías sociales desde entonces.<sup>49</sup>

Esta corriente teórica, plantea que la verdadera función social de la filosofía radica en la crítica hacia lo establecido con el fin de que los hombres puedan ser verdaderamente libres y puedan, con base en sus propios conocimientos, decidir lo que es mejor para ellos y su entorno, es decir, para la convivencia. Usando la racionalidad como base para la toma de decisiones, podrán apartarse de la manipulación de los medios comunicativos que sólo les hacen accionar de acuerdo a lo que el sistema necesita para su mantenimiento sin importar las verdaderas necesidades de los individuos.

---

<sup>49</sup> Consultar Escuela de Frankfurt, [En línea] [última consulta julio 2014]  
<http://www.boulesis.com/especial/escueladefrankfurt/citas/horkheimer-teoria-critica/>

La Teoría crítica, supone una comprensión histórico-cultural de la sociedad, entendiéndola como un ente que está en constante cambio, por tanto, las teorías nuevas tienen que estar en conexión directa con las acciones propuestas para llegar a los objetivos establecidos. Se trata de romper con la tendencia a absolutizar los hechos, describiéndolos desde una perspectiva muy objetiva, sin tratar de llegar a comprender realmente la realidad y hacer un cambio.

Desde esta perspectiva la Teoría Crítica fundamenta la tesis de este trabajo en tanto que se intenta comprender y hacer una crítica al modelo de desarrollo actual que es donde se contextualiza a los gobiernos comunitarios. Y desde este enfoque buscar alternativas donde las comunidades no queden excluidas de las decisiones y se pueda crear una nueva institucionalidad democrática para pensar en nuevas formas de organización desde lo local. Es decir, una nueva administración posburocrática democrática donde participe la comunidad.

Este enfoque tiene mucho que ver con el proceso de transformación de las comunidades, principalmente es analizar los cambios históricos desde el enfoque de lo local. La historia no da cimientos de cómo tomar esos hechos para lograr un cambio. Además que siempre son relatos sobre ciertos personajes y suelen excluir el papel de la sociedad. Pensar desde la perspectiva sesgada y tan amplia de la historia implica muchas inconsistencias.

Los fines de la teoría crítica concuerdan con el propósito de esta investigación, es decir, ser un conocimiento que integre una base teórica que sirva de sustento para algunas experiencias prácticas llevadas a cabo desde lo local. Y después lograr que estos dos conocimientos hagan sinergia y logren ser una fuerza transformadora en pro de la humanidad, su desarrollo y el equilibrio del planeta. Todo ello teniendo en cuenta la importancia de la razón y la praxis. En otras palabras, el propósito de esta tesis es describir cómo ha sido el desarrollo de las capacidades y potencialidades humanas en algunas comunidades de México. Y cómo las han enfocado para lograr la reapropiación del poder y han podido transformar la realidad desde y para lo local.

### 1.3 Teoría deliberativa de la democracia.

Dice Habermas en su propuesta de Democracia deliberativa que: “en la democracia consensual-discursiva (deliberativa) la soberanía reside en la opinión pública y en el poder comunicativo de la sociedad civil”. Esto supone que el centro de la democracia deliberativa es el diálogo basado en el conocimiento de la realidad concreta, que obliga a tomar en cuenta la opinión pública como medio de consenso mínimo para acordar un marco jurídico y político cuyo principal fin sea reforzar la democracia participativa para la transformación social.<sup>50</sup>

La democracia deliberativa está en parte, en oposición a la democracia liberal<sup>51</sup>, sí es el gobierno del pueblo, pero los mecanismos de participación y los principios rectores, son distintos. Mientras que la liberal propone el apego a la decisión de la mayoría, la deliberativa se enfoca más hacia el uso del discurso y la razón. Esto quiere decir que las minorías deben ser tomadas en cuenta. La idea de democracia representativa basada en la mera elección queda muy separada de la deliberativa en donde todos los integrantes son quienes deciden.

Fishkin propone tres valores que suelen regir las expectativas que se tienen hacia la democracia: equidad política, participación en la última instancia de decisión y deliberación<sup>52</sup>. “El término *democracia deliberativa* designa un modelo normativo que busca complementar la noción de democracia representativa al uso mediante la adopción de un procedimiento colectivo de toma de decisiones políticas que incluya la participación activa de todos los potencialmente afectados por tales decisiones, y que estaría basado en el principio de la deliberación, que implica la argumentación y discusión pública de las diversas propuestas”.<sup>53</sup>

---

<sup>50</sup> VERGARA Estévez, Jorge. La concepción de la democracia deliberativa de Habermas. Quórun Académico, Vol. 2, Julio-diciembre. Universidad de Zulia. 2005

<sup>51</sup> Apegada al Estado Liberal -antes mencionado-, donde los derechos sociales no son los principios rectores del Estado. Sino que es la participación económica la que se pondera dentro de la democracia (liberal). \* Comentario propio.

<sup>52</sup> La deliberación se toma como valor en tanto que produzca consenso y sea capaz de informar a los involucrados del punto de vista de los demás para que al acuerdo sea incluyente. FISHKIN James. The Voice of the People Yale, Yale University Press, 1995.

<sup>53</sup> BESSETTE, Josep. How Democratic is the Constitution?, “Deliberative Democracy: The Majority Principle in Republican Government,” Washington, D.C., AEI Press. 1980 pp. 102–116.

Este régimen plantea un modelo distinto a la elección de representantes. Supone a la democracia como sinónimo de autorganización y autodeterminación de los ciudadanos y como parte de una colectividad, reconociéndolos como parte dentro de la política. El fin principal es que las personas se involucren en las decisiones políticas y sociales, sin tener que delegar su capacidad resolutoria a otras personas u organismos o instituciones. Todo ello es posible si lo vemos en un plano desde la organización local como motor de este mecanismo de participación.

La participación, presentada muchas veces como el valor democrático por antonomasia, se suele defender debido a que funciona como una garantía de que la soberanía popular se cumpla. A su vez, Nino explica que el valor de la deliberación permite llegar a acuerdos más racionales debido a que para convencer a los demás no es posible argumentar con base en lo que es bueno para uno, sino que se tiene que reconciliar los intereses de los demás con los propios para así poder presentar razonamientos justificables frente a todos<sup>54</sup>.

Por otro lado, asumir la validez de la equidad, como lo menciona Rancière, es el requerimiento lógico que permite deliberar<sup>55</sup>, ya que el resultado de la negociación entre desiguales estaría decidido desde antes de que ésta empezara con base en las características de los participantes o en el *status* que gozaran dentro del aparato social.

Un punto muy importante que plantea la Teoría deliberativa de la Democracia, es el uso de la información. Cada una de las comunidades y sus miembros deben conocer todo lo que ocurre y los medios que tienen para su participación, de lo contrario, se verían debilitados y propensos a la apatía y mal funcionamiento de la organización, principalmente del aparato administrativo, ya que éste va respaldado por el sistema político que debe involucrar a todos los ciudadanos.

---

<sup>54</sup> CARLOS Santiago Nino. *The Constitution of Deliberative Democracy*. Yale , Yale University Press, 1996.

<sup>55</sup> RANCIÈRE Jacques. En: *El reverso de la diferencia: identidad y política* Política, identificación y subjetivación, Benajmin Ardití. Nueva Sociedad, Caracas, 2000. pp.145-146.

Si tomamos como punto de partida la situación actual, sin haber llevado a cabo alguna reforma, la democracia participativa no podría ser real, menos aún la organización basada en la Teoría Deliberativa de la Democracia. Sin embargo, en este trabajo se tratará de comprobar que los gobiernos comunitarios, han podido llegar a consensos mediante mecanismos deliberativos, los cuales pueden tomarse como base de referencia para reproducirse en otras comunidades, así como para dar un referente de la posibilidad de la deliberación en los asuntos comunes.

Lo interesante y verdaderamente novedoso de esta propuesta de la deliberación en la organización social como régimen político, es que supone un tipo de organización que requiere necesariamente la reforma o transformación de todas las relaciones humanas, principalmente el sistema económico que ha representado la base de todo este sistema. Tomando como referencias de partida hacia el cambio las experiencias de las comunidades quienes han logrado formar una organización horizontal y desde lo local.

Otro punto fundamental es explicar que se debe comenzar con un proceso de reforma de las instituciones del Estado y por lo tanto de la sociedad para poder llegar a los objetivos que se plantea la Teoría deliberativa de la Democracia. Con estas reformas se pretende tratar de homogenizar los valores y lograr mayor tolerancia y razonamiento lógico en cuanto al bien común y el cómo lograrlo, es decir, la participación en la organización. Todo esto suena imposible dadas las condiciones actuales, por ello es que se necesita emprender un proceso transformador como primer paso; tal como la organización comunitaria.

#### 1.4. Sociedad civil, comunidad y teoría de la acción colectiva.

La Sociedad Civil es un concepto que pertenece especialmente al contexto de la ciencia política y refiere a todos aquellos individuos con el título de ciudadanos de una sociedad determinada que actúan de manera colectiva, con el objetivo de tomar decisiones en lo concerniente al ámbito público, por fuera de cualquier tipo de estructura gubernamental.

Para diversos estudiosos de la realidad social y política, sin la existencia de este tipo de sociedad será prácticamente inviable la forma de gobierno democrática, la sociedad civil es inherente e indispensable para que haya y se mantenga la democracia. Según Jürgen Habermas, la sociedad civil se encuentra conformada por dos elementos principales, por un lado, el conjunto de instituciones que manifiestan y defienden los derechos sociales, políticos e individuales y que son las que ejercen la función de propiciar su libre asociación y posibilitar su defensa en caso de necesitarlo, ya sea del Estado, del mercado, en fin, de quien lo necesite. Y el otro elemento constitutivo son el conjunto de los movimientos sociales que constantemente se encuentran planteando y proponiendo valores, demandas, derechos y ejercen además una función de contralor respecto del cumplimiento de todos aquellos derechos otorgados.

Así, la sociedad civil contiene un elemento institucional definido básicamente por la estructura de derechos de los Estados de bienestar contemporáneos, y un elemento activo, transformador, constituido por los nuevos movimientos sociales.<sup>56</sup> Enrique Brito concibe a la sociedad civil como "el conjunto de ciudadanos organizados como tales para actuar en el campo de lo público en busca del bien común, sin ánimo de lucro personal ni buscar el poder político o la adhesión a un partido determinado.

Las organizaciones no gubernamentales, más conocidas mundialmente como ONGs, las organizaciones no lucrativas (ONL), los clubes y cualquier otro tipo de asociación deportiva que exista, grupos religiosos, clubes sociales, sindicatos, colegios profesionales y las organizaciones barriales son algunas de las sociedades civiles más reconocidas mundialmente y con las cuales nos podemos topa y por qué no también, acudir en caso de necesitar su ayuda, su mediación, para resolver, por ejemplo, algún litigio con el Estado o con cualquier otro actor social.<sup>57</sup>

Es decir, la sociedad civil se concibe como el espacio de vida social organizada que es voluntariamente autogenerada, independiente, autónoma del Estado y limitada por

---

<sup>56</sup> Habermas, J. (1998), *Facticidad y validez*. Madrid, ed. Trotta, p. 447.

<sup>57</sup> Brito Velázquez, Enrique. (1997). "La sociedad civil en México: análisis y debates", en *Sociedad Civil: Análisis y Debates*, México, Foro de Apoyo Mutuo (FAM), Fundación Demos IAP y el Instituto de Análisis y Propuestas Sociales I.A.P., Vol. II, Núm. 1, otoño pp.184-206.

un orden legal o juego de reglas compartidas. Involucra a ciudadanos actuando colectivamente en una esfera pública para expresar sus intereses, pasiones e ideas, intercambiar información alcanzando objetivos comunes.

De acuerdo a Razcón, la sociedad civil se organiza en forma política fuera del Estado. Es de hecho, una forma de organización de la sociedad que es anti-política, con intereses demasiado fragmentados. El concepto prevaleciente de sociedad civil es que es un sistema de asociaciones civiles autorreguladas, descentralizadas y voluntarias, organizadas en forma autónoma del Estado. Como medida para contener los sectarismos ideológicos, se volvió "compañero del neoliberalismo en la medida en que se convirtió en la conciencia crítica del nuevo modelo económico, mientras el rechazo a la lucha por el poder se tradujo en fundaciones, organismos no gubernamentales y civiles, basados fundamentalmente en la filantropía.

La función central de las conductas y prácticas asociativas de la sociedad civil se fundamentan en relaciones interdependientes de confianza mutua, reciprocidad e intercambio en el desarrollo de nuevas formas de ejercicio de derechos ciudadanos que se conquistan a través de luchas políticas y sociales y que definen los derechos civiles que se originan del Estado y cuya burocracia liberal es quien debe garantizarlos no obstante que la estructura vertical de la burocracia esté saturada de racionalidades teóricas, formales y prácticas. Se deben regular la economía y los intercambios partiendo del respeto a los derechos, tanto a los derechos civiles y políticos como a los económicos sociales y culturales.<sup>58</sup>

Esta referencia a los derechos fundamentales se vuelve cada día más central en las movilizaciones y las reivindicaciones de los movimientos sociales del mundo. Los diferentes elementos que intervienen en la caracterización de un movimiento social, incluyen: El comportamiento específico de los actores individuales u organizacionales, las relaciones que los vinculan estrecha y recíprocamente, la identificación y solidaridad de los movimientos que aseguran su persistencia aun cuando no tengan activismo.

---

<sup>58</sup> Razcón, Marco (2002). La crítica de la crítica al neoliberalismo. La Jornada, México, D.F. 6 de agosto del 2002.



Los movimientos sociales tienen un papel fundamental en las aportaciones de una contestación global mediante el establecimiento de redes transnacionales que, luego de mitigar imaginables querencias etnocéntricas, pueden ofrecer un contrapeso a los procesos de globalización del capitalismo neoliberal. La protesta en los tiempos actuales se caracteriza por una madeja de organizaciones coordinadas en nuevas formas de organización en red que enfatizan los códigos culturales y los roles de identidad de las comunidades. Las nuevas formas de protesta, movilización y organización para el cambio social generan una fuerte expectación y atracción en los medios y en la opinión pública, y no es menos el interés que despierta por parte del pensamiento social, tales como el enfoque de los nuevos movimientos sociales (NMS).

Lo que caracteriza a los nuevos movimientos sociales, afirma Rodríguez Giralt (es precisamente que "sus prácticas de resistencia, de redefinición de la vida política, pública o cotidiana, se estructuran en torno a las condiciones y cartografías por las que el poder actual se vehicula. Vemos que las condiciones para el control y la uniformidad sirven también para constituir nuevas prácticas de libertad, organización y alternativa. Como vemos, o veremos, estas redefiniciones nutren la capilaridad y las transformaciones que experimenta el control y el poder dominante, pero nutren también las formas y posibilidades de la acción colectiva destinada a transformar la vida social".<sup>59</sup>

Los grupos que resisten al proyecto neoliberal se encuentran fragmentados y dispersos tanto en ideología, en política como en organización en redes horizontales, de tal forma que su desunión para formular sus denuncias no representan un reto significativo al poder hegemónico. De acuerdo con el análisis de Razcón el abandono de la lucha por el poder de quienes mantuvieron la actividad en las comunidades y sus problemas no sólo causó grave daño político e ideológico, sino que estableció de facto una forma de convivencia con los poderes de la globalización: "ustedes son el poder malo del gobierno; nosotros, el poder bueno de lo pequeño". Rechazando "lo político",

---

<sup>59</sup> Rodríguez Giralt, Israel (2002). El efecto de las TIC en la organización de la acción colectiva: la virtualización de los movimientos sociales. Revista Latina de Comunicación Social, 54. Recuperado <http://www.ull.es/publicaciones/latina/200353vargas.htm>

concebido como sinónimo de perversión, el pensamiento civil en resistencia se refugió en la estrechez de las generalidades, hasta llegar al agotamiento teórico.

Ahora bien, el concepto de comunidad es aún más estrecho que el de sociedad civil, ya que éste último se refiere a la ciudadanía en general, donde se relacionan los individuos para dar solución a algún problema o necesidad que les aqueje, pero generalmente sus organizaciones sólo responden a un problema en específico o a los intereses de algún grupo; entonces, la acción de la sociedad civil no necesariamente se traduce en la participación de todos en la solución de problemas cotidianamente, sino que suelen ser organizaciones temporales y con fines muy estrechos.

Entra, por otro lado, la idea de comunidad, la cual se puede definir como “una agrupación organizada de personas que se perciben como unidad social, cuyos miembros participan de algún rasgo, interés, elemento, objetivo o función común, con conciencia de pertenencia, situados en una determinada área geográfica en la cual la pluralidad de personas interacciona más intensamente entre sí que en otro contexto.”<sup>60</sup>

Para fines de este trabajo, entenderemos por comunidad un grupo de personas que habitan en un mismo espacio geográfico (no muy amplio), tienen una historia, valores y rasgos comunes y deciden organizarse autónomamente (sin el gobierno centralizado y burocrático con que funciona el Estado actual) para dar solución inmediata y certera a sus problemas y a partir de ello acceder a mejorar su calidad de vida sin depender directamente de los órdenes de gobierno establecidos. Y dentro de su demarcación territorial tienen la capacidad de crear con sus propios recursos los medios necesarios para su desarrollo en colectividad.

Esta organización comunitaria, deviene generalmente de un proceso de movimientos sociales, en algún afán de cubrir los huecos que la organización burocrática, centralista, federal y de democracia electoral no pudo resolver en tiempo y forma a las necesidades de la comunidad. Este entramado de relaciones entre habitantes del mismo entorno, suponen la participación directa en la toma de decisiones, así como el compromiso de cada uno de ellos por voluntad propia, pero con la idea de tener un

---

<sup>60</sup> Ander-Egg, Ezequiel. Metodología y práctica del Desarrollo de la Comunidad. Ed. “El Ateneo”, S.A. Barcelona, 1980 p. 45.

compromiso con sus semejantes, ya que se siente parte importante de la organización. Los sentimientos de pertenencia y de responsabilidad colectiva juegan un papel muy importante dentro de la idea de comunidad.

La teoría de acción colectiva en la estructuración de los movimientos sociales, en la sociedad civil y la comunidad.

La teoría de acción colectiva delimita que el capital social formado por redes de reciprocidad, cooperación voluntaria y compromiso, contribuye a la formación de la comunidad. La composición de los nuevos movimientos sociales se presenta en un proceso de amalgamamiento de elementos cognitivos y relaciones de poder entre los individuos, grupos y organizaciones que se interrelacionan en estructuras segmentadas y multifacéticas para constituir un colectivo.

Las nuevas formas de protesta son instrumentalmente mediáticas que hacen uso de estrategias que exhiben las debilidades y flaquezas de los actores mediante acciones descentralizadas, impulsadas y coordinadas muchas de las veces espontáneamente por los nuevos movimientos sociales. La mediación de las tecnologías de la información y la comunicación en la sociedad contemporánea influye en el desarrollo de los nuevos movimientos sociales mediante la regeneración de las temáticas que constituyen el objeto mismo de la lucha política para ejercer mayores efectos globales desde actividades locales. Las tecnologías de la información y la comunicación contribuyen a afirmar y mantener lazos emocionales y de identificación entre los diferentes actores políticos mediante redes de interacción.

Además, facilitan los contactos interactivos entre las diversas redes con heterogéneas enclaves culturales y las movilizan a la acción colectiva. Los nuevos movimientos sociales emergen, se organizan y se desarrollan en función de sus infraestructuras y capacidades para establecer ciertos códigos de comunicación que facilita la acción colectiva mediante una articulación tecnológica que comprime lo local con lo global.

De acuerdo a Castells, la conexión global-local, que es la nueva forma de control y de movilización social en nuestra sociedad.<sup>61</sup>

La tecnología de la información y la comunicación articulan y tienden el entramado de la estructura y funciones de las relaciones simbólicas para la organización de los movimientos para la acción colectiva mediante la politización de la vida cotidiana. Los nuevos movimientos sociales tratan de redefinir la historicidad enfrascándose en una lucha cultural para construir identidades colectivas mediante la articulación de nuevos escenarios y nuevos proyectos sin que necesariamente se vinculen a intereses políticos. Las dimensiones espaciales y temporales son modificadas por las tecnologías de la información y la comunicación, lo cual afecta las formas de acción colectiva y por tanto, la configuración de las identidades sociales y comunitarias.

Los nuevos movimientos sociales significativos problematizan la identidad y cuestionan nuevos estilos de vida y significados culturales más allá de inquietudes políticas y con énfasis en conocimientos, saberes y códigos culturales de especial importancia para las sociedades actuales.

De acuerdo a Melucci "La principal idea acerca de los 'nuevos' movimientos sociales está en relación con la necesidad de superar la imagen de los movimientos como actores históricos unificados que desempeñan un papel central en los conflictos estructurales. He subrayado el hecho de que, debido a razones estructurales, la ubicación y los actores implicados en conflictos sociales pueden ser más variables, centrarse más en temas específicos y asumir un papel simbólico frente al resto de la sociedad."<sup>62</sup>

Touraine argumenta que un movimiento social, "es una acción colectiva orientada a la implementación de valores culturales centrales contra los intereses e influencias de un

---

<sup>61</sup> Castells, Manuel (1996). La Era de la Información. Vol. I: La Sociedad Red. México, Distrito Federal: Siglo XXI Editores. 2002.

<sup>62</sup> Melucci, A. (2001). Vivencia y convivencia. Teoría social para una era de la información. Edición a cargo de Jesús Casquette. Madrid: Ed. Trotta.

enemigo definido en términos de relaciones de poder. Un movimiento social es una combinación de conflictos sociales y de participación cultural."<sup>63</sup>

La acción colectiva, según Rodríguez Giralt, es una respuesta al problema del individuo en las sociedades postindustriales cuyos recursos simbólicos aumentan el potencial de "individuación", de forma que favorecen la autonomía, la autodefinición, la posibilidad del metaconocimiento y la metacomunicación. Sin embargo, según Melucci, "El mismo movimiento por el que estos sistemas sociales distribuyen estos recursos para la individualización sirve de manera simultánea para fortalecer las formas de control y transferirlas a ese nivel básico en el que se da forma al significado y la identidad individual."<sup>64</sup>

Rodríguez Giralt argumenta que las tecnologías de la proximidad tienen un papel activo en la disolución de fronteras, han transformado la práctica, la organización y el discurso de los movimientos sociales contemporáneos, tanto instrumental, organizacional y más profundamente ha dado origen a nuevos modos de relación y de comunicación, que permiten la gestión de conocimientos, la creación de comunidades y el intercambio de significados en otro régimen de relaciones.

De acuerdo a Rodríguez Giralt estos cambios permitirán argumentar que las luchas culturales y sociales contemporáneas, debido en parte al influjo tecnológico, viran su sentido, pasando la política a la cosmopolítica actual la que permite reunir actores muy diversos –incluso ontológicamente– en un mismo escenario, precario y global, donde el intercambio de propiedades, la negociación y las alianzas, por ejemplo entre humanos y no humanos, es moneda común. Los componentes de una estructura de red de intercambio comprenden una red de actores individuales o colectividades, los recursos valiosos que se distribuyen entre estos actores y sus oportunidades y relaciones de intercambio existentes.<sup>65</sup>

---

<sup>63</sup> TOURAINE, A. (1992). Beyond social movements? Theory, Culture and Society. Vol. 9, núm. 1, febrero, pág. 125-145.

<sup>64</sup> MELUCCI, A. (1998). La experiencia individual y los temas globales en una sociedad planetaria. En: Ibarra, P; Tejerán, B. (ed.). Los movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural. Madrid: Trotta.

<sup>65</sup> RITZER, George (1993). Teoría sociológica contemporánea. McGraw Hill Interamericana. Madrid. España.

La cosmopolítica asume que los entrecruzamientos entre cualquier tipo de relación humana y cualquier clase de cuerpo, incluso lo no humano, con el apoyo de tecnologías que permiten reunir actores muy diversos en un mismo escenario global en relaciones permanentes e intensas para intercambio de propiedades, la negociación y las alianzas políticas, etc. Al abrir espacios de participación política, los nuevos movimientos sociales trascienden el terreno de la política para situarse en acciones de la cosmopolítica que permiten la elaboración permanente de compromisos que se sitúan en los planos humanos y no humanos. Rodríguez Giralt sentencia que "si algún rasgo caracteriza a los nuevos movimientos sociales es precisamente éste: la continua reformulación de tal relación, y la (re)creación de esos lazos gracias a la contribución de las denominadas TIC". Dando paso a la creación de comunidades.

#### Acción de los movimientos sociales y formación de la sociedad civil en Latinoamérica.

A través de Latinoamérica se pueden encontrar movimientos a ras de suelo que emergen de los grupos étnicos, comunidades indígenas y los sectores más explotados de la población como el caso de la rebelión indígena de Chiapas y la conciencia étnica del movimiento de Afro-brasileños. Los partidos políticos más controversiales, las organizaciones sindicales y campesinas, los nuevos movimientos sociales en Latinoamérica se han establecido como fuerzas tanto a nivel local como nacional, a pesar de que muchos de estos movimientos tienden a ser clientelistas con relaciones jerárquicas que son una copia del medio ambiente político basado en el patronazgo y el caciquismo.

La fragmentación y dispersión ideológica, política y organizativa de los movimientos sociales de resistencia ha provocado una implosión del pragmatismo al interior de los partidos políticos cuyos efectos supeditan la democracia electoral a los intereses y prerrogativas de los grupos de la elite político burocrática que tratan de mantener el poder estatal. La principal causa de la crisis de los partidos políticos es el surgimiento de formas no democráticas de legitimación que los vuelve incapaces de promover los cambios sociales.

El sistema de partidos no ha podido sustituir las funciones del presidencialismo como árbitro para la resolución de conflictos y disputas que surgen entre los diferentes actores con intereses económicos, sociales y políticos. El sistema de partidos políticos en Latinoamérica entra en crisis y son rebasados por una sociedad civil más demandante y participativa, y por los medios de comunicación que se asumen como actores políticos para servir de intermediarios en las demandas de la sociedad.

El análisis de los nuevos movimientos sociales en Latinoamérica debe considerar la gran heterogeneidad, diferencias y particularidades de su composición social y sus interacciones en función de elementos contextuales que imprimen dinámicas cambiantes a la lógica del comportamiento social.

Los nuevos movimientos sociales internacionales recientes capaces de combatir los poderes económico-financieros, son los primeros signos del descubrimiento colectivo de la necesidad vital del internacionalismo o, mejor aún, de la internacionalización de los modos de pensamiento y de las formas de acción en Latinoamérica.

Las teorías de movimientos sociales, de procesos de genética organizacional y las actividades emprendedoras que dan origen a nuevas empresas, así como el trabajo empírico de los ecologistas sobre las comunidades organizacionales y estudios de la sociedad y la ley, involucran la introducción de nuevos tipos de actores e intereses, nuevos repertorios de acciones, nuevos arreglos estructurales, e interacciones críticas entre las instituciones y los individuos.

Son las mismas luchas políticas que en el ámbito del Estado-nación cuestionan la legitimidad de sus gobiernos pero no la legitimidad misma del Estado Latinoamericano. Los límites de la legalidad no son los mismos de lo legítimo. Así, un elevado crecimiento económico puede coexistir con un debilitamiento de las relaciones de confianza y cooperación cívica. Las relaciones de confianza interpersonal, cooperación y compromiso cívico aprendidas en asociaciones “desde lo local” (comunidad) crean un capital social que influye en el desarrollo económico así como en la organización y desempeño democrático de las instituciones postburocráticas, no estatales.

## 1.5. Enfoque interdisciplinario del Desarrollo Sustentable.

La idea del desarrollo sustentable tiene sus inicios en los años setentas en dos vertientes que tienen relación con temas ambientalistas y económicos. Económicamente, basado en la crítica al sistema de producción que se describe como insustentable y generador de inequidad social. En lo ambiental, se hizo énfasis en los graves deterioros al medio ambiente, expresados en la contaminación y pérdida de los ecosistemas y más recientemente en el calentamiento global, derivados del modelo económico industrial.

El enfoque del desarrollo sustentable ha evolucionado hasta convertirse en un nuevo paradigma social para el desarrollo, que postula un cambio cualitativo del modelo actual llamado de desarrollo. Es decir, propone trascender del desarrollo pensado en términos cuantitativos (basado en el crecimiento económico -PIB-) a uno de tipo cualitativo, donde se establecen estrechas vinculaciones entre aspectos económicos, sociales y ambientales, en un renovado marco institucional democrático, participativo y de corresponsabilidad intergeneracional capaz de aprovechar las oportunidades que supone avanzar simultáneamente en estos tres ámbitos, sin que el avance de uno signifique ir en desmedro de otro”<sup>66</sup>.

### *Informe Nuestro Futuro Común.*

Concibe al Desarrollo Sustentable como *“aquel que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”*<sup>67</sup>

A partir de este enfoque es posible concebir el *desarrollo sustentable* como un concepto multidimensional que incluye elementos económicos, políticos, culturales y sociales, así como aquellos relacionados con el uso de los recursos naturales y su impacto sobre el medio ambiente. Se encuentra regido por los principios de justicia, de-

---

<sup>66</sup> CFR. BOSQUE Deivi, Child Nayasha, Ortega Ángel, Reyes Wendy, Velázquez Liz. Desarrollo sustentable. [en línea] <http://uptparia.edu.ve/documentos/DESARROLLO%20SUSTENTABLE.pdf>

<sup>67</sup> Informe *Nuestro Futuro Común*. Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Comisión Brundtland) creada por Acuerdo de la Asamblea General de las Naciones Unidas. 1987.



mocracia, equidad intra e intergeneracional y su estrategia fundamental es la *participación social*. Su objetivo es permitir a todas las personas en todo el mundo satisfacer sus necesidades básicas y disfrutar una mejor Calidad de vida.

Sus postulados se basan en que no existen crisis separadas: una crisis social, pobreza y desigualdades; una crisis económica, financiera, energética o de alimentos, ecológica, climática o de la biodiversidad sino que están íntimamente interrelacionadas y que el desmedido crecimiento económico, panacea de las sociedades modernas, consume a paso veloz los recursos naturales del planeta, contribuye a la desigualdad y segregación social entre regiones; el mercado, por sí mismo es incapaz de resolver los problemas de empleo, redistribución de la riqueza y, por ende, eliminar la pobreza.

Postula un cambio cualitativo del modelo de desarrollo en la perspectiva del corto y el largo plazo con base en el diseño o fórmulas que nos lleven a una mejor distribución de la riqueza, a una disminución de las desigualdades sociales, a mecanismos que aseguren el crecimiento del empleo, al fortalecimiento de la capacidad de organización y la autogestión de los grupos sociales, así como a la consolidación del sector social, complementando el esfuerzo con los sectores privado y público.

Retoma un conjunto de principios orientadores que validan la necesidad de estrategias productivas que no degraden el ambiente y eleven el nivel y calidad de vida de los grupos y sectores de la población, principalmente los grupos más vulnerables, como los siguientes:

- a) El Desarrollo Sustentable debe conceder prioridad a los seres humanos. La protección ambiental es vital para promover el desarrollo humano. Ello implica asegurar la viabilidad de los ecosistemas del mundo a largo plazo, incluida su biodiversidad, puesto que toda la vida depende de ellos.
- b) Los países en desarrollo no pueden elegir entre crecimiento económico y protección ambiental. El crecimiento no es una opción, es un imperativo; la cuestión no es cuánto crecimiento económico haga falta, sino qué tipo de crecimiento.
- c) Cada país tendrá que fijar sus propias prioridades ambientales, las cuales diferirán con frecuencia en los países industrializados y en desarrollo.
- d) Asimismo, es conveniente modificar pautas de consumo para revertir el deterioro ambiental y mantener la base material del desarrollo, impulsar una mejor

comprensión de la importancia de la diversidad de los ecosistemas, aplicar medidas localmente adaptadas a problemas ambientales, mejorar el monitoreo del impacto ambiental producido por las actividades productivas, respetar las pautas socioculturales propias, sobre todo, de los pueblos indígenas, y asumir un enfoque de género en el desarrollo de los proyectos.

Para lograr estos propósitos se plantea, dentro del mismo Informe *Nuestro Futuro Común*, lo siguiente:

- Erradicar la pobreza y distribuir más equitativamente los recursos.
- Aprovechar de modo sustentable los recursos naturales y ordenar ambientalmente el territorio.
- Compatibilizar la realidad social, económica y natural.
- Promover la organización y la participación social efectiva.
- Impulsar la reforma del Estado y generar una estrategia socioeconómica propia.
- Reducir el crecimiento demográfico y aumentar los niveles de salud y educación.
- Establecer sistemas comerciales equitativos y abiertos, tanto internos como externos, que incluyan aumentos de la producción para consumo local.

El Informe *Nuestro Futuro Común*, plantea un método interdisciplinario, holístico y sistémico que permite formular propuestas integrales y cambios estructurales, cualitativos al modelo llamado de desarrollo, es decir, un cambio civilizatorio. Entre sus temas centrales y/o ejes rectores destacan: “Un *sistema político* que asegure una participación ciudadana efectiva en la toma de decisiones; un *sistema económico* que sea capaz de generar excedentes y redistribuirlos con equidad al tiempo de fomentar conocimiento técnico sostenido y confiable; un *sistema social* que provea soluciones a las tensiones originadas por un desarrollo desigual; un *sistema de producción* que respete la obligación de conservar la base ecosistémica del desarrollo; un *sistema científico-tecnológico* que pueda buscar continuamente nuevas soluciones; un *sistema internacional* que fomente patrones sustentables de comercio y finanzas; un *sistema administrativo* que sea flexible y tenga la capacidad de corregirse a sí mismo, con base en *instituciones democráticas*”.<sup>68</sup>

---

<sup>68</sup> Informe *Nuestro Futuro Común*. CNUMAD, 1987.

## CAPÍTULO II

### 2. La crisis institucional en México. Enfoque de derechos.

Durante las últimas décadas, en México al igual que en América Latina se ha experimentado lo que algunos llaman "crisis de gobernabilidad", resultado de la multiplicación de protestas sociales contra el modelo de desarrollo y su sistema institucional alineado al denominado "Consenso de Washington"<sup>69</sup>.

Más de treinta años de neoliberalismo han significado vulnerabilidad a los derechos humanos fundamentales debido al estancamiento económico, continuada y creciente polarización social, altos índices de desempleo y predominio del empleo precario, incremento de la pobreza y procesos regresivos en la distribución de la riqueza, desigualdades locales y regionales, narcotráfico, terrorismo, corrupción abierta o simulada y la propia incapacidad de los sistemas político-institucionales tradicionales –partidos, gobiernos burocráticos y congresos– para manejar estas situaciones de ruptura.

#### 2.1 El contexto global

La evidencia empírica confirma que el fenómeno de la globalización y la instauración del modelo neoliberal como soporte político-ideológico e institucional ha traído como consecuencia un devastador proceso de exclusión de grandes masas poblacionales y el deterioro de las identidades culturales así como de los recursos naturales.

Según datos de la OCDE, Europa sigue mal. No logra recuperarse de la crisis del 2009. La media de desempleo es superior al 12 por ciento y llega a casi el doble en algunos países del sur. Los salarios reales han bajado para, supuestamente, adquirir

---

<sup>69</sup> El Consenso de Washington incluye los siguientes puntos: Disciplina en la política fiscal, enfocándose en evitar grandes déficits fiscales en relación con el PIB; Reorientar el gasto gubernamental a áreas de educación y salud; Reforma fiscal o tributarias, con bases amplias de contribuyentes e impuestos moderados; Desregulación financiera y tasas de interés libres de acuerdo al mercado; Tipo de cambio competitivo, regido por el mercado; Comercio libre entre naciones; Apertura a inversiones extranjeras directas; Privatización de empresas públicas; Desregulación de los mercados; Seguridad jurídica de los derechos de propiedad. Williamson, John: "a qué se refiere Washington por Reforma Política". En, Williamson, John (Ed): el Reajuste Latinoamericano: Qué tanto ha sucedido, Washington: Instituto de Economía Internacional, 1989.

competitividad y exportar más; lo que habría de generar más empleo e inversión. Sin embargo en 2012 su economía se redujo en un 0.4 por ciento y en 2013 creció a apenas un 0.1 por ciento. Este año empieza creciendo al 0.3 por ciento lo que no es suficiente para salir del agujero<sup>70</sup>.

Sus gobiernos se encuentran entre la espada y la pared: pagar su deuda o proporcionar servicios básicos a la población. Aunque han hecho esfuerzos por desendeudarse, a un alto costo social, la deuda gubernamental del continente se ubica en un nivel histórico, equivale al 93 por ciento del Producto Interno Bruto.

El mundo presenta un “hambre inexplicable”, donde 1/6 de la población mundial sufre problemas alimenticios relacionados a la desnutrición, en un mundo con la capacidad técnica de producir alimentos para casi el doble de sus habitantes. Exacerbado por el aumento del precio de los alimentos que afecta de manera directa a la mitad del mundo que gasta el 80% de su presupuesto en alimentos.

Existe un preocupante “déficit de agua potable e instalaciones sanitarias”. 900 millones de personas no tienen acceso al agua potable y 2.600 millones viven en zonas sin redes de instalaciones sanitarias. Su influencia sobre la salud pública es determinante. En América Latina, a pesar de ser poseedora de casi la mitad de aguas limpias del mundo, 50 millones de personas no tienen acceso al agua potable.

Se verifican “elevadas tasas de mortalidad infantil y mortalidad materna”. Frente a un mundo que se propuso llegar a 2015 con una tasa de 3 cada cien niños con 5 años cumplidos, respecto a una tasa de mortalidad infantil de 10 cada cien en 1990; aún hoy se lamentan 7 fallecimientos de cada cien. Respecto a las madres, el panorama arroja similares características, de 480 madres fallecidas cada 100.000 nacimientos en 1990, se propuso llegar a 2015 con una tasa de 120 cada 100.000; pero aún hoy se evidencian 350 cada cien mil.

Los “Déficits en Educación”, también resultan alarmantes. Mientras los países donde se evidencian las inversiones sostenidas y de largo plazo en la materia, como los

---

<sup>70</sup> Economía y desarrollo económico internacional: Europa, OCDE, América Latina y otras áreas.  
<http://economyaydesarrollointernacional.blogspot.mx/>

países escandinavos, arrojan las tasas más altas de avance tecnológico, estándar de vida e igualdad; en el mundo en desarrollo 121 millones de habitantes no concurren a la escuela de manera regular, con un marcado sesgo hacia las mujeres, dado que 2/3 de los analfabetos son mujeres. En América Latina solo el 50% de la población termina la escuela secundaria y la diferencia entre clases sociales es apabullante.

La OIT denomina “La generación perdida” a los jóvenes que atraviesan la crisis económica actual; dado que no han podido insertarse en el mercado laboral y no han terminado sus estudios secundarios. Las tasas de desocupación joven duplican a la general en la mayoría de los países; exacerbado por el hecho de que los jóvenes profesionales comienzan a aceptar trabajos menos calificados, y por ende corriendo a los sectores vulnerables a la informalidad y precarización laboral.

Persiste la “Discriminación de Género”, a pesar del enorme avance en la materia, ante iguales responsabilidades laborales, la remuneración del hombre es un 30% más alta que la de la mujer. Y recae sobre las mujeres la responsabilidad del “cuidado del hogar” por mandato cultural, aun cuando se ha ido equiparando la carga horaria laboral de ambos miembros de una familia. Dentro de la misma temática, la violencia de género ocupa un lugar determinante de la agenda.

Por último, resulta de enorme urgencia tomar conciencia del “cambio climático”. Aun cuando se contemple el grado relativo de incidencia de la acción del hombre respecto al ecosistema; no existe discusión respecto al desequilibrio y daño generado por dicha acción y su consecuencia.

En un mundo donde la evidencia de fenómenos climatológicos potenciados, comienza a volverse frecuente; y las zonas de mayor incidencia se presentan en los países en desarrollo; se vuelve de primer orden comenzar a trabajar en la tendencia que cambie este presente.

En América Latina, el fenómeno de la globalización y la instauración del modelo neoliberal como soporte político e ideológico ha traído como consecuencia un devastador proceso de exclusión de grandes masas poblacionales y el deterioro de las identidades culturales. Esta situación, que involucra a toda la sociedad, plantea hoy un

desafío al Estado *moderno*, en la medida en que exige una pronta y profunda revisión a sus estructuras y sistema jurídico-político, que advierta los componentes socioculturales de nuestros problemas y tenga como objetivo y escenario inmediato el reconocimiento de la comunidad como sujeto de derecho público.

El acercamiento de América Latina a un marco de protección de los derechos humanos y culturales corre parejo con el resto de la comunidad internacional, pero ello no es un indicador de avances con respecto a la incorporación, adopción y ratificación de los múltiples mecanismos e instrumentos adecuados a la protección de los derechos humanos y en particular a favor de los pueblos indígenas y afrolatinos.

Un ejemplo es que, si bien la mayor parte de los países de la región han ratificado la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, ello no ha redundado históricamente en reformas constitucionales sino hasta bien entrada la década de 1990, situación que en todo caso coincide con la inclinación a la democratización de los países del continente y con la tendencia mundial hacia la organización y gestión comunitaria.

## 2.2. El contexto político-institucional

La lógica del orden social e institucional neoliberal ha sido incapaz de generar un auténtico modelo de desarrollo justo y democrático con visión de largo plazo.

Se debaten con mucha frecuencia cuáles serán los mejores caminos para concretar si estamos avanzando hacia sistemas alternativos de administración pública o si seguimos con reformas al modelo burocrático vigente cuyos indicadores pronostican mayores cuotas de desigualdad, falta de credibilidad institucional y despilfarro de recursos que se agotan.

Aquí se presenta e informa sobre acciones colectivas de algunas organizaciones sociales que forman parte de la sociedad civil, así como la respuesta de sus autoridades locales.

Formas de participación de organizaciones sociales que ponen de manifiesto la capacidad de la sociedad civil para operar como contrapeso del orden político en aquellas situaciones y escenarios en los que la ciudadanía percibe que los efectos, o

la ausencia, de determinadas políticas gubernamentales son injustas, o bien pone en tela de juicio la legitimidad de determinadas acciones ejecutadas por los actores que ejercen, pretenden o detentan el poder político.

#### Movimientos sociales.

Los movimientos sociales se han expresado dentro de estos escenarios de forma muy diversa. La principal experiencia de los procesos de desarrollo de ciudadanía de esta índole es que la globalización, junto a las transformaciones del Estado, el mercado y la sociedad civil, ha producido profundos cambios en la acción colectiva de los pueblos indígenas, en especial en las mediaciones entre la comunidad, el plano nacional y el internacional. Como consecuencia de esto, las estrategias políticas de los movimientos comunitarios y organizaciones indígenas se estructuran de distintas formas, pero se expresan y simbolizan a partir de códigos compartidos que les imprimen unidad discursiva.

Baste señalar los siguientes ejemplos de denuncia que aportan un amplio diagnóstico para interpretar las profundas raíces y complejidad de la crisis generalizada de un modelo de Estado y Administración Pública que dejó en manos de las libres fuerzas del mercado la actividad productiva, sin garantizar a las comunidades al pleno ejercicio de sus derechos a la salud, educación, empleo, al aprovechamiento de sus recursos naturales y a un medio ambiente sano:

#### Red Unidos por los Derechos Humanos.

Declaración del X Encuentro Nacional del Congreso Social hacia un Nuevo Constituyente. Septiembre / 2014.

*“...Otro México se Organiza.*

*Desde la normal rural de Ayotzinapa, en Tixtla, Guerrero, las delegadas y delegados al X Encuentro Nacional del Congreso Social hacia un Nuevo Constituyente, en Ayotzinapa, Guerrero, 122 organizaciones de 12 estados*

*DECLARAMOS:*

*El actual régimen sólo representa a la oligarquía financiera, a ese puñado de explotadores de nuestra fuerza de trabajo y saqueadores de nuestros recursos naturales, responsables de la terrible situación de miseria, muerte e injusticia en que nos debatimos más de 70 millones de pobres en el país.*

(...)Llamamos a todo nuestro pueblo a evitar que dichas reformas sean llevadas a la realidad, a evitar que sean aplicadas en la práctica, a impedir la realización de los megaproyectos energéticos y de saqueo de recursos naturales en cada territorio en que se pretendan. Convocamos a todo nuestro pueblo a acelerar la acumulación de fuerzas que nos permita pasar de la defensiva a la ofensiva contra el régimen oligárquico, que posibilite quitarlo del poder y convocar a un nuevo constituyente que recupere las conquistas perdidas en las contrarreformas neoliberales y aporte nuevos derechos y conquistas a las mayorías populares. (Resumen)<sup>71</sup>

## Movimiento de afectados por las represas y en defensa de los ríos

### *“...Olintla, Ejemplo de Resistencia*

En Olintla, Puebla pueblo totonaca que expulsó a Grupo México. Del 29 al 31 de agosto, 2014 se reunieron alrededor de mil representantes de distintas organizaciones opositoras a los proyectos mineros e hidroeléctricos en México y América Latina; incluso, varios países de Europa se vieron representados en este 11° Encuentro Nacional, convocado por el Movimiento de Afectados por las Represas y en Defensa de los Ríos (MAPDER) y organizado por diversas organizaciones civiles en el estado de Puebla.

Olintla es un lugar emblemático. Aquí, una pequeña comunidad totonaca, menospreciada por el poder, expulsó de sus tierras al gigante “Grupo México”, empresa que pretende construir una presa hidroeléctrica para vender energía privada y agua a proyectos mineros, así como a la explotación petrolera que utiliza la técnica del “fracking” –prohibida en países del “primer mundo” porque hace estallar las entrañas de la tierra, contaminando el subsuelo con sustancias tóxicas que afectan también la superficie de la tierra y la vida comunitaria.

Olintla expulsó a este gigante sin derramar una sola gota de sangre. Bastó la organización de la gente y su disposición a ofrecer la vida en defensa de su territorio, sin importar lo que digan las leyes de los diputados. Así que todas las organizaciones de afectados vinieron a apoyar esta resistencia, para que dicha empresa no se atreva a regresar con la ley energética en una mano y la Gendarmería Nacional en la otra –pues ésta fuerza pública de represión fue creada precisamente para defender las explotaciones industriales extranjeras. ...” (resumen).<sup>72</sup>

## Emplazan 7 alcaldes de sonora a Grupo México por derrame

“...Alcaldes de los siete municipios afectados por el derrame de 40 millones de metros cúbicos de sulfuro de cobre acidulado a los ríos Bacanuchi y Sonora, emplazaron a Javier García de Quevedo, presidente de Minera México, Subsidiaria de Grupo México, a un encuentro para el

---

<sup>71</sup> Kgosni 159 Prensa Popular del Totonacapan y La Huasteca. Papantla, Ver. Publicación quincenal. Septiembre de 2014. Ver declaración completa:

<http://www.tumin.org.mx/documentos/KGOSNI%20PDF/KGOSNI%20159-OTRO%20ME%23U0301XICO%20SE%20ORGANIZA.pdf>

<sup>72</sup> Castro Soto, Juan.[en línea]

[http://www.youtube.com/watch?v=PhpSwSBbdxM..http://tendenciasmujer10img.emol.com/Fotos/2013/07/25/file\\_20130725111332.jpg](http://www.youtube.com/watch?v=PhpSwSBbdxM..http://tendenciasmujer10img.emol.com/Fotos/2013/07/25/file_20130725111332.jpg)



próximo miércoles, a fin de impulsar un programa de atención a los afectados que responda a sus necesidades urgentes.

Entre éstas se encuentran: "gravísimos daños ecológicos, afectaciones a la ganadería, a la agricultura, al comercio, la salud y la estabilidad económica y emocional de los pobladores de los siete municipios contiguos a los afluentes señalados".

(...) "Como ya es de su conocimiento, el derrumbe de un represo construido por la empresa Buenavista del Cobre, perteneciente al conglomerado Grupo México, ocurrido el 06 de agosto produjo el derrame de 40,000 metros cúbicos de sulfato de cobre acidulado a lo largo de 176 kilómetros del arroyo Tinajas, municipio de Cananea, Sonora, incluyendo otros ácidos y metales pesados que corrieron 64 kilómetros del Río Bacanuchi y 190 kilómetros del Río Sonora hasta la presa El Molinito que causó gravísimos daños, recuerdan en un comunicado al directivo de Grupo México".

(...) En este sentido, aseguraron, buscan una solución consensada a todos los problemas originados por el derrame de tóxicos a los ríos Bacanuchi y Sonora, por lo cual lo citaron justo en las oficinas de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos... " <sup>73</sup>

### Grupo México desaira reunión con alcaldes por río sonora

"... Un desaire de Grupo México a la reunión convocada por alcaldes para encontrar una solución de fondo al problema ocasionado por el derrame tóxico al río Sonora, podría detonar un estallido social en comunidades de los siete municipios afectados, donde la gente está harta de paliativos.

En un desplegado firmado por los presidentes municipales de los pueblos de la ribera que desde hace 35 días padecen escasez de agua por contaminación con metales pesados del caudal que abastece el consumo humano y las actividades productivas, citan a al presidente del consorcio minero, Xavier García de Quevedo, para una reunión a realizarse este miércoles a las 17:00 horas en las oficinas de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos en esta Capital.

Jesús Lauro Escalante Peña, alcalde de Banámichi, afirmó que la gente está cansada de agua embotellada y quiere una solución de largo plazo.

(...) La Comisión Estatal de Derechos Humanos ratificó su denuncia penal contra Grupo México, ante el agente del Ministerio Público Federal. Raúl Ramírez Ramírez, presidente de la comisión, dijo que la denuncia se apoya con informes de autoridad, como la Secretaría de Agricultura y de la Unión Ganadera Regional de Sonora. La denuncia es por daños a recursos naturales, a la flora, a la fauna, los ecosistemas, la calidad del agua, el suelo, etcétera, desde el arroyo Las Tinajas, Río Bacanuchi y Río Sonora. Esto en perjuicio de los, Banámichi, Huépac, San Felipe de Jesús, Aconchi, Baviácora y Ures, por derramar más de 40 mil metros cúbicos de sulfato de cobre acidulado... " <sup>74</sup>.

---

<sup>73</sup> ESCOBAR Amalia. *Emplazan alcaldes a Grupo México por derrame en Sonora*. El Universal. Domingo 07 Septiembre 2014.

<sup>74</sup> SÁNCHEZ Dórame Daniel. *Grupo México desaira reunión con alcaldes por río Sonora*. El Universal. HERMOSILLO, Son. Martes 9 de septiembre/2014.

Como es de observarse, en México decenas de miles de unidades de producción de todo tamaño han sido destruidas o desaparecido por distintas causas. Ciertamente se han creado otras más modernas, pero generan poco empleo y pagan salarios menores a los que pagaban las anteriores hace treinta y cinco años. Los *gobiernos burocráticos en acción* han impulsado riquezas inmensas mientras crece la pobreza, se destruye la producción histórica y el país se estanca.

### Los déficits sociales

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) indica que la alimentación de un mes de una persona cuesta 1,227 pesos. Para que un padre de familia alimente a cuatro necesita casi cinco mil pesos. Aparte están los costos de vivienda, ropa, transporte, gastos del hogar y más. Más de seis millones de mexicanos ganan un salario mínimo al día; son afortunados porque tienen empleo. Pero no les alcanza ni para alimentar bien a sus hijos. Elevar los salarios podría traducirse en que las empresas puedan vender más, producir más, generar más empleo, tener mayores ganancias y, por supuesto, volver a elevar salarios. Podría sí; pero tal vez no ocurra porque los empresarios podrían decidir elevar los precios para maximizar sus ganancias inmediatas y volver a dar al traste con las posibilidades de crecimiento del país y de mejoría del bienestar de la población<sup>75</sup>.

Según datos de CONEVAL, Entre 2008 y 2010 la población en pobreza en el país pasó de 44.5% a 46.2%, lo que representa un incremento de 48.8 a 52.0 millones de personas. En el mismo periodo, la población en pobreza extrema pasó de 10.6% a 10.4%; en términos del número de personas en situación de pobreza extrema, éste se mantuvo en 11.7 millones. Lo anterior se explica por la evolución del ingreso y de las carencias sociales: En estos años, en el contexto de la crisis económica, el ingreso real de los hogares se redujo, especialmente en las áreas urbanas. Asimismo, se registró un incremento de la población que carece de acceso a la alimentación.

---

<sup>75</sup> Medición de la pobreza en los municipios de México 2010. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. [En línea]  
[http://www.coneval.gob.mx/informes/Pobreza/Pobreza\\_municipal/Presentacion/Pobreza\\_municipios.pdf](http://www.coneval.gob.mx/informes/Pobreza/Pobreza_municipal/Presentacion/Pobreza_municipios.pdf)

En el mismo periodo, se redujeron las carencias sociales de acceso a los servicios de salud; servicios básicos en la vivienda; calidad y espacios de la vivienda, y rezago educativo, así como el acceso a la seguridad social. Si bien en las entidades se tuvo en general un incremento de las coberturas de servicios básicos, las principales razones del incremento en la pobreza fueron la reducción del ingreso y el aumento de la carencia de acceso a la alimentación. La carencia social que se incrementó entre 2008 y 2010 fue el acceso a la alimentación. La población con carencia de acceso a la alimentación subió de 21.7% a 24.9%.

Llevamos décadas de estancamiento y empobrecimiento debido a políticas que no se modifican. La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) señala que somos uno de los dos únicos países en los que el salario mínimo del 2012 fue menor al del 2007.<sup>76</sup>

### 2.3 Políticas y Programas sociales

Es necesario ubicar en esos procesos a la política social, revisar cómo la orientación neoliberal de la Administración Pública Federal ha cobrado forma en este espacio y, especialmente, tratar de identificar las posibilidades de los esfuerzos realizados y limitaciones de la política social en la construcción de alternativas para impulsar el desarrollo social “a partir de lo local”.<sup>77</sup>

La respuesta que el gobierno en sus tres niveles ha dado a los cuestionamientos y críticas sobre las carencias económicas, materiales, de servicios, de acceso a la justicia y demás derechos humanos que se hacen presentes en las comunidades marginadas, principalmente las indígenas, ha sido un sinnúmero de programas

---

<sup>76</sup> “El salario mínimo en México es inferior al umbral de pobreza per cápita destacó este martes la Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL)”. HERNÁNDEZ Angélica / Zenyazen Flores. El Financiero. 05.08.2014 CIUDAD DE MÉXICO.-

“La relación entre el salario mínimo y el valor de la línea de pobreza per cápita demuestra la capacidad de compra del salario mínimo. México es el único país al final de la década (2002-2011) donde el valor del salario mínimo es inferior al umbral de pobreza per cápita”, dijo Antonio Prado, secretario ejecutivo adjunto de la Comisión.

<sup>77</sup> VÁZQUEZ Olivera Gabriela. El viraje neoliberal de la política social y la búsqueda de alternativas en América Latina. Colección Pensamiento Propio, UACM. México 2012. P. 10

sociales y de apoyo mayoritario enfocado a ellos, con altos presupuestos anuales, pero con poco contenido verdaderamente enfocado en concreto a los derechos sociales.

*Programa Oportunidades*, ha cambiado y ahora se llama PROSPERA. Es un *programa coordinado que articula incentivos para la educación, para la salud y para la nutrición, con el fin de promover el desarrollo de capacidades de las familias en extrema pobreza*. El presupuesto del Programa se asigna en tres Secretarías: SEDESOL, SEP y SSA y la operación se rige por reglas establecidas por los titulares de esas secretarías, la SHCP y el IMSS. Para garantizar la acción conjunta y complementaria de estos tres componentes, se creó la Coordinación Nacional de PROSPERA, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social. Representa pues, un primer esfuerzo por parte del gobierno federal para llevar a cabo una política social en donde interactúen varias dependencias, incluyendo a la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano (SEDATU), la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (ST).

Al inicio de este sexenio se planteó una nueva estrategia de desarrollo, articulada a los objetivos del Programa Prospera, que se denominó Cruzada Nacional Contra el Hambre. Ésta va acorde con los planteamientos que se hicieron en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río +20). De la cual tomó como referencia los mismos objetivos. Es una estrategia de inclusión y bienestar social, que se implementará a partir de un proceso participativo de amplio alcance cuyo propósito es conjuntar esfuerzos y recursos de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como de los sectores público, social y privado y de organizaciones e instituciones internacionales, para el cumplimiento de los objetivos consistentes en:

Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación; eliminar la desnutrición infantil aguda y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez; aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas; minimizar las pérdidas post-cosecha y de alimentos durante su

almacenamiento, transporte, distribución y comercialización y promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre”.

Aunados a esta estrategia, existen otros programas sociales, económicos y ambientales que tienen que ver con la mejora en la calidad de vida de las personas que forman parte de las Zonas de atención prioritaria. Por ejemplo:

*Programa de Apoyo a la Educación Indígena*, tiene por objetivo general: Apoyar la permanencia en la educación de niñas, niños y jóvenes indígenas, inscritos en escuelas públicas, a través de modelos diferenciados de atención, priorizando aquellos que no tienen opciones educativas en su comunidad. Debido a que el rezago educativo sigue siendo mayor en zonas de atención prioritaria (ZAP) que en otros municipios, es importante enfocar los esfuerzos en las regiones más pobres en donde la carencia fue mayor a 25% en 2010.

Se sugiere una mayor focalización de becas en las zonas más pobres, pero también se sugiere ampliar las becas en educación media superior, pues la cobertura en el país sigue siendo baja (64.4%). El Censo 2010 muestra que el 41.6% de la población mayor de 15 años que debería tener secundaria no la tenía, aún en las Zonas de Atención Prioritaria en 2010. Por lo que el programa antes mencionado, representa una actividad ad hoc con las necesidades que se han contabilizado en cuanto a estas zonas.

*Programa Vivienda Digna*, tiene por Objetivo general contribuir a que los hogares mexicanos en situación de pobreza con ingresos por debajo de la línea de bienestar y con carencia por calidad y espacios de la vivienda mejoren su calidad de vida a través de acciones de vivienda digna, con servicios básicos, como el acceso al agua, higiene y saneamiento.

*Programa Prevención de Riesgos en los Asentamientos Humanos*, tiene por objetivo general contribuir al fortalecimiento de las capacidades de los municipios en materia de prevención de riesgos, a través de las obras y acciones que reduzcan la vulnerabilidad de la población ante el impacto de fenómenos naturales.

*Programa para el desarrollo de zonas prioritarias*, tiene por objetivo general el contribuir a proveer un entorno adecuado de los territorios que presentan mayor marginación y rezago social del país, a través de la reducción de los rezagos que se relacionan con la calidad, espacios y acceso a los servicios básicos de la vivienda; así como en infraestructura social comunitaria.

*Programa Entornos y Comunidades saludables*, su objetivo es fortalecer los determinantes positivos de la salud, mediante el impulso de la participación de las autoridades municipales, la comunidad organizada y los sectores sociales en el desarrollo de acciones de promoción de la salud a fin de generar entornos favorables.

*Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías*, cuyo objetivo general es contribuir a mejorar las fuentes de ingreso de las y los artesanos mexicanos cuyo ingreso es inferior a la línea de bienestar, mediante el desarrollo de proyectos sostenibles, que fomenten la actividad artesanal.

*Programa de Opciones Productivas*, tiene como objetivo general contribuir a mejorar los ingresos de la población, mediante el desarrollo de proyectos productivos sustentables.

*Programa de Infraestructura Indígenas*, tiene por objetivo general contribuir a que los habitantes de las localidades indígenas elegibles superen el aislamiento y dispongan de bienes y servicios básicos, mediante la construcción de obras de infraestructura básica y vivienda.

*Programa para Mejoramiento de la Producción y Productividad Indígena*, tiene por objetivo general mejorar los ingresos de la población indígena atendida a través del apoyo a proyectos productivos y desarrollo de capacidades con enfoque de género e interculturalidad.

*Subprograma “Comunidad diferente”* cuyo objetivo es fortalecer los procesos de desarrollo comunitario, mediante la capacitación a Grupos de Desarrollo para la adquisición de habilidades y conocimientos de sus integrantes, haciendo posible la autogestión de proyectos comunitarios en beneficio de su localidad. Es por ello que debemos tener en cuenta que la reducción de la pobreza se materializará si la

cobertura y calidad de servicios básicos y el ingreso, pudieran evolucionar satisfactoriamente.

*Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales*, cuyo objetivo es apoyar el incremento de la cobertura de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento en localidades rurales, mediante la construcción y ampliación de su infraestructura, con la participación comunitaria organizada, a fin de inducir la sostenibilidad de los servicios.

*Programa de Tratamiento de Aguas Residuales*, se trata de otorgar apoyos a los prestadores de agua potable, alcantarillado y saneamiento, para diseñar, construir, ampliar y rehabilitar plantas de tratamiento de aguas residuales, para incrementar el volumen tratado o mejorar sus procesos de tratamiento. Se divide en dos vertientes: Infraestructura de tratamiento de aguas residuales y Operación y mantenimiento de las plantas de tratamiento de aguas residuales.

*Programa Nacional Forestal*, tiene como objetivo general promover el aprovechamiento sustentable de los recursos forestales del país, reactivar la economía del sector forestal y mejorar la calidad de vida de los habitantes de las zonas forestales; así como, mantener e incrementar la provisión de bienes y servicios ambientales a la sociedad y reducir las emisiones de carbono generadas por la deforestación y degradación forestal.

Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas

Los objetivos estratégicos dan cumplimiento a lo dispuesto en los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, publicados en el Diario Oficial el 30 de marzo de 2007, en los cuales se establece que los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades deben ser una expresión de los fines últimos que se fijen en el marco de los objetivos, estrategias y prioridades contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo.

1. Avanzar en la armonización legislativa, el reconocimiento y la vigencia de derechos, así como el acceso a la justicia de los pueblos indígenas.
2. Garantizar el acceso de la población indígena a la alimentación, salud, educación, infraestructura básica y vivienda.

3. Mejorar las fuentes de ingreso monetario y no monetario de las familias y comunidades indígenas.
4. Fortalecer la participación de la sociedad indígena y la coordinación intergubernamental en la planeación y gestión del desarrollo de los pueblos indígenas.
5. Preservar la cultura de los pueblos indígenas como patrimonio nacional y elemento articulador de la acción institucional.

#### Programas sustantivos

- Programa para Mejoramiento de la Producción y Productividad Indígena.
- Programa de Apoyo a la Educación Indígena.
- Programa de Infraestructura Indígena

El objeto de PROSPERA es articular y coordinar la oferta institucional de programas y acciones de política social, incluyendo aquellas relacionadas con el fomento productivo, generación de ingresos, bienestar económico, inclusión financiera y laboral, educación, alimentación y salud, dirigida a la población que se encuentre en situación de pobreza extrema, bajo esquemas de corresponsabilidad que les permitan a las familias mejorar sus condiciones de vida y aseguren el disfrute de sus derechos sociales y el acceso al desarrollo social con igualdad de oportunidades.

#### Gasto programable.

Tomando en cuenta lo anterior, encontramos una nota en el periódico *el milenio* que se titula así: “Los 70 programas destinados a la Cruzada Nacional contra el Hambre suman un presupuesto de 289 mil millones de pesos, lo que supera los 260 mil millones que ejercerá este año la Secretaría de Educación Pública y triplica los 95 mil millones de la de Desarrollo Social.” Es decir, se está invirtiendo una gran cantidad de recursos en un solo programa, que se supone está destinado a hacer efectiva una coordinación entre diversas secretarías; además de que sus objetivos son muy amplios y ambiciosos en cuanto a la lucha contra la pobreza.

Por otro lado, encontramos las cifras que muestran el gasto en cada rubro; una de las inconsistencias (en función de lograr un desarrollo) de planeación y presupuestación es que el gasto está siempre separado en sectores, no se incluyen dentro de un mismo objetivo, y el resto de los programas (no incluidos en PROSPERA) se encuentran aislados unos de los otros. Tomando como ejemplo la división del gasto en 2013,



encontramos que del total del presupuesto de egresos, el gasto programable, se divide en 23% en inversión, el 32% en salarios, el 18% en gasto de operación, el 14% en pensiones y jubilaciones y el 13% en programas sociales.

Esa misma cantidad es tomada en cuenta para otra clasificación del gasto, esto es por finalidad. Según esta clasificación, el 58% se destinó a desarrollo social, el 33% al desarrollo económico y el 9% al gobierno.<sup>78</sup> De esta misma clasificación tenemos que el 24.3% se destinará a combustibles y energía, el 17.5% a educación, el 6.8% a Vivienda y servicios a la comunidad, el 17.6% a la protección social, el 14.5 a la salud, el 0.9% a la protección ambiental. Y otros ramos derivados de la finalidad.

En este contexto, ningún presupuesto será suficiente para enfrentar las causas estructurales de las desigualdades y la pobreza, si el asunto es que la economía no marcha, los derechos sociales serán más vulnerables, la sociedad se verá cada vez más maltratada y empobrecida, habría que reconsiderar este tipo de discusión y plantearse otro, no de sólo cifras sino de cambios cualitativos mucho más efectivos.

Necesitamos replantearnos los fines sociales del Estado y anteponerlos a los fines actuales del mercado; debemos enfocarnos a crear un sistema que no adore las cosas ni desprecie la vida. En otras palabras, crear un sistema en el que la base en sea la organización comunal, donde se reparta a cada miembro lo necesario para satisfacer sus necesidades sin sobreexplotar sus capacidades, teniendo como base nuevos valores sociales enfocados al apoyo mutuo, solidaridad, respeto, colectividad, confianza, es decir, crear comunidad y capital social; todo ello dentro de un marco de equilibrio constante con la naturaleza. Es ahí donde miramos a las organizaciones comunitarias que han surgido y siguen surgiendo como respuesta a estos déficits de derechos sociales dentro del Estado.

---

<sup>78</sup> Proyecto de Protección Social en México (FY2014). SEDESOL. Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Plan Indígena 2014-2018.

## CAPÍTULO III

### 3. Gobiernos comunitarios. Características.

El término se refiere a que los principales actores participantes en una democracia comparten un compromiso común con sus valores básicos para la formación gradual de lo comunitario como una construcción social. El gobierno del pueblo es, en su sentido original, la significación de este concepto.

Desde el enfoque del Desarrollo sustentable, los gobiernos comunitarios suponen una reflexión sobre el cambio civilizatorio –posburocrático– a partir de una reelaboración interdisciplinaria del saber para analizar e interpretar la organización autogestiva de los grupos vecinales y comunidades locales, así como el conjunto de sus realidades a nivel de “escalas” pluriculturales y multiétnicas, cuyos movimientos tienen diversas características según su entorno social, político, cultural, económico y ecológico, problemáticas específicas y de objetos centrales de transformación. Estas variables constituyen los principales referentes para la construcción de una Nueva Institucionalidad Democrática.<sup>79</sup>

Para el estudio de la administración pública, los gobiernos comunitarios representan un modelo de descentralización política e institucional y del poder, en la medida en que el desarrollo sustentable debe ser dirigido por los propios actores sociales locales, con el apoyo del sistema institucional hacia un nuevo impulso federalista y descentralizador. Representa un nuevo paradigma *posburocrático* no centralista, vertical, administrativista y autoritario; sino basado en una democracia participativa, incluyente, “de abajo hacia arriba”, para incrementar representatividad y legitimidad en la práctica cotidiana de la gestión pública desde el ámbito local, lo que deberá acercarnos a una adecuada interpretación de lo que debe entenderse por Buen Gobierno.<sup>80</sup>

---

<sup>79</sup> Informe *Nuestro Futuro Común*. Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Comisión Brundtland) creada por Acuerdo de la Asamblea General de las Naciones Unidas. 1987.

<sup>80</sup> Cfr. Organización de las Naciones Unidas. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. División para el Desarrollo Sostenible. Declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo. Nueva York, 1992. Disponible en:

En este sentido se podrá comprobar que los Gobiernos comunitarios superan los aspectos específicos de la acción de gobierno y se proyectan ampliamente como una capacidad social, como atributo colectivo de toda la sociedad para dotarse de un sistema de gobierno local orientado al desarrollo sustentable autogestionario que satisfaga las necesidades de las generaciones presentes, sin afectar la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.<sup>81</sup>

### 3.1 La organización comunitaria y su visión sobre el desarrollo sustentable

En 1997, cuando los pueblos indígenas del mundo conmemoraron 20 años de trabajo en el sistema de las Naciones Unidas, el Jefe indígena Oren presentó la siguiente reflexión que se ha convertido en un legado para la humanidad. Estas fueron sus palabras:

*"Venimos aquí en busca de justicia. Venimos aquí para pedir al mundo entero que apoye nuestros esfuerzos para buscar soluciones equitativas a la discriminación y el racismo en contra de los Pueblos y Naciones Indígenas. Venimos aquí para hablar en nombre del mundo natural. Hablamos en nombre de los árboles que hunden sus raíces en la tierra, incapaces de escapar de la moto sierra. De todas partes, recibimos noticias alarmantes sobre los peces, la fauna, la flora y las aves, contaminados, enfermos y en vías de desaparición. Y hoy, seguimos hablando en su nombre. Hoy, están más en peligro que nunca y, si cabe, sus condiciones son peores. En este tiempo que corre, la humanidad debe trabajar codo con codo, no sólo para sobrevivir, sino para conseguir una calidad de vida basada en valores universales que protejan el delicado entretejido de la vida que nos protege a todos. La biodiversidad es un concepto técnico que hace referencia a esta intrincada red de la vida que nos sostiene a todos. Los Pueblos indígenas tienen algo que aportar a la supervivencia. Tenemos objetivos y responsabilidades comunes. Ustedes, los líderes de las Naciones Unidas, la gran esperanza de los seres humanos del mundo, deberían estar luchando por la paz con nosotros, no contra nosotros. Mientras sigan haciendo guerra a la Madre Tierra, nunca podrá haber paz".*

Para los pueblos mayas del Sur de México esta cosmovisión indígena se expresa en el pensamiento de un anciano tzeltal de lo que consideramos la "visión indígena" del

---

<[http://www.un.org/esa/dsd/agenda21\\_spanish/res\\_riodecl.shtml](http://www.un.org/esa/dsd/agenda21_spanish/res_riodecl.shtml)>. [última consulta enero 2015]

<sup>81</sup> Cfr. PRATS, Joan. Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico. Instituto Internacional de Gobernabilidad. Documento incluido dentro de la Biblioteca Digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo – [www.iadb.org/etica](http://www.iadb.org/etica)

desarrollo sustentable. Enuncia los ejes de la cosmovisión, la importancia de la cultura y resalta la dimensión de la espiritualidad indígena: "Queremos decirle al mundo que para nosotros cada parte de nuestra tierra, nuestras costumbres y tradiciones, son sagradas en la memoria de cada uno de nuestros pueblos. Nadie es dueño del aire que respiramos, nadie es propietario del agua que corre por los valles, nadie es amo del sol que nos ilumina, todo es obra de la naturaleza para nuestra supervivencia y de toda la humanidad".<sup>82</sup>

El término de *desarrollo sustentable*, al menos hasta 1997 no se había incorporado en el proyecto político de las culturas mesoamericanas, más bien el término "desarrollo integral", concepto que está concebido como la práctica cotidiana del humanismo integral, en donde el hombre y la naturaleza están en estrecha y armónica interrelación garantizando la vida, en un juego en el cual los recursos humanos, naturales y financieros, deben ser tomados en cuenta por el Estado y las Nacionalidades Indígenas de manera armónica, integral, democrática y ética para emprender un verdadero desarrollo.

Si bien el concepto fue analizado en la Conferencia de Estocolmo (1972), e incorporado en 1989 con la difusión del documento "Nuestro Futuro Común" (Comisión Mundial del Medio Ambiente y el Desarrollo) entra en vigencia y es asumido por los Gobiernos de 197 países y diversos sectores, se consolida en la Conferencia de Río 92, denominada *La Cumbre de la Tierra*, donde el desarrollo sustentable fue el tema central del debate; no obstante, es pertinente advertir el sesgo conceptual, que por conocimiento o desconocimiento, centra el análisis de la temática del desarrollo sustentable desde la lógica de funcionamiento del modelo económico vigente que se ha procurado corregir mediante importantes esfuerzos de orientación y sensibilización como el establecimiento de la estrategia denominada "Década de la Educación para el Desarrollo Sustentable" a cargo de la UNESCO.

Por lo regular la tridimensionalidad de la sustentabilidad se aborda a partir de una visión tecnicista, es decir, la *sustentabilidad ecológica* corresponde al concepto de

---

<sup>82</sup> MATÍAS Alonso Marcos. La visión indígena del Desarrollo Sustentable. ALAI. América Latina en Movimiento. 02-20.2003.

conservación de la naturaleza; en la *sustentabilidad económica* el concepto se restringe al crecimiento *económico* y a la eficiencia productiva y, en la *sustentabilidad social* el concepto se restringe a programas asistenciales, que pueden mejorar circunstancialmente el nivel (tener) pero no la calidad de vida (ser) -como objetivo del desarrollo sustentable-, sin la búsqueda de nuevos paradigmas frente a las desigualdades y la pobreza en el corto y el largo plazo.<sup>83</sup>

El desarrollo sustentable -concepto en constante evolución- implica una visión diferente del mundo, no se refiere a un enfoque limitado de adecuaciones ecológicas a las políticas sociales o económicas, sino a una estrategia orientada a la redefinición y cambio sustancial del propio proceso civilizatorio, que reconozca y respete la diversidad étnica y que supere las visiones simplistas de la naturaleza y de la cultura; supone la voluntad de mejorar la calidad de vida de todos, incluida la de las futuras generaciones.

### ¿Qué entendemos por desarrollo?

Para efectos de este trabajo, nos centraremos en la cosmovisión de las sociedades indígenas<sup>84</sup>, en donde la comprensión del sentido que tiene y debe tener la vida de las personas no existe el concepto de desarrollo; es decir, no existe la concepción de un proceso lineal de la vida que establezca un estado anterior o posterior, a saber, de subdesarrollo y desarrollo; dicotomía por los que deben transitar las personas para la consecución de bienestar, como ocurre en el mundo occidental. Tampoco existen conceptos de riqueza y pobreza determinando por la acumulación y carencia de los bienes materiales.

---

<sup>83</sup> Cfr. Foladori, Guillermo. Avances y límites de la sustentabilidad social [en línea] en Revista Economía, Sociedad y Territorio, Vol. III, Núm. 12, El Colegio Mexiquense, A.C., México 2002. Recuperado el 18 de octubre de 2009 de [http://www.cmq.edu.mx/revista\\_EST.htm](http://www.cmq.edu.mx/revista_EST.htm), p. 621-637.

<sup>84</sup> “Las cosmovisiones (nunca es una ni homogénea), es decir, las maneras indias de conservar el universo, a la humanidad en él y a Dios con él, su ecología, su antropología, su sociología, su filosofía, su teología, su sabiduría, están basadas generalmente en el mito, en una forma de reflexionar abstractamente sobre las cosas, donde los hechos o acontecimientos se transforman y enriquecen de generación en generación para reflejar o manifestar una enseñanza”. Ortega Ibarra, Cecilia, “Resistir desde la sabiduría india”, en Cerruti, Guldeberg.; sin embargo, para efectos de este trabajo se tomará la información como algo en general de las culturas mesoamericanas.

Existe una visión holística acerca de lo que debe ser el objetivo o la misión de todo esfuerzo humano, que consiste en buscar y crear las condiciones materiales y espirituales para construir y mantener 'el buen vivir', que se define también como 'vida armónica', que en idiomas como el runa shimi (quichua) se define como el 'alli káusai' o súpmac káusai'.

La introducción del concepto llamado "desarrollo" en los pueblos indígenas, aniquila lentamente la filosofía propia de 'vida armónica' (*alli káusai*). Porque a nombre de una supuesta modernidad y bienestar basado en la acumulación de bienes, se encuentra minando los patrones estructurales de la vida social y cultural de las sociedades indígenas, al aniquilar las bases de los recursos de subsistencia y las capacidades, es decir los conocimientos para una resolución autónoma de las necesidades. Esta es una visión "*desarrollista*" que parecería que coloca a las sociedades indígenas como "colectividades en vías de desarrollo".<sup>85</sup>

Por la diversidad de los elementos a los que están condicionadas las acciones humanas que propician el 'alli káusai', como son el conocimiento, los códigos de conducta ética y espiritual en relación con el entorno, los valores humanos, la visión de futuro, entre otros, el 'alli káusai' constituye una categoría en permanente construcción.

### Los dilemas conceptuales

El desarrollo sustentable visto desde los no indígenas hace un énfasis principalmente en el crecimiento económico y no se orienta hacia un desarrollo humano, cultural y ético de manera más integral. Sin embargo, de alguna manera, los culturalistas y los ecosocialistas giran (por decirlo así) el concepto sobre la base de la cultura y la naturaleza respectivamente, a fin de lograr un avance en relación a la propuesta original y superar los aspectos negativos y las críticas que el término de desarrollo sustentable generó en sus inicios, empero es evidente que de no existir conciencia,

---

<sup>85</sup> VITERI Gualinga Carlos. *Visión indígena del desarrollo en la Amazonía, Polis* [En línea], 3 | 2002, Puesto en línea el 02 diciembre 2002, consultado el 05 septiembre 2014. URL : <http://polis.revues.org/7678> ; DOI : 10.4000/polis.7678

conocimiento y decisión en los actores sociales del desarrollo, es difícil que estas ideas de los culturalistas y ecosocialistas se hagan efectivas.

Por su parte, la visión de los indígenas respecto al desarrollo sustentable, está impregnada por la cosmovisión indígena que considera a la naturaleza como un todo, que abarca lo material, espiritual y humano; es la vida misma y no puede ser utilizada para enriquecerse individualmente. Esta cosmovisión tiene una serie de principios que parten de la idea de que se debe cuidar y respetar al conjunto de seres vivos que coexisten en el ecosistema, conservar y fomentar la tierra, proteger los productos de consumo humano, para mejorar el nivel de vida de la familia y de la comunidad; proteger los recursos no renovables, incentivar a la comunidad para que cuide su propio ambiente, socializar a nivel de la organización y las comunidades acerca de la conservación del entorno como garantía de una vida digna tanto para las actuales generaciones como para las futuras.

En ese contexto, los indígenas últimamente están adoptando formas discursivas en las cuales se habla más bien del *desarrollo integral* como una propuesta de desarrollo alternativo a nivel socio-económico y cultural, que de *desarrollo sustentable a secas*. En efecto, todas las propuestas insisten en el respeto a las estrategias tradicionales y formas ancestrales de relación entre el hombre y la naturaleza, que históricamente han sido comprobadas que han dado resultados de protección y conservación del medio ambiente y la seguridad de la vida social, denominándose así esta propuesta como la de un *etnodesarrollo*, que implica alcanzar un desarrollo sustentable, integral o alternativo sin negar la diversidad cultural, fundada en su propia cultura, sabiduría y organización y sin disminuir el bienestar humano.

Las tres propuestas coinciden que las "tecnologías y prácticas tradicionales son necesarias y deben ser combinadas con tecnologías modernas y que los proyectos de desarrollo deben recoger las necesidades y problemas de cada pueblo, partiendo de una base sostenible y económicamente adecuada a sus características sociales y culturales"<sup>86</sup>.

---

<sup>86</sup> TIBÁN Lourdes. El concepto del desarrollo sustentable y los pueblos indígenas. Boletín ICCI "RIMAY". Publicación mensual del Instituto Científico de Culturas Indígenas. Año 2, No. 18, Septiembre del 2000.

Los indígenas plantean entonces, un desarrollo que ya no signifique la imposición de proyectos y sistemas ajenos, desapropiados, insostenibles y destructivos, sino: "un desarrollo fundamentado en el respeto a la naturaleza y el derecho de los Pueblos Indígenas a participar como sujetos colectivos en su propio destino, acorde a su cultura, organización socioeconómica, valores, conocimientos y potencialidades"<sup>87</sup>.

El proceso indígena demuestra que es posible construir la filosofía de alcanzar la calidad de vida, tal como lo plantea el desarrollo sustentable a través del equilibrio armonioso entre el ser humano y la naturaleza, inclusive adoptando dinámicas económicas y conocimientos exógenos y adaptándolos a las exigencias y realidades actuales y futuras, sin sacrificar las bases locales culturales y de subsistencia y al contrario optimizando su manejo, y fortaleciendo las capacidades autónomas e interdependientes de resolución de necesidades.

Diversas experiencias lo demuestran. Pese a las limitaciones y a veces hasta errores están siendo implementados desde iniciativas comunitarias, como por ejemplo las actividades de planificación y manejo del territorio y sus recursos, programas de ahorro y crédito, e inclusive actividades que incorporan la lógica de valoración occidental de la geografía ambiental como es el *turismo alternaivo* o ecológico. Estos aspectos, entre otros, constituyen nuevos procesos económicos que se insertan en las dinámicas originales. Todo esto constituye la generación de propias y auténticas formas de modernidad -para llamarlo de alguna manera- que los pueblos indígenas se encuentran desarrollando.<sup>88</sup>

Las sociedades indígenas como poseedoras de una filosofía de vida distinta, no pueden ni deben asimilar el denominado "desarrollo", ya que no es otra cosa que un "*desarrollismo idealizado*", la situación de crisis económica extrema de varios países, la inequidad y el caos social y la crisis ecológica demuestran que el llamado desarrollo es un fracaso. Si se aplican los medidores econométricos de pobreza en las comunidades que viven con esta filosofía, éstas seguirán apareciendo como las más pobres

---

<sup>87</sup> *Ibíd.*

<sup>88</sup> *Ibíd.*



entre los pobres, fundamentalmente si se toman en cuenta indicadores relativos a ingresos económicos, empleo y acceso a bienes y servicios, mismos que no toman en cuenta las potencialidades locales y su capacidad autogestiva para la satisfacción autónoma de las necesidades.<sup>89</sup>

### 3.2. La dinámica Local-Global y el Proyecto Común como indicador de la gestión pública local.

El ciudadano puede pensar global, pero siente y vive local según Miguel Anselmo Bitar. La geografía se inscribe en la historia y en el presente, y gira alrededor de las identidades como expresión de culturas subyacentes y subalternas respecto de los patrones de referencia nacionales y globales. Las identidades (nacionales, regionales, locales), entendidas como conjunto de *valores, creencias, relatos, historia, geografía y costumbres comunes y compartidas*, se vuelven esenciales para comprender a los ciudadanos y su asentamiento en el territorio, a contrapelo de la globalización y de sus lógicas universales.

Lo local no es el espacio físico en que residimos, no estamos en él como de paso o de casualidad. El territorio local, para diferenciarlo del espacio físico, expresa las posibilidades de desarrollo de la comunidad. Es el contexto en el que la identidad y la cultura de una comunidad se va generando y afirmando con el tiempo (modos de ver y de actuar, de resolver problemas, de proyectarse hacia el futuro, etc.) y donde se fraguan las relaciones sociales y económicas de sus habitantes.

Lo local es el entorno donde interactúan las instituciones públicas y privadas, creando redes o entramados de organizaciones sociales: tramas de organizaciones o procesos de asociatividad que articulan actores públicos y privados, orientados a resolver cuestiones. De la calidad de estas tramas dependerá en gran parte el desarrollo local. La manera en la que se van produciendo estas relaciones en cada territorio va determinando la particularidad de cada desarrollo local. Podríamos afirmar que lo que marca

---

<sup>89</sup> *Ibíd.*

la diferencia entre uno y otro es la condición de cada uno para favorecer la coordinación de los distintos factores y potencialidades locales, poniéndolos al servicio de la resolución de los problemas de la comunidad.

Esto resalta el carácter del desarrollo local en el sentido que, éste se realiza desde el propio territorio hacia afuera y no a la inversa y ratifica la idea “Pensar global, actuar local”. Lo que también destaca la necesidad de contar con “*comunidades locales*” capacitadas respecto de la necesidad de generar espacios de mayor protagonismo, concertación, consenso y colaboración de la comunidad.

El indicador de que estamos frente a una *comunidad local* es lo que podemos denominar como el “Proyecto Común”, en el sentido de la percepción de un destino o futuro compartido a partir de una historia propia. Pasado, presente en el que se va creando un “arco solidario” al que cada uno va subordinando sus intereses particulares en función de los intereses comunes.<sup>90</sup>

El Proyecto común supone distintas dimensiones:

A.- Una identidad. Una historia, una propuesta para el futuro que es el resultado de un modo de ver las cosas compartidas (valores, normas, intereses, etc.). La identidad puede ir cambiando con el tiempo de acuerdo con los obstáculos que la comunidad enfrente y con su modo de resolverlos.

B.- La posibilidad de resolver los problemas comunes poniendo en acción los recursos propios. Hoy esto se puede resolver mediante proyectos participativos que permitan reconocer y poner en marcha (aprovechar) los recursos, la riqueza de la comunidad a partir de estrategias por ella consensuadas.

C.- Un desarrollo político-institucional: que vaya expresando las necesidades de la comunidad, mediante la creación de instituciones flexibles que articulen la sociedad civil y el Estado Local en la persecución de logros comunes.

Coincido con Anselmo Bitar: A, B y C constituyen un sistema o modo de acción de la comunidad y se dan sobre un territorio concreto, limitado, local, con el que nos identi-

---

<sup>90</sup> Anselmo Bitar, Miguel. Pensar global, actuar local. El Papel Estratégico de la Animación Comunitaria en la Generación del Desarrollo Social Local. [En línea]: [www.fts.uner.edu.ar/catedras03/politica\\_social/politica\\_social.html](http://www.fts.uner.edu.ar/catedras03/politica_social/politica_social.html)

ficamos. Ese territorio “nos habla” de nosotros mismos, de los obstáculos que encontramos para desarrollarnos, pero también de las posibilidades. (Por ej.: Recorriéndolo nos podemos encontrar con manifestaciones de violencia, pero también con las posibilidades para que se nos ocurran soluciones junto a los otros vecinos y organizaciones) y es en ese espacio donde se va generando lo que entendemos por comunidad.<sup>91</sup>

### 3.3 Evolución del Marco normativo

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se respalda y reconoce a los pueblos indígenas en los artículos 1o; 2o; 18 y 115.

En el artículo 2, se exalta la composición pluricultural de la nación sustentada por sus pueblos indígenas, a quienes se les reconoce su estancia en el territorio actual del país antes de la colonización y “que conservan sus propias instituciones sociales económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”. En este artículo, se pide el respeto de sus usos y costumbres, su libre determinación para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural; la preservación y enriquecimiento de sus lenguas, conocimientos y su cultura e identidad, así como la extensión de la red de comunicaciones que permita su integración y puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen.

La lucha por el derecho de las diferencias como expresión de una nueva democracia es trascendental para el desarrollo social de los países pluriétnicos y pluriculturales de América.

Un primer hito dentro de este proceso es el año 1948, en que se realiza la Novena Conferencia Internacional Americana y se aprueba la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales, también llamada Declaración de los Derechos y Deberes del Hombre, en la que se solicita que los Estados adopten las medidas necesarias para prestar al indio adecuada protección y asistencia, resguardándolo de la opresión y la explotación, y poniéndolo a salvo de la miseria.

---

<sup>91</sup> *Ídem.*

En esta misma línea, que algunos autores han calificado de paternalista e integracionista, la OIT aprueba en 1957 el Convenio 107, uno de los primeros instrumentos jurídicos internacionales destinado a la protección de los derechos de los pueblos indígenas, que fue ratificado por 27 países y operó durante 32 años. En uno de sus párrafos, dicho Convenio declara:

“... en diversos países independientes existen poblaciones indígenas y poblaciones tribales (sic) y semitribales que no se hallan integradas todavía en la colectividad nacional y cuya situación social, económica o cultural les impide beneficiarse plenamente de los derechos y las oportunidades de que disfrutaban los otros elementos de la población”.

En 1969, se aprueba el Protocolo Adicional de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, conocido como Protocolo de San Salvador. Aunque éste no aborda en forma directa la cuestión de los derechos de los pueblos indígenas, sus órganos de fiscalización –la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos– han tenido una activa participación en el resguardo de sus garantías y derechos.

Un avance sustantivo se produjo con la aprobación, en 1989, del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, que ha sido ratificado por 12 países de la región, y admite por primera vez el derecho a una identidad, el reconocimiento a formas de expresión propias a través del carácter de “pueblo”, y la necesidad de *otorgar mayores grados de autonomía a los grupos sociales afectados*.

Respecto del reconocimiento de la identidad, el Convenio señala que: “La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio” (Artículo 1.2). En relación con el reconocimiento como ‘pueblo’, si bien se considera un avance, el Artículo 1.3 del Convenio señala lo que algunos autores consideran un contrasentido y una camisa de fuerza para el desarrollo de la libre determinación de los pueblos indígenas: “La utilización del término de ‘pueblos’ en este Convenio no

deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse al dicho término en el derecho internacional”. Este párrafo, señala Díaz-Polanco (1998),<sup>92</sup> plantea una limitación para el ejercicio de la autonomía y la libre determinación de los pueblos indígenas.

Si no es posible el autogobierno, las instituciones, la competencia y la jurisdicción territorial, los pueblos indígenas difícilmente podrán acceder a los procesos de autodesarrollo y autonomía, como lo señala el Artículo 7 del Convenio: “Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural”.

Uno de los aspectos centrales del Convenio 169, es que al ser aprobado por el respectivo Congreso de la Nación y adoptado como Ley de la República, los países deben introducir profundas reformas constitucionales y legales, con el fin de dar cumplimiento a las obligaciones que éste establece. En el caso de América Latina y el Caribe, los países que han ratificado el Convenio han asumido, al menos, el reconocimiento constitucional. Para algunos países, el Convenio pasó a ser un instrumento complementario debido a que ya se había aplicado algún grado de reforma legal sobre el tema, como es el caso de Guatemala y Nicaragua. En el primer caso, el tema debe ser visto a la luz de los Acuerdos de Paz, firmados una vez terminada la guerra civil.

Además de los procesos de adopción y ratificación del Convenio 169, desde 1983 se discute, dentro del Sistema de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas, y en el interior de la región un Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; sin embargo,

---

<sup>92</sup> DÍAZ Polanco, Héctor. El reclamo de los derechos colectivos en México. Revista Transición Núm. 19, Pueblos indios, el dilema de la identidad. Universidad Veracruzana, México. 1998.

ambos proyectos se discuten y tramitan desde hace varios años, pero con escasos resultados.

Los avances en el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas y afrolatinos muestran un cambio sustancial durante los años noventa, pero aún existe un largo camino por recorrer. En algunos de los Estados con importante población indígena, el reconocimiento constitucional ha sido un proceso difícil y ha generado conflictos internos y mutuas desconfianzas entre los principales actores.

Las demandas indígenas actuales de autonomía territorial y autogestión de recursos en países como Chile, Guatemala o México, son vistas por los grupos de poder como un peligro latente de escisión del Estado nacional, y el separatismo se ha convertido en un fantasma que algunos países prefieren evitar por medio del desconocimiento de los derechos humanos de los pueblos indígenas.

Por otra parte, el avance de la economía neoliberal es un factor clave en la evolución y aplicación de los derechos de los pueblos indígenas. Tanto los grupos económicos como el propio Estado creen ver en los derechos indígenas un “freno al desarrollo” y un impedimento a la implantación del capitalismo en la región. La alusión a los derechos colectivos, en contraposición al derecho privado e individual, es permanente en las disputas por recursos naturales, sobre todo en áreas reclamadas por los pueblos indígenas.

Dichos pueblos reclaman su derecho no sólo a la tierra, sino también al subsuelo y los recursos hídricos, ya que en muchos países se encuentran completamente desprotegidos por las leyes y son numerosos los casos en que son expulsados o desplazados de las tierras que han habitado durante siglos, debido a las concesiones mineras y de hidrocarburos, como ocurre con los pueblos amazónicos de Colombia, Ecuador y Perú. Las leyes nacionales, en general, regulan y protegen escasamente recursos como el agua, favoreciendo frecuentemente a consorcios y corporaciones transnacionales. Esta situación se hace cada vez más evidente en casi todo los países de la región, de ahí la importancia de instrumentos como el Convenio 169, que reconoce los derechos colectivos de los pueblos indígenas en cuanto al territorio y los recursos naturales.

Entre las demandas indígenas más importantes se encuentra justamente la de crear un orden jurídico pluricultural, que respete el derecho consuetudinario y haga viables los derechos específicos de las poblaciones indígenas dentro del sistema jurídico vigente en el interior de los distintos países. Es evidente que se trata de un reto muy difícil de lograr aunque necesario frente a la controversial situación por que atraviesan amplios sectores de la población indígena en América Latina. Es difícil pensar en la construcción de una verdadera sociedad plural y menos aún en la aplicación de políticas sociales si no se consideran los derechos de los pueblos indígenas.

Se ha señalado que en el ámbito del derecho constitucional existen normas como el artículo 26 que plantea la planeación democrática del desarrollo, o el artículo 3° donde se señala que la democracia no es un sistema jurídico sino un sistema de vida que busca el mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. Sin embargo, la letra de la Constitución mexicana parece estar muerta en la realidad de estos pueblos, ya que los tres órdenes de gobierno siguen sin respetarlos y considerarlos, a lo que se debe agregar su rezago jurídico sobre derechos a favor de los pueblos indígenas debido a la falta de armonización de su legislación con los Tratados y Acuerdos internacionales en la materia. Asimismo un artículo 2° constitucional que reconoce los derechos de los pueblos pero de una forma desdibujada, con tintes asistenciales para otorgarles programas sin reconocer su derecho al territorio, a la consulta o sin considerarlos *como sujetos de derecho público*.

En tal sentido, la recuperación de la vida democrática no puede darse sin la participación de los pueblos étnicos reprimidos que lo integran y de los sectores populares de la nación con base en los principios de autonomía territorial y autogestión bajo cualquier modalidad de gobierno y autoridad comunitaria.<sup>93</sup>

#### 3.4 Sistemas de Gobiernos comunitarios

Los Gobiernos comunitarios están demostrando su capacidad autogestiva para atender de manera sistemática, organizada, democrática y sustentable los asuntos públicos, asimismo como factor de integración de las políticas gubernamentales en el

---

<sup>93</sup> HERNÁNDEZ Pérez, Victor Hugo. Facultad de Derecho. UNAM. Doc. 2/VII/14.

ámbito municipal, contribuyendo al fortalecimiento democrático del federalismo y la estabilidad social, hoy perturbada por los crecientes procesos de privatización -así como el avance del neo extractivismo sobre los territorios de los pueblos y comunidades, la delincuencia, la corrupción y la impunidad. Conozcamos algunos ejemplos.

#### Cherán, Michoacán.

En su artículo, Víctor M. Toledo<sup>94</sup> habla sobre cómo Cherán ha logrado unificarse como gobierno comunitario a través de la organización, la autogestión y sobre todo el trabajo diario de toda la comunidad; por lo que menciona lo siguiente: “Hoy centramos el ojo en la experiencia de Cherán, la comunidad de la Meseta Purépecha en Michoacán que logró sacudirse de una situación humillante, marginal y trágica, mediante el despertar ciudadano y la organización combativa.

La experiencia es por supuesto minúscula por no decir microscópica, pero posee la virtud de haber realizado a esa escala buena parte de lo que requiere el país para salir del infierno en el que se encuentra. La hazaña no es menor. Cherán ha llevado a cabo acciones radicales para una transformación cualitativa, y ha logrado pasar de la resistencia y la protesta a la construcción de un mundo diferente. Sin saberlo, el pueblo cheranense ha puesto en marcha un lema que hoy resulta fundamental: la crisis de civilización sólo se supera realizando transformaciones civilizatorias.

Como sucede con cientos o miles de comunidades, pueblos y regiones, los habitantes de Cherán, pueblo indígena de unos 14 mil habitantes, cabecera municipal, y centro indiscutible de esa cultura en la región, vivían dentro de un verdadero infierno. Familias y comercios extorsionados, asaltos por doquier, autoridades corrompidas, la gente amenazada y con los bosques de la comunidad controlados y arrasados por los talamontes en contubernio con los narcotraficantes. Cada día pasaban por el centro del pueblo decenas de camiones llevando de manera ilegal la madera robada. Quien se atrevía a enfrentar la situación se jugaba la vida.

---

<sup>94</sup> La Jornada. Cherán: cómo salir del pantano. Víctor M. Toledo. 3 de marzo de 2015.



Hartos de tanto hartazgo, previa circulación de volantes en cada casa, a las 5:30 de la madrugada del 11 de abril de 2011, sonaron las campanas de la iglesia, como sucedió tantas veces en la historia de México, llamando a la acción. En los contingentes movilizados predominaban mujeres y jóvenes. El primer acto fue la detención de los camiones con madera y la aprehensión de los delincuentes. A ello siguió el desconocimiento de las autoridades locales, la formación de autodefensas, el control de las entradas y salidas, y la creación de fogatas como puntos de reunión, vigilancia y resistencia.

En un momento se llegaron a contar 189 fogatas. (...) Durante dos meses la comunidad se mantuvo aislada, pero unida, madurando un proceso inédito de autorganización, autodefensa y finalmente autogobierno. Hacia diciembre una consulta popular decide la elección sin partidos políticos, los cuales quedan prohibidos. Se eligen autoridades de manera directa: un consejo mayor formado por 12 consejeros (tres por cada uno de los cuatro barrios) invocando su derecho constitucional como pueblo originario. Instaurado el autogobierno, se hace la recuperación gradual de los bosques.

Mediante este conjunto de acciones hoy Cherán ha recuperado paz, seguridad, control social, recursos naturales, gobierno y dignidad étnica, y avanza en un proceso en que la solidaridad de organizaciones sociales, fundaciones nacionales e internacionales y especialmente centros educativos y de investigación científica y tecnológica, ha sido decisiva. En estos tres años se han llevado a cabo unas 40 investigaciones, básicamente tesis sobre temas como manejo forestal, comunicación, cultura, educación, ordenamiento del territorio, salud y otros.

Sus logros más evidentes son la Ronda Comunitaria, de unos cien elementos, que incluye la vigilancia de sus bosques, Radio Fogata (101.7 FM), operada por jóvenes de la comunidad, y la restauración de sus bosques. En el Vivero Forestal Comunal se hacen tareas de recolección, germinación y manejo de semillas de pino, encino, madroño, abeto, capulín y otras especies. El vivero produce mediante métodos agroecológicos 1.5 millones de plantas al año, utilizando un avanzado sistema robótico de riego, y dando trabajo permanente a 25 personas y a 140 de carácter temporal. En términos políticos Cherán ha sido sede de numerosos eventos, entre los que destacan

una reunión de la Asamblea Nacional de Afectados Ambientales, una sesión del Tribunal Permanente de los Pueblos y un congreso de unas 100 comunidades en septiembre del 2014.

(...).Ante el despiadado sistema de corrupción y explotación, que incluye corporaciones, bancos, gobiernos, partidos políticos, Ejército y policía, autoridades judiciales y un largo etcétera, se vuelve urgente reproducir un modelo radical de regeneración ecológica y de restauración social y cultural, dirigido por los ciudadanos convertidos en sujetos autónomos. Crear uno, dos, tres, miles de Cherán es la consigna”.

En un artículo del grupo subversiones, llamado *las fogatas de Cherán*<sup>95</sup>, se menciona lo siguiente: (...) “Esa convivencia tan horizontal desde la calle, en cada barrio, en cada cuadra, es la que poco a poco fue acercando de nuevo a los cheranenses para luchar por su bosque y por su pueblo, recordando los viejos usos y costumbres; retomando la idea de “la faena” como ese trabajo que se hacía entre todos por el bien de todos.”

(...)”Explica uno de los comuneros: “Todo nuestro sistema de gobierno es colectivo basado en un sistema de organización circular, no jerárquico”, explica, “hicimos a un lado complejidades que el mismo sistema político que tenemos en México lo utilizan para provocar trampas”. Primero conformaron una Ronda Comunitaria, divida en la ronda del pueblo y la ronda del monte.”<sup>96</sup>

Ninguna de las personas que integran estas comisiones recibe salario ya que están, dice Tatá Meché, “prestando un servicio a la comunidad”. “No es ni se parece en nada a la forma de organización que se tiene en nuestro país. O sea, nosotros rompimos e hicimos a un lado el sistema de partidos políticos”, afirma en la misma nota de *Las fogatas de Cherán*

Para el futuro están pensando en conformar un modelo de desarrollo propio basado en un “sentido comunitario”, o “colectivismo”: la ayuda mutua y el trabajo colectivo. La

---

<sup>95</sup> PÉREZ Pablo. Las fogatas de Cherán. Mayo 2012. Agencia Autónoma de Comunicación (AAC). <http://www.agenciasubversiones.org/?p=3118>

<sup>96</sup> Por Redacción / Sinembargo - Michoacán arde, pero Cherán no. Noviembre 19 de 2013. Este contenido ha sido publicado originalmente por SINEMBARGO.MX en la siguiente dirección: <http://www.sinembargo.mx/19-11-2013/819729>.

teoría social advierte que sin políticos, sin autoridades administrativas, la vida en sociedad sería un caos, pero en Cherán la organización se impone. Ahí "todo funciona a través de concejos", se les conoce como concejos operativos, y sus acciones son coordinadas por el Concejo Mayor. Estos concejos asumen la responsabilidad de la administración local (equivalente a finanzas y administración), de lo que denominan vigilancia y mediación de justicia y otros concejos que integran la estructura del poder municipal.<sup>97</sup>

#### Policías comunitarias del Estado de Guerrero.

Hoy por hoy, las denominadas Autodefensas en los estados de Guerrero y Michoacán han dado un horizonte de visibilidad y aún, de debate y reconocimiento social a las apuestas por la autogestión a nivel local y regional que emergen en el país, ante las agresiones sistemáticas a la población civil, en este caso, por parte del crimen organizado. Un referente reconocido por los actuales movimientos de autodefensa – independientemente de su distinta naturaleza-, son las formas de autogobierno que dieron origen al Sistema Comunitario de Seguridad, Justicia y Reeducción de la Costa Chica y Montaña, mejor conocido como la Policía Comunitaria de Guerrero o CRAC-PC y la Ronda Comunitaria de Cherán en Michoacán, dos experiencias de organización indígena normadas por usos y costumbres que forman parte de las estructuras de gobierno de los pueblos.<sup>98</sup>

En el estado de Guerrero, en la Montaña y en la Costa Chica nació en 1995 un movimiento comunitario para protegerse tanto del crimen organizado como de las fuerzas institucionales del orden que de tanto en tanto las hostilizaban. Surgió así la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias de la Montaña y Costa Chica de Guerrero-Policía Comunitaria (Crac-PC).

---

<sup>97</sup> Sánchez Miguel Ángel. Cherán: tres años sin partidos, sin gobierno y sin violencia. Milenio.com. 19/04/2014 [http://www.milenio.com/policia/Cheran-anos-partidos-gobierno-violencia-michoacan-homicidios-extorsiones\\_0\\_283771779.html](http://www.milenio.com/policia/Cheran-anos-partidos-gobierno-violencia-michoacan-homicidios-extorsiones_0_283771779.html)

<sup>98</sup> López-Bárceñas F., (2013). "Policías comunitarias y autodefensas: una distinción necesaria", *La Jornada*, Jueves 23 de enero de 2014. Fuente: Pacarina del Sur - <http://pacarinadelsur.com/48-dossiers/dossier-12/972-la-policia-comunitaria-en-guerrero-luchas-decoloniales-nuevos-desafios-para-la-crac-policia-comunitaria-de-guerrero>

Como lo menciona el Dr. Miguel A. Márquez, en su acta constitutiva, la Policía Comunitaria fue respaldada por las principales organizaciones productivas de la región, estas instancias fueron: la Unión de Ejidos y Comunidades Luz de La Montaña, la Unión Regional Campesina de la Costa Chica-Montaña, la Sociedad de Solidaridad Social de Productores de Café y Maíz y el Consejo Comunitario de Abasto Indígena. Respaldaron también su conformación organizaciones sociales emanadas propiamente del movimiento indígena, como el Consejo Regional 500 Años de Resistencia Indígena y el Consejo de Autoridades Indígenas. Estas organizaciones aportaron su capital cultural y experiencia política para coadyuvar primero a esta experiencia autogestiva de los pueblos indígenas, luego, como proceso autonómico institucionalizado.<sup>99</sup>

Y continúa explicando en sus citas a otros autores: Para Mario Campos, “el elemento que fue el que más lastimó el sentimiento del pueblo, fue el hecho que hayan empezado las violaciones sexuales y efectivamente ahí es donde se sintió ya muy fuerte el problema, porque decía el pueblo que eso ya no era por pobreza; hubo un momento en que decía la gente, bueno espero que sea por la crisis económica, es el trabajo, es la pobreza, pero pues finalmente el indígena trabaja, entonces cuando se dieron las violaciones sexuales, pues fue algo que lastimó mucho el sentimiento, (...) pero lo que irritó al pueblo fue el hecho de una violación que le hicieron a una niña de siete años y medio, eso sí fue allá en el 95 cuando dijo la gente ya no, porque esto ya es el mal y no es la pobreza y no es cualquier delincuencia, esta delincuencia ya es algo que lastima y fue ahí cuando el pueblo dijo ya basta, hay que hacer algo, fue cuando decían que se unan las organizaciones”.<sup>100</sup>

En la reunión celebrada el 15 de octubre de 1995, en la Comunidad de Santa Cruz del Rincón municipio de Malinaltepec, se crea la policía comunitaria, como también se le conoce al Sistema Comunitario de Seguridad, Impartición de Justicia y Reeducción en la Región Montaña-Costa Chica, con la asistencia de los comisarios locales de 28

---

<sup>99</sup> Márquez Zárate, Miguel Ángel. Capital Social y Desarrollo comunitario. Análisis y perspectivas de dos experiencias en Mesoamérica. Instituto de Administración Pública del Estado de México. México, 2009. P. 141-142.

<sup>100</sup> *Ibíd.* p 148.

comunidades: 24 tlapanecas y 4 mixtecas, de los Municipios de Acatepec, Malinaltepec y San Luis Acatlán, más las organizaciones ya mencionadas.

La Policía Comunitaria debe ser electa en asamblea en cada pueblo, coordinándose con el conjunto de policías avalados de cada comunidad. El armamento debe ser aportado por la comunidad –de ahí su carácter precario hasta la actualidad-, elaborando el comisario, una relación de policías comunales y armas con sus respectivas matrículas. Esta relación, firmada y sellada por la autoridad municipal, debía portarla el comandante de cada pueblo.<sup>101</sup>

Su objetivo original, que se ha respetado hasta la fecha, está basado en la conciliación entre las partes y la rehabilitación más que en el castigo. Para los delitos no considerados graves, la sanción –si no hay conciliación entre las partes– suele ser el servicio a la comunidad, que ellos llaman reducación; y para los graves, como homicidio, violación, producción, trasiego y venta de drogas ilícitas, asaltos con violencia y secuestro, habrá penas decididas por la asamblea regional, en la inteligencia de que en estos casos no hay posibilidad de reparar el daño ni restablecer la ofensa a terceros. La prevención y persecución de delitos, así como la aprehensión de sus autores, dependen de la Policía Comunitaria, que no percibe sueldo y puede ser revocada si no cumple correctamente su función.<sup>102</sup>

La Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias (CRAC) y su policía comunitaria, en el estado de Guerrero, constituyen uno de los procesos autonómicos más importantes en el país, particularmente en lo que refiere a sus prácticas de justicia y seguridad, basadas en las asambleas comunitarias como máximos órganos de autoridad y decisión, y en los denominados sistemas normativos, pluralismo jurídico de hecho, derecho consuetudinario o costumbre, propios de estas comunidades indígenas.

---

<sup>101</sup> López Bárcenas F. “Policías comunitarias y autodefensas: una distinción necesaria”, La Jornada, Jueves 23 de enero de 2014. Fuente: Pacarina del Sur - <http://pacarinadelsur.com/48-dossiers/dossier-12/972-la-policia-comunitaria-en-guerrero-luchas-decoloniales-nuevos-desafios-para-la-crac-policia-comunitaria-de-guerrero>

<sup>102</sup> RODRÍGUEZ Araujo Octavio. Policías Comunitarias en Guerrero. 14/febrero/2013. La jornada. <http://www.jornada.unam.mx/2013/02/14/politica/024a1pol>

Su funcionamiento se basa en la visión de prestación de servicios comunitarios que los indígenas tienen en su organización social y política. Esta característica cultural ha permitido construir espacios reales de autonomía que respondan a sus necesidades y, sobre todo, que las respuestas sean satisfactorias. En gran medida, los resultados positivos de la policía comunitaria se deben a la concepción que tienen de la justicia y el servicio público. Esta policía no recibe pago alguno, y la única gratificación que se le brinda es el reconocimiento social. Está de por medio un sentido más profundo que el de la remuneración en sí: el de la dignidad. Los comentarios de sus integrantes son categóricos, pues imparten justicia, no venden justicia, dado que la comunitaria no combate al gobierno ni a los otros poderes, la comunitaria combate a la delincuencia.

103

### Estado de Chiapas.

La idea de gobierno autónomo que se tiene en los pueblos zapatistas supone una vida comunitaria en la que la democracia no sólo se refiere a elección de autoridades que son gobierno, sino que es un ejercicio permanente vinculado a la práctica cotidiana de los responsables de todos los cargos que la comunidad necesita para organizarse, para producir y reproducirse como pueblos indígenas, como seres humanos.

Complementariamente al ejercicio de la autonomía, estas mismas comunidades conciben la democracia como un derecho del cual se deriva la posibilidad de defender otros derechos y con ellos exigir a las autoridades que trabajen buscando el bienestar colectivo en todos los aspectos de la vida comunitaria, incluido el cuidado de la naturaleza: "...buscar el bienestar en lo social, económico, político, y cultural, y comprometiéndose a cuidar el medio ambiente, los recursos naturales, y trabajando juntamente..."

"Para hacer la democracia" en los diferentes niveles de gobierno autónomo, se parte de la asamblea donde se nombran las autoridades; todas las autoridades son elegidas

---

<sup>103</sup> López y Rivas Gilberto. La CRAC-policía comunitaria, en peligro. 28/marzo/2014. La Jornada. <http://www.jornada.unam.mx/2014/03/28/opinion/024a1pol>

directamente por su respectiva asamblea, desde las y los Agentes en las comunidades hasta las y los integrantes de la Junta de Buen Gobierno.

En los pueblos autónomos la democracia está asociada a los trabajos colectivos en la comunidad. El pueblo elige quién se va a encargar de los trabajos colectivos y una vez electa, esa autoridad es la que organiza qué trabajo hay que hacer en milpas, frijolares, chile, potreros, y en los colectivos de las mujeres que tienen hortalizas, pollos, y otros animales. Se ha cuidado que tanto los hombres como las mujeres tengan sus respectivos representantes de trabajos colectivos, los cuales además, se coordinan con las autoridades del pueblo, esto es, con Agentes y “Agentas”, con Comisariados y “Comisariadas”. Esta inclusión activa de las mujeres en los trabajos y responsabilidades de la vida comunitaria, es uno más de los resultados de las prácticas democráticas con sentido de justicia que se pueden encontrar en los pueblos zapatistas.

En territorio zapatista, la organización política y administrativa del gobierno autónomo está compuesta por tres conjuntos de autoridades que ejercen sus funciones en sus respectivos niveles de gobierno –comunidad, municipio y zona-, sin que esto quiera decir que haya límites o fronteras territoriales absolutos entre uno y otro ámbito. En los gobiernos autónomos no encontramos esa distancia que por su dominio y disfrute de privilegios hace ajenos del resto de la población a los gobernantes; tampoco hay una “división de poderes” entre Ejecutivo, Legislativo y Judicial; ni una distribución de responsabilidades en función de conocimientos parciales, supuestamente separados por especialidades. La comunicación y la colaboración entre las autoridades autónomas para tratar cualquier asunto son prácticas continuas que facilitan la participación de los pueblos enteros, sea ocupando temporalmente cargo por elección en alguna instancia de gobierno, sea participando en las decisiones y acuerdos que se toman en la Asamblea general de la comunidad, que es la base de toda autoridad.<sup>104</sup>

---

<sup>104</sup> Fernández C. Paulina. Gobierno autónomo zapatista, Características antisistema político mexicano. 15/febrero/2010. Enlace Zapatista. <http://enlacezapatista.ezln.org.mx/2010/02/15/gobierno-autonomo-zapatista-caracteristicas-antisistema-politico-mexicano/>

Tanto en las asambleas comunitarias como en las municipales el procedimiento de elección de las autoridades autónomas es un ejercicio colectivo que permite examinarse entre sí, a los propios habitantes de los pueblos. Asimismo es digno de hacer notar que el proceso de elección en la Asamblea de una comunidad autónoma es a la vez un momento de compromisos recíprocos entre autoridades y pueblo. Directa y explícitamente autoridades y pueblo se obligan y ofrecen respeto mutuo.

En las comunidades y municipios autónomos zapatistas, además de la elección directa y abierta, es característico de los cargos el ser un servicio gratuito que no engendra la codicia, ni despierta la ambición de la reelección; que por ser ejercido colectivamente, no está jerarquizado; cuya duración no se subordina a un periodo preestablecido sino que depende siempre del buen desempeño de la autoridad, por lo que puede ser revocado el mandato en cualquier momento; y que no se da por concluido sin haber rendido cuentas del trabajo realizado, lo cual supone que la autoridad saliente transmite toda la información necesaria para que la autoridad siguiente inicie el aprendizaje de gobernar. Esta forma de gobierno, y el conjunto de sus características “no es invención o aportación del EZLN. Viene de más lejos y, cuando nació el EZLN, ya tenía un buen rato que esto funcionaba, aunque sólo a nivel de cada comunidad.”<sup>105</sup>

Así como se trabaja la tierra colectivamente, así colectivamente se gobierna en los pueblos y municipios autónomos: “El Consejo no es de una persona, todos son tomados en cuenta porque son muchos, es autoridad colectiva.” Entre esos muchos, la denominación de los cargos no significa diferencias de poder, ni establece jerarquías de mando. ¿La diferencia entre Presidente, Secretario y Primer Integrante del Consejo? “No hay diferencia de poder, el trabajo es colectivo” –responden- y en otro lugar, otras autoridades parecen completar la respuesta: “No hay un presidente que toma la decisión, el trabajo es colectivo, no hay jerarquías dentro de la autoridad colectiva.”<sup>106</sup>

## Tlaxcala

---

<sup>105</sup> Subcomandante Insurgente Marcos. “Chiapas, la treceava estela (quinta parte): una historia” en La Jornada, México, D. F., 28 de julio de 2003.

<sup>106</sup> *Ibíd.*



En Tlaxcala el camino hacia el cuarto orden de Estado y de gobierno, como lo explica Raúl Olmedo<sup>107</sup>, se ha efectuado en dos tiempos. El Congreso local legisló para que los agentes municipales en las comunidades o pueblos ya no fueran designados por el ayuntamiento sino que las propias comunidades los eligieran por votación vecinal. Es decir, agentes del ayuntamiento en los pueblos rurales y en los barrios urbanos ya no serían designados por el ayuntamiento sino electos por la propia comunidad. Al mismo tiempo, estos serían incorporados como Regidores de Pueblo al Ayuntamiento. Es decir, el delegado municipal cumplía dos funciones, la de ser representante del ayuntamiento de la comunidad y al mismo tiempo la de ser representante de la comunidad en el ayuntamiento.

En las sesiones de cabildo cada regidor de pueblo define los intereses de su comunidad y exige su parte correspondiente del presupuesto municipal. Se determinó que el impuesto predial sería cobrado y administrado por cada comunidad en su circunscripción territorial, con el fin de que tuvieran una primera fuente propia de ingresos. La figura del “regidor del pueblo” fue el primer ejercicio de autogobierno de las comunidades, dentro de los marcos jurídicos establecidos. Diez años después, estas figuras, llevadas al rango de “presidencia municipal auxiliar”, generaron un movimiento para exigir plena autonomía y llegaron a ser 60 municipios y 400 presidencias municipales. Éstas contaban con autoridades propias, pero representadas en el ayuntamiento por el regidor de pueblo, y con facultades municipales circunscritas a su ámbito regional y territorial, por lo que se convirtieron de hecho en un nuevo orden de Estado y de gobierno: el cuarto orden.<sup>108</sup>

Así mismo el Lic. Carreño explicó en una ponencia<sup>109</sup>: La figura del "regidor de pueblo" fue el primer ejercicio de autogobierno de las comunidades en el Estado de Tlaxcala, dentro de los marcos jurídicos establecidos. A partir de estas reformas los pueblos y barrios tienen representantes propios en el ayuntamiento central. Ya no son agentes

---

<sup>107</sup> OLMEDO, Raúl. El cuarto orden de Gobierno. P. 83-86

<sup>108</sup> *Ibíd.*

<sup>109</sup> Santacruz Carreño Orlando. El cuarto orden de gobierno en Tlaxcala: presidente de Comunidad. <http://www.cefimslp.gob.mx/9foro/P14/C/PONENCIA%20PRESIDENTES%20DE%20COMUNIDAD%2002.pdf>

o delegados del ayuntamiento sino regidores electos por sus pueblos, que participan en el gobierno colegiado de su municipio.

Una característica principal de esta novedosa figura política, del Agente Municipal como Regidor de Pueblo, consistía en el hecho de que el desempeño de ese cargo era honorífico. Esta disposición proviene de los usos y costumbres de las comunidades, donde la designación de una persona por sus vecinos para realizar actividades de servicio público es una distinción y un honor.

Otra característica relevante para ésta nueva figura, fue que la postulación para contender no se haría a través de partidos políticos, sino con respaldo comunitario; para tal efecto la legislación exigía como mínimo el respaldo de 50 ciudadanos de la población correspondiente. La elección sería a través del voto constitucional, es decir, en forma popular y directa de acuerdo a la entonces Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del Estado, aunque también se aceptaría la elección que los pueblos hicieran a través de usos y costumbres.

El 7 de Marzo del 2000, se publicó una reforma al Art. 27 de la Ley Municipal, mediante el cual, el cargo de Presidente Municipal Auxiliar perdía su carácter de honorífico por remunerado. En el 2001, se modificó su denominación en Presidencias de Comunidad, sin alterar más que semánticamente sus atribuciones, con la intención de enfatizar el rasgo comunitario y ciudadano de la figura. A la Presidencia de Comunidad, desde que se denominaba como auxiliar, se le ha considerado y denominado el “cuarto orden de gobierno en Tlaxcala”, ya que se reconoce la representación comunitaria como estructura legal. Su creación ha contribuido poco a poco a una mejor distribución de los recursos de carácter social, de acuerdo a las demandas y necesidades de los pueblos.

Es a partir de estas experiencias que se puede afirmar, desde el enfoque del desarrollo sustentable, que los Gobiernos comunitarios posburocráticos, comprenden de manera genérica “*un sistema político democrático*, que asegura a sus ciudadanos una participación efectiva en la toma de decisiones, un *sistema social*, que fomenta la

igualdad entre comunidades, regiones y ciudadanos y *un sistema administrativo flexible*, es decir, una nueva institucionalidad democrática, -insisto- *posburocrática*, basada en una *Gobernabilidad democrática* con visión local y global, para un ejercicio más democrático del poder público”.<sup>110</sup>

Su perspectiva hacia el desarrollo comunitario sustentable comprende las siguientes dimensiones: a) la económica, caracterizada por la existencia de un sistema productivo que permite a los agentes locales, a la comunidad, utilizar con criterios de eficiencia los recursos productivos disponibles, a fin de satisfacer sus necesidades básicas e incrementar los niveles de productividad y competitividad; b) la sociocultural, integrada por el sistema de creencias y valores, costumbres y tradiciones, cosmovisiones predominantes en la comunidad, sin duda, factores decisivos que constituyen su marco interpretativo con patrones éticos y morales para interactuar en el proceso de desarrollo de su territorio; c) la política y de gestión, en la cual se destaca la importancia de las iniciativas de las organizaciones comunitarias para establecer mecanismos democráticos de participación en la formulación de objetivos y metas desde lo local, orientadas a un desarrollo autosostenible a largo plazo; d) la ambiental, en la cual se destacan aspectos relacionados con la restauración, conservación, protección, defensa del medio ambiente y los recursos localizados en sus territorios, en el contexto de una relación armoniosa sociedad-naturaleza.

---

<sup>110</sup> Informe *Nuestro Futuro Común*. Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Comisión Brundtland) creada por Acuerdo de la Asamblea General de las Naciones Unidas. 1987.

## CAPÍTULO IV.

### 4. La Nueva Institucionalidad Democrática “a partir de lo local”.

Frente a las perspectivas y desafíos del siglo XXI es imprescindible hacer un esfuerzo de análisis sobre el interés y preocupación de los gobiernos para la atención de los asuntos públicos compatible con la ética y principios del desarrollo sustentable, a partir de una institucionalidad democrática como atributo de Buen gobierno.

Se entiende por instituciones aquellas organizaciones fundamentales de un Estado o Nación, mismas que además, actúan como mecanismos de orden social y cooperación que tienen como principal razón de ser normalizar el comportamiento de los habitantes de la sociedad. Para Fichter Institución “es una configuración o combinación de modelos de conducta, compartidos por una pluralidad y enfocada a la satisfacción de algunas necesidades básicas colectivas. La Nueva Institucionalidad Democrática se refiere a la creación de instituciones que respondan a las realidades locales de cada comunidad, a sus modos de convivencia y de organización propios; no impuestos desde un círculo más amplio, en este caso, la federación.

La idea de democratizar las instituciones hace referencia a la participación directa y deliberativa en la toma de decisiones colectivas; para lo cual, se adquiere de esta manera local de organización, precisamente para hacer más efectiva esta participación y reconocimiento de las necesidades que se tienen dentro y para la comunidad. Desde esta perspectiva, se hace referencia a la institucionalidad de la acción colectiva, no como un proceso de cooptación de organizaciones dentro de las instituciones vigentes, sino del reconocimiento a nivel constitucional de las formas de organización que van surgiendo; además de la obligatoriedad de la organización a nivel local, como lo explica el Dr. Raúl Olmedo; ya que si no se establece la organización comunitaria como parte del proceso de desarrollo nacional, las personas seguirán sin comprometerse con su comunidad.

La institucionalización de la acción colectiva en el marco de Gobiernos comunitarios en sus distintas modalidades: organizaciones vecinales, Concejos comunales, parlamentos, etcétera, supone un proceso de construcción de la ciudadanía; busca

garantizar la incorporación plena de las personas al proceso de desarrollo; **ésta se resume a nivel micro, a la democratización de la sociedad; a nivel macro, a la democratización del Estado.**

Debido a que el enfoque del desarrollo sustentable se encuentra regido por los principios de justicia, democracia, equidad intra e intergeneracional y su estrategia fundamental es la *participación social*, el tema *de la institucionalidad democrática* con base en la acción colectiva -uno de sus temas centrales- aporta elementos constitutivos de Gobiernos comunitarios urbanos, rurales, indígenas a partir de una democracia diferente para restablecer el equilibrio entre el ejercicio del poder y la distribución de responsabilidades.<sup>111</sup>

De tal manera, la *institucionalización de la acción colectiva desde lo local*, asegura mecanismos de democracia participativa y mayor comunicación entre ciudadanía y gobernantes para adoptar o refrendar decisiones públicas orientadas a la producción del bienestar social; representa un nuevo paradigma *posburocrático* para incrementar representatividad y legitimidad en la práctica cotidiana de la administración pública desde el ámbito comunitario.

Se trata, más bien, de rearticular o reactualizar nuestros horizontes civilizatorios, y este proyecto descolonizador no supone obstaculizar el deseo de continuar criticando a la modernidad. Los procesos de emancipación de los pueblos y la construcción de alternativas atraviesa también por procesos de descolonización del pensamiento disciplinar-académico, caso del ámbito de lo jurídico y económico, dichos campos de reflexión y construcción basados en el pragmatismo, están hoy colonizados por un marco liberal privatizador.

Es importante señalar que desde el pensamiento indígena, en lo particular, no se trata de "inventar" un "nuevo" horizonte civilizatorio ya ancestral, pues ello implicaría la renuncia a su propio horizonte civilizatorio que se viene reconfigurando desde hace siglos.

---

<sup>111</sup> *Ibíd.*

#### 4.1. Fundamentos políticos. Estado pluricultural de derecho.

La política que el Estado mexicano ha ejercido respecto de los pueblos indígenas en el presente siglo se caracteriza por ser integracionista, es decir, etnocéntrica. Esta etnopolítica indigenista se desarrolló en dos etapas. La primera inicia con la creación del Departamento de Antropología dirigido por Manuel Gamio en 1917, y finaliza entrados los años de la década setenta con la aparición del movimiento intelectual llamado Antropología crítica. En esta etapa, la política estatal pretendía "mexicanizar" a los indígenas, es decir, desaparecer sus culturas integrándolas a la cultura nacional, entiéndase la que habla castellano, piensa y actúa como el occidente primermundista. Esto se denominó integracionismo cultural.

La segunda etapa, que es la que todavía estamos viviendo, se pretende no ya convertirlos a la cultura no-indígena, sino que sus culturas se desarrollen con base en el respeto a la pluralidad cultural. Sin embargo, dicho respeto está condicionado al marco que la ley establecerá, es decir, que las concepciones y prácticas jurídicas, lingüísticas, políticas, religiosas, educativas, fiscales, económicas, artísticas, médicas, indígenas, sólo podrán desarrollarse integrándolas al sistema jurídico estatal, entiéndase el que se escribe en castellano, se aprueba y se aplica (visión del mundo) como en el occidente primermundista. Esto se denomina integracionismo jurídico. Pero no sólo se requiere de ese integracionismo jurídico para con los indígenas, sino para todas las comunidades organizadas, mimas que son muy diversas y distintas entre sí.

Con lo anterior no se quiere dar a entender que cualquier tipo de costumbres sean aceptadas y legalizadas, tanto en las comunidades indígenas como en las colonias urbanas y grupos tanto étnicos como religiosos, existen ciertas reglas o costumbres que van en contra de los derechos humanos o que desconocen las garantías individuales establecidas por la Constitución. No todas las comunidades están preparadas aún para autogestionarse ni para crear sus propias instituciones.

Tanto en México como en América Latina y muchas partes del mundo, los rezagos de la colonización, siguen siendo un gran lastre para avanzar en el tema de derechos humanos; por lo que no podemos tomar como base a todo el universo de comunidades indígenas (en este caso), así como no todos los barrios urbanos están en condiciones

y disponibilidad para emprender la transición siquiera a una organización comunitaria. Es por ello, que las leyes deben comenzar a armonizarse con todos aquellos acuerdos internacionales, principalmente todos aquellos referentes a los derechos humanos y derechos colectivos; para que así ni la sociedad tenga excusa para no ser partícipe de las decisiones ni el Estado acapare la toma de decisiones que competen al pueblo en general.

Todo ello dentro de una visión de desarrollo nueva, con un enfoque civilizatorio donde los valores estén enfocados en la convivencia de los seres humanos entre ellos y con la naturaleza, donde los fines del Estado sean meramente sociales y el desarrollo sustentable se vaya convirtiendo en el eje rector de los Planes Nacionales de Desarrollo, tal como nuestra Constitución incorpora el concepto de desarrollo sustentable en su artículo 25 al establecer que: Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que este sea integral y sustentable. En el artículo tercero aborda el tema de un Estado democrático, el artículo segundo que se refiere a la pluriculturalidad del Estado mexicano, y derechos de los pueblos indígenas.

A partir de lo anterior, se destacan brevemente diversos fundamentos básicos acerca de los derechos humanos y de los pueblos indígenas establecidos en Convenios, Tratados y Acuerdos internacionales, así como en la legislación mexicana sobre temas específicos, para destacar que los pueblos indígenas son iguales a todos los demás pueblos en cuanto a dignidad y derechos, aceptando al mismo tiempo el derecho de todos los pueblos a ser diferentes, a considerarse a sí mismos diferentes y a ser respetados como tales.<sup>112</sup> Todo ello con un primer paso que es el de armonizar todos estos documentos con las legislaciones mexicanas, para después pasar a la planeación de cómo hacer efectivas todas esas normas. Y comiencen a sentarse más bases para llegar a un nuevo modelo de desarrollo basado en el desarrollo sustentable.

- Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

---

<sup>112</sup> Foro *Derechos Humanos y Armonización Legislativa*. Comisión para el Diálogo con los Pueblos Indígenas de México. Secretaría de Gobernación. México y Cámara de Diputados-CESOP.2014.

Este convenio reconocido formalmente por el Estado nacional, tiene como piedra angular el espíritu de la consulta y la participación sobre la cual se basan todas sus disposiciones. El Convenio exige que los pueblos indígenas y tribales sean consultados en relación con los temas que los afectan. También exige que estos pueblos puedan participar de manera informada, previa y libre en los procesos de desarrollo y de formulación de políticas que los afectan.

Los principios de consulta y participación en el Convenio núm. 169 no se relacionan únicamente con proyectos de desarrollo específicos, sino con cuestiones más amplias de gobernabilidad, y la participación de los pueblos indígenas y tribales en la vida pública. Mismos principios que concuerdan con las líneas de acción que propone el desarrollo sustentable y que las comunidades objeto de estudio de este trabajo presentan en su actuar cotidiano y que han sabido utilizar para mejorar su participación tanto en la propia comunidad como en relación con los gobiernos municipales, locales e incluso federales; además que representan una base para la institucionalización de otras organizaciones comunitarias en todo el país.

Hoy, un punto se presenta como particularmente relevante: el que establece el “derecho a la consulta”, establecido en el artículo 6°. Además, aunado a este artículo, se plantea que los pueblos interesados deberán tener el derecho a decidir sus propias prioridades de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

En este sentido, el derecho a la consulta es un elemento para respetar “el derecho de los pueblos indígenas a ser pueblos” y no sólo sujetos de atención, es decir, se les reconoce como los actores más competentes y únicos legitimados para tomar decisiones sobre su propio destino. Es decir, se establece que los pueblos indígenas tendrán el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias siempre que



éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos.

- *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, 13 de septiembre de 2007.

En ésta se establece un marco de reconocimiento sobre el derecho indígena a la autonomía y libre determinación<sup>113</sup>, armonizando o vinculando en su formulación los derechos políticos con los “derechos al desarrollo”. Los que concuerdan con los principios y líneas de acción del desarrollo sustentable, donde se hace un gran énfasis en los modos en que los pueblos originarios han tenido y siguen desarrollando la capacidad de satisfacer sus necesidades sin dañar no erosionar su medio ambiente, lo que implica precisamente la sustentabilidad tan anhelada.

La Declaratoria de los Pueblos Indígenas considera que el respeto de los conocimientos, tradiciones y culturas indígenas contribuye al desarrollo justo y sostenible, así como a la ordenación adecuada del medio ambiente, bajo el convencimiento de que reconocer los derechos indígenas fomentará relaciones armoniosas y de cooperación con los Estados, tienen derecho a mantener y fortalecer su propia relación espiritual con las tierras, territorios, aguas, mares costeros y otros recursos que han poseído u ocupado, ya que tienen derecho a su posesión, utilización, desarrollo y control en razón de la propiedad tradicional u otra forma histórica de ocupación.

Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y elaborar las prioridades y estrategias para el desarrollo o utilización de sus tierras y otros recursos; tendrán derecho a participar en el proceso equitativo, independiente, imparcial, abierto y

---

<sup>113</sup> En 2006 el Consejo de Derechos Humanos aprobó el texto de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, donde —entre otros aspectos— se reconoce la *libre determinación de los pueblos indígenas*, lo que significa que éstos determinan libremente su condición política y que puedan libremente decidir sobre su desarrollo económico, social y cultural; tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas; tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado. *De: Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.*

transparente en el que se reconozcan las leyes, tradiciones, costumbres y sistemas de tenencia de la tierra, a fin de reconocer y adjudicar los derechos de los mismos en relación con sus tierras, territorios y recursos. Así como su derecho a ser consultados por el Estado en caso de hacer uso de los recursos naturales de la comunidad.

- *Acuerdos de San Andrés Larráinza*

Los acuerdos de San Andrés son compromisos y propuestas conjuntas que el gobierno federal pactó con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) para garantizar una nueva relación entre los pueblos indígenas del país, la sociedad y el Estado. Estas propuestas, conjuntas, se enviarían a las cámaras legislativas para que se convirtieran en Reformas Constitucionales. Es decir, el gobierno se comprometió a consultar con el EZLN su propuesta de Reformas, por eso se habla de propuestas conjuntas.

El propósito central de estos acuerdos es terminar con la relación de subordinación, desigualdad, discriminación, pobreza, explotación y exclusión política de los pueblos indios. Para esto, se planteó un nuevo marco jurídico que contemplara el reconocimiento en la Constitución de los derechos de los pueblos indios, es decir, no sólo derechos individuales, de personas, sino derechos colectivos, de pueblos (sean tzeltales, purépechas, nahuas, tarahumaras, huicholes, mixtecos o de cualquier otro pueblo indio que habite dentro del territorio nacional).

Conviene aquí referirnos a “lo ganado” en San Andrés Larráinza en 1996, que fue lo siguiente:

- El reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de derecho público, aceptando en consecuencia sus “sistemas normativos internos”, en condiciones en que aquellas podrían hacer valer su autonomía en “sus tierras y territorios” (cambios al artículo 4º. constitucional y en la formulación de su ley reglamentaria);
- El reconocimiento de formas propias de organización social y política de los indígenas, “sin la necesaria participación de los partidos políticos” (reformas al artículo 115 constitucional);
- Acuerdos de remunicipalización y redistribución que permitieran una mejor y más justa participación y representación indígena en los gobiernos locales y en los Congresos;

- Fórmulas asociativas entre municipios de gobierno indígena (municipios al interior de una sola entidad o municipios colindantes de dos entidades vecinas), dirigidas a permitir la integración regional de espacios “pluriétnicos” de gobierno.
- El reconocimiento de las comunidades indígenas como sujetos de derecho público, base absoluta para dar sustento a su libre determinación y al ejercicio de su autonomía, quedó nulificado con la identificación de tales comunidades como “entidades de interés público” (artículo 2º, fracción VIII: “Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas de cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.”).
- El reconocimiento expreso del derecho indígena para que el uso y disfrute de los recursos naturales se diera en sus tierras y territorios, para quedar establecido que ello se daría “en los lugares [en] que habitan y ocupan” (artículo 2º, fracción VI: “Acceder con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia establecidas en esta Constitución y a las leyes de esta materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo a aquellas que corresponden a las áreas estratégicas...”).

El planteamiento referido de la Cocopa establecía, entre otros puntos relevantes, que se respetaría “[...] el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas en cada uno de los ámbitos y niveles en que [hicieran] valer su autonomía, pudiendo abarcar uno o más pueblos indígenas [...]”. Se planteaban derechos y condiciones de asociación de pueblos y comunidades: “Las comunidades indígenas como entidades de derechos público y los municipios que [reconocieran] su pertenencia a un pueblo indígena [tendrían] la facultad de asociarse libremente a fin de coordinar sus acciones. Las autoridades competentes [realizarían] la transferencia ordenada y paulatina de recursos, para que ellos mismos [administraran] los fondos públicos [que les fueran asignados] [...]”.

Y se extendía o precisaba el reconocimiento de derechos en otros niveles decisivos: “En los municipios, comunidades, organismos auxiliares del ayuntamiento e instancias afines que [asumieran] su pertenencia a un pueblo indígena, se [reconocería] a sus habitantes el derecho para que [definieran], de acuerdo con las prácticas políticas propias de la tradición de cada uno de ellos, los procedimientos para la elección de

sus autoridades o representantes y para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno [...]”

Todo esto fue un primer intento de llegar a acuerdos entre los grupos indígenas y el gobierno federal, sin embargo, con las reformas constitucionales de 2001, no todos los acuerdos fueron tomados en cuenta y aun cuando las comunidades étnicas adquirieron relevancia dentro de la Constitución, no hubo integracionismo jurídico que les diera una certeza jurídica para sus acciones de autonomía.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Arts. 1º. al 4º, 40, 41 y 115 a 122, 133.

En la Constitución, como ya se ha explicado, quedan asentados los derechos de los pueblos indígenas como parte de la pluriculturalidad de la nación mexicana. Así, en el artículo segundo se establece que “la Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.”

(...)A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para: I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural. II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos (...). III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, (...).

VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos

de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.

VIII. Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

Tanto el segundo como los demás artículos a que se hace mención hablan sobre la pluriculturalidad y las garantías individuales, la organización en el interior del país, la representación dentro de los ayuntamientos, sobre la soberanía nacional, autoridades y sus cargos dentro del Distrito Federal, considerando a todas aquellas comunidades locales que ya figuran dentro del Estado mexicano.

- *El derecho a la consulta de los pueblos indígenas: la importancia de su implementación en el contexto de los proyectos de desarrollo a gran escala.* Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. ONU-DH México. 2011

El objetivo del desarrollo sustentable es mejorar la calidad de vida de todos los seres humanos de la presente y futuras generaciones. Por lo que son los derechos sociales los derechos sobre los que se deben realizar las planeaciones; un derecho esencial de los pueblos y comunidades –indígenas o no- es el de la consulta, para lograr la calidad de vida se necesita de un medio ambiente sano y donde se cuente con la seguridad de poder llevar a cabo acciones que fomenten la convivencia y donde los habitantes cuenten con los recursos necesarios para satisfacer sus necesidades.

Es por ello que dentro de este derecho, establecido por la ONU, se establece el reconocimiento de los pueblos indígenas como comunidades libres para decidir su futuro sin lo cual no tienen ningún valor las decisiones fundamentales que afectan sus tierras y territorios, así como su sustento material, cultural y espiritual. Aun cuando no se refiere precisamente al desarrollo sustentable, fue éste un primer impulso en el

reconocimiento de los derechos sobre sus tierras de las comunidades así como su inclusión dentro de los proyectos nacionales de desarrollo.

- Ley de Planeación en sus Art. 1.IV; art. 14 y Art. 20,

Uno de los valores que rigen al desarrollo sustentable es la democracia, refiriéndose a la participación efectiva de todos los mosaicos que conforman a la nación mexicana, por ello en la Ley de Planeación queda asentadas las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales así como de los pueblos y comunidades indígenas, a través de sus representantes y autoridades, en la elaboración del Plan y los programas a que se refiere esta Ley. Legalmente ya está establecido, sólo habría que generar las condiciones óptimas y los mecanismos para hacer efectiva la ley.

- Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Art. 3 VI, art. 5, art.12, I – V,

En donde se hace referencia al *fomento del desarrollo sustentable* para el uso racional de los recursos naturales de las regiones indígenas sin arriesgar el patrimonio de las generaciones futuras; donde habrá una Comisión que contará con un Consejo Consultivo, integrado por: *Representantes de los pueblos indígenas*, representantes de instituciones académicas y de investigación nacionales, *especialistas en materia indígena*, representantes de organizaciones sociales *que trabajen con las comunidades indígenas*; los integrantes de las mesas directivas de las Comisiones de Asuntos Indígenas de ambas *Cámaras del Congreso de la Unión*, y un representante por cada uno de los *gobiernos de las entidades federativas* en las que estén asentados pueblos y comunidades indígenas.

- VII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y Presidentes de Gobierno. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación la Ciencia y la Cultura. Declaración de Margarita, Venezuela. 8 y 9 de noviembre de 1997.

Donde se aborda el tema de la interrelación entre la democracia y el desarrollo sustentable y el compromiso de los jefes de Estado para con estos temas. La posición de los Jefes de Estado en cuanto a lo que debe corresponder a la Administración Pública de cada país, así como el papel que cada gobierno debe fungir en cuanto al

desarrollo y el respeto a los derechos humanos. A la letra mencionan lo siguiente: “los Jefes de Estado y de Gobierno reiteramos y reafirmamos que la democracia, el desarrollo sustentable, el respeto de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, incluido el derecho al desarrollo, son interdependientes y se refuerzan mutuamente, y basándose por igual en los principios de objetividad, imparcialidad y universalidad. Enfatizamos igualmente la obligación del Estado de promover y garantizar la plena vigencia de todos los derechos humanos, sobre la base de una cooperación internacional dentro de un clima que excluya la confrontación, que apunte al fortalecimiento y actualización de acciones comunes dirigidas a la promoción, protección y defensa de estos derechos”.

- *Informe Nuestro Futuro Común y Agenda XXI*

La formulación del Informe *Nuestro Futuro Común en 1987*, así como la Agenda XXI y *La Agenda 21 Local*, enmarcados dentro de la “Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable”, celebrada en Río de Janeiro en junio de 1992. Constituyeron la más notable iniciativa para concebir al Desarrollo Sustentable como un proceso de cambio cualitativo, continuo, en el que la utilización de los recursos, la orientación de la evolución tecnológica y la modificación de las instituciones, fueran acordes con el potencial actual y futuro de las necesidades humanas. Teniendo en cuenta que lo principal es impulsar la participación democrática y el desarrollo desde lo local.

Este proyecto del desarrollo Sustentable se deriva de muchas reuniones internacionales celebradas por diversos países, quienes han firmado algunos convenios; es un plan que ha resultado de muchos y diversos estudios y de los cuales se han derivado una serie de acuerdos y tratados internacionales que toman en cuenta la complejidad y multidisciplinariedad de los problemas mundiales y sus soluciones.

La primera reunión para debatir sobre el tema tuvo lugar en Estocolmo, Suecia en 1972 y se llamó Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano. Otros eventos por mencionar son: 1984, Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo; 1987 Informe *Nuestro Futuro Común* (Brundtland); 1972 Club de Roma: “*Los límites*

*del Crecimiento*”; 1974 *Declaración de Cocoyoc, México*. 1992 Río de Janeiro, Brasil, Cumbre de Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo: *Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo*; Agenda XXI (*Programa 21*) y *Convención Marco sobre el Cambio Climático*. 1996 Estambul, Turquía, Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos. *Programa de Hábitat II*. 2000 Nueva York, EU. Cumbre del Milenio: *Declaración del milenio*. Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). 2002 Johannesburgo, Sudáfrica, Cumbre de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sustentable: *Plan de Aplicación*. 2012 Río de Janeiro, Brasil. Cumbre de las Naciones Unidas Río+20 *sobre el futuro que queremos*. (“*Economía o Crecimiento Verde*”, *censurado por el sesgo conceptual y estratégico*).

La idea o enfoque del Desarrollo Sustentable adquirió relevancia en un plazo relativamente breve y fue incluida en las formulaciones de los organismos internacionales que tienen más influencia en la orientación de los modelos de desarrollo, como el Banco Mundial (BM 1990, 1992), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 1990), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID-PNUD, 1991) y otros. De igual manera, el enfoque fue incorporado en el discurso político, no sólo ambientalista sino en general por el desarrollo.<sup>114</sup>

El Desarrollo Sustentable plantea un método interdisciplinario, holístico y sistémico que permite hacer un análisis más completo de la realidad, formular propuestas integrales y cambios estructurales en el que destacan como temas centrales relacionados directamente al objeto de estudio: “*un sistema político democrático*, que asegure a sus ciudadanos una participación efectiva en la toma de decisiones, un *sistema social*, que fomente la igualdad entre regiones y ciudadanos y un *sistema administrativo flexible*, es decir, nueva institucionalidad democrática, *posburocrática*, basada en una *Gobernabilidad democrática* local y global, para un ejercicio más democrático del poder público”.<sup>115</sup>

---

<sup>114</sup> CARABIAS Julia y Enrique Provencio. La política ambiental mexicana antes y después de Río. En “*La diplomacia ambiental*”; Lichtinger, et al. (comp.) México FCE/SRE, 1994. pp.393-423.

<sup>115</sup> Informe *Nuestro Futuro Común*. Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Comisión Brundtland) creada por Acuerdo de la Asamblea General de las Naciones Unidas. 1987.



## *Agenda XXI o Programa 21*<sup>116</sup>

La Agenda XXI o “Programa de Acción para el Desarrollo Sustentable” fue suscrita en la Cumbre de la Tierra, que se celebró en 1992, en Río de Janeiro (Brasil), durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Es considerada un manual de referencia para la determinación de políticas gubernamentales y empresariales. En ella se plantean objetivos que involucran necesariamente a las comunidades, principalmente las indígenas. Sin embargo, estos postulados pueden adaptarse a todas las organizaciones locales, no necesariamente indígenas.

En el Capítulo 26 de esta Agenda XXI, se habla del reconocimiento y fortalecimiento del papel de las poblaciones indígenas y sus comunidades, haciendo referencia tanto al desarrollo local como a la inclusión de todos los estratos sociales, con el fin de llegar a incluirlos dentro de un proyecto nacional que tenga como eje rector al desarrollo sustentable. Y propone las siguientes *Bases para la acción*:

Fracción 1.- Las poblaciones indígenas y sus comunidades han establecido una relación histórica con sus tierras y suelen ser, en general, descendientes de los habitantes originales de esas tierras. (...) Durante muchas generaciones han acumulado conocimientos científicos tradicionales holísticos de sus tierras, sus recursos naturales y el medio ambiente. (...) Su posibilidad de participar plenamente en las prácticas de desarrollo sostenible en sus tierras ha tendido a verse limitada como resultado de factores de índole económica, social e histórica. Habida cuenta de la relación recíproca existente entre el medio natural y su desarrollo sostenible y el bienestar cultural, social, económico y físico de las poblaciones indígenas, en las actividades nacionales e internacionales encaminadas a lograr un desarrollo ecológicamente racional y sostenible se debería reconocer, promover y fortalecer el papel de las poblaciones indígenas y sus comunidades, y darle cabida (...).

---

<sup>116</sup> Puede ser consultada en su versión en castellano, <http://www.rolac.unep.mx/agenda21/esp/ag21linde.htm>

Fracción 3- Al prestar su plena cooperación a las poblaciones indígenas y a sus comunidades, los gobiernos y, según procediera, las organizaciones intergubernamentales deberían proponerse el cumplimiento de los objetivos siguientes:

a) Instituir un proceso encaminado a investir de autoridad a las poblaciones indígenas y a sus comunidades, mediante la adopción de medidas que incluyan:

i) La adopción o ratificación de las políticas o instrumentos jurídicos apropiados a nivel nacional;

ii) El reconocimiento de que las tierras de las poblaciones indígenas y sus comunidades deben estar protegidas contra actividades que presenten riesgos para el medio ambiente o que la población indígena de que se trate considere improcedentes desde los puntos de vista social y cultural;

iii) El reconocimiento de sus valores, sus conocimientos tradicionales y sus prácticas de ordenación de los recursos, con miras a promover un desarrollo ecológicamente racional y sostenible;

iv) El reconocimiento de que la dependencia tradicional y directa de los recursos renovables y los ecosistemas, incluido el aprovechamiento sostenible, sigue siendo esencial para el bienestar cultural, económico y físico de las poblaciones indígenas y de sus comunidades;

v) La elaboración y consolidación de los acuerdos nacionales sobre solución de controversias en lo que respecta al arreglo de problemas relacionados con la ordenación de tierras y la gestión de los recursos;

vi) La promoción de otros medios de producción ecológicamente racionales para asegurar diversas opciones respecto de cómo mejorar la calidad de su vida, de manera que puedan participar efectivamente en el desarrollo sostenible;

vii) La atención al aumento de la capacidad en favor de las comunidades indígenas, sobre la base de la adaptación y el intercambio de experiencias, conocimientos y prácticas de ordenación de los recursos tradicionales, para asegurar el desarrollo sostenible de esas comunidades.

b) Establecer, cuando proceda, acuerdos para intensificar **la participación activa de las poblaciones indígenas y sus comunidades en la formulación de políticas**, leyes y programas relacionados con la ordenación de los recursos en el plano nacional y otros procesos que pudieran afectarles, así como para propiciar que formulen propuestas en favor de políticas y programas de esa índole;

c) Participación de las poblaciones indígenas y sus comunidades, a los niveles nacional y local, en las estrategias de ordenación y conservación de los recursos y en otros programas pertinentes establecidos para apoyar y examinar estrategias de desarrollo sostenible, como las que se sugieren en otras áreas de programas del Programa 21.

Además, esta propuesta tiene como base a la comunidad, su motor no son los individuos desde una perspectiva individualista, sino comunitaria. Así como sus planteamientos se enfocan en lo local antes que en lo global.

En su capítulo 28, este *Programa 21* hace un llamado a las autoridades para que elaboren su *Agenda 21 Local*, compromiso que fue firmado por nuestro país. En este proceso, el principio de responsabilidad compartida y colaboración es básico para la implantación de estrategias de desarrollo sustentable a nivel local, por lo que convoca a la búsqueda de consenso, estableciendo un diálogo permanente entre gobiernos y sociedad, a través de sus organizaciones cívicas, empresariales e industriales locales, para, entre todos, desarrollar, acordar, aprobar y aplicar su *Agenda 21 Local*, proceso en el que todos tenemos una responsabilidad definida en su ejecución.

- Pacto por México. Actual Administración Federal.

Aunque es un documento firmado sólo por las principales fuerzas políticas del país, es decir, por los líderes nacionales del PRI, PAN, PRD y el presidente de la república, mencionan los compromisos que asumen para con las comunidades indígenas, en el entendido que dos de sus ejes rectores hablan de la democratización de la economía y la política, la efectividad y ampliación de los derechos sociales; así como la participación de los ciudadanos como actores fundamentales en las políticas públicas. Compromisos que a primera vista concuerdan con los postulados del desarrollo Sustentable, pero que al compararlos, tienen ciertas diferencias conceptuales. Sin embargo, cabe resaltar a qué se refiere el compromiso que se hizo en este pacto; el cual es el siguiente:

Apartado 1.6 Derechos de los pueblos indígenas: “El Estado mexicano tiene una deuda histórica con los pueblos indígenas... Para revertir esta injusta situación se establecerá

una política de Estado para que los indígenas ejerzan en la práctica los mismos derechos y oportunidades que el resto de los mexicanos. Para lograr este objetivo, se impulsarán las siguientes acciones:

Fortalecimiento de las comunidades indígenas.

Se llevará a la práctica *el reconocimiento efectivo de las comunidades y pueblos indígenas como entidades de derecho e interés público*, que les permitirá manejar recursos públicos, realizar la planeación comunitaria de sus proyectos de desarrollo, así como asociarse libremente con otras comunidades o municipios para promover proyectos comunes que impulsen su desarrollo (Compromiso 34).

*Armonización legislativa pendiente*

Los tratados y acuerdos internacionales, así como la legislación mexicana reconocen los derechos de los indígenas al desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, a sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural, a la consulta y a la libre determinación<sup>117</sup>. Creo que lo que falta para garantizar la plena vigencia de los derechos de los pueblos y las comunidades indígenas es la armonización entre las leyes locales, nacionales e internacionales, entre las que destacan:

- Democratización del Municipio (Art. 115 const.), para el reconocimiento de *Gobiernos comunitarios posburocráticos*, como el fundamento jurídico-político que garantice no sólo la Autonomía municipal sino la democratización del Municipio, Estado y Federación, “de abajo hacia arriba”.
- Que en la Constitución se reconozca a los indígenas como sujetos de derecho público no sólo como sujetos de atención, en los términos del artículo 2° constitucional, para decidir sus formas internas de convivencia y organización Política y según el compromiso 34 del Pacto por México de la actual administración.
- Construcción de un marco legislativo que proporcione a la población indígena los instrumentos que le permitan participar, observar, vigilar y supervisar las

---

<sup>117</sup> Reporte CESOP No.74 *Derechos indígenas y Armonización Legislativa*. Cámara de Diputados. Abril 2014. (Todos los ensayos y en particular, “Seis tesis... págs. 62-67.

políticas públicas relacionadas con su derecho al desarrollo, autonomía y libre determinación.

- Incluir los tratados internacionales, la Constitución, las leyes secundarias y los reglamentos de operación en todo el país.

#### 4.2 El Desarrollo Endógeno. Gobierno de todos.

El desarrollo endógeno se refiere al proceso de desarrollo generado desde el interior de las comunidades o territorios, a partir de la disposición de recursos y capacidades (físicas, humanas, institucionales, tecnológicas y sociales) existentes en un contexto territorial determinado. No confundirlo con desarrollo local, que implica una forma de concebir al desarrollo, a partir de la articulación de las iniciativas locales, misma que se plantea en términos complementarios, por lo general asistencialistas, a las acciones de los niveles nacional y regional. Vargas Castro, lo define como “un proceso de cambio estructural en las relaciones sociales que tienen lugar en una sociedad local, originado por la articulación de las iniciativas de los actores locales mediante el objetivo común de mejorar su calidad de vida, para lo cual diseñan estrategias, crean y utilizan diversos instrumentos, considerando las posibilidades y “*condicionantes*” que les representa el entorno global”.<sup>118</sup>

El desarrollo endógeno se ha planteado históricamente en contraposición con el desarrollo exógeno, es decir, el que viene de fuera, “desde arriba”, sustentado por fuerzas exteriores a la comunidad y sobre el que la comunidad carece de poder de acción y decisión. Los procesos exógenos normalmente están vinculados a la concurrencia de flujos de inversión extranjera o a la implantación de establecimientos fabriles, industrias o empresas extranjeras en el territorio, haciendo que se incremente el volumen de actividad económica sobre el mismo, pero tendiendo a situar a éste en una posición de dependencia con respecto al capital foráneo, si el volumen de su inversión fuera demasiado significativo en el conjunto de la economía.

Según la Profesora María Mas, cito: “El Desarrollo, en su modalidad endogénica, se concibe como el cambio cualitativo en la *relación armoniosa de la sociedad con la*

---

<sup>118</sup> VARGAS Castro Alejandro. en El desarrollo local en el contexto de la globalización. Tres casos de estudio en el Estado de México: Atenco, Valle de Bravo y Villa Guerrero, INAP, México, 2006 pág. 147.

*naturaleza*. Lo endógeno no se ata al límite de la existencia económica, física, espacial, geográfica, cultural, ambiental, política, ética, no tiene límites. El desarrollo endógeno es una concepción holística e integral del sujeto. De esta forma, el ente puede ser comprendido como un ser humano de manera individual, una agrupación de personas, un barrio, una localidad pequeña o grande, un Municipio, un Condado, una Nación o un grupo de países mancomunados. La integralidad y armonía en las dimensiones participantes para el desarrollo endógeno otorga una nueva mirada en torno al fenómeno”.<sup>119</sup>

El Desarrollo Endógeno no pretende entonces, -de acuerdo a la Profra. Mas- la mejora parcial en las personas, pues en tanto su visión de futuro y estrategia al mismo tiempo; consiste en crear un conjunto de oportunidades multidimensionales para lograr la mejoría integral del ser humano. La búsqueda del Desarrollo Endógeno, no descansa sólo en el encuentro por la persona de mejorar la calidad y cantidad de bienes y servicios para satisfacer necesidades humanas, no consiste en permitirle sólo el acceso a un empleo, o en mejorar su sistema de aprendizaje, salud, vivienda, vialidad; más allá busca una mejora en la calidad de vida, objetivo del Desarrollo sustentable, el bienestar integral y global del ser humano.

En este sentido –para algunos estudiosos– las dimensiones más relevantes en torno al tema planteado son la Social, Ética, Cultural, Tecnológica, Económica y Organizacional para la gestión pública, siendo de vital grado precisar que para cada dimensión señalada es posible la creación de una imagen objetivo; es decir la construcción de un propósito para cada perímetro de pertenencia, sin dejar de mencionar que la Dimensión Ecológica está incluida en cada una de ellas. “Esto supone una propuesta de futuro para la cultura, para la economía, para la ética, para la tecnología, etcétera, hasta llegar a poder consolidar una imagen objetivo integral de comunidad, nación o sociedad, y que el desarrollo endógeno proponga como fin y como futuro alcanzable”.

---

<sup>119</sup> MAS H. Maria. Desarrollo endógeno, Cooperación y Competencia. Editorial Panapo. Caracas, Venezuela. 2006.

“De esta misma forma, para cada ámbito escogido existirá una acción temporal-espacial sostenida y pertinente que permita alcanzar la imagen objetivo. Como se parte de la premisa que en cada dimensión existen elementos diversos y además, estos elementos no se relacionan siempre con la misma regularidad ni en la misma proporción, pues su desenvolvimiento es cambiante y en última instancia dependen de la imagen objetivo deseada y de la capacidad endogenizadora que le sea propia, se requiere articular, para cada dimensión del desarrollo endógeno, una estrategia singular que a su vez, participe en todo momento, de la Estrategia Maestra”.<sup>120</sup>

Para la presente investigación, adoptamos las dimensiones que se establecen en el Informe *Nuestro Futuro Común*, con un enfoque sistémico que supone un cambio estructural con visión de futuro, entendiendo a los sistemas como aquellas conductas, actitudes e ideas que son segmentos funcionales de la sociedad, que se van agrupando de acuerdo a sus características, ya sean económicas, sociales, políticas, internacionales, entre otras; y que al mismo tiempo tienen que relacionarse entre sí para darle sentido a la sociedad. Dichos sistemas son los siguientes:

- Sistema social. En cuanto a la creación de instituciones donde se fomente la igualdad entre regiones y ciudadanos, evitar las tensiones provocadas por un desarrollo desequilibrado. Ello en el entendido de que el desarrollo endógeno es en Sociedad, sus logros y propósitos, así como los recursos con los que cuenta, tienen por escenario y mística, lo social; es decir, que fomente la igualdad entre ciudadanos y regiones. Involucra aquí la equidad de género así como el respeto a los niños y personas mayores quienes son los más desfavorecidos en cuanto a igualdad de participación.

Este sistema social tiene por objeto el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Se basa en el reconocimiento a la diversidad histórica y cultural, la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y en la participación ciudadana en el ejercicio de la democracia. Asume el hecho de que el desarrollo solo será sustentable por lo humano que sea y la comunidad debe generar dinámicas para la solución de problemas comunes.

---

<sup>120</sup> *Ibíd.* pág. 32

En la estrategia de lucha contra la pobreza crítica derivada del desarrollo desequilibrado, debe constituirse en un verdadero objetivo nacional del Estado y de la sociedad. En la práctica, esto significa que las políticas públicas, económicas y sociales deben orientarse a su erradicación. Ha de ser concebida como una acción integral que tenga como su principal propósito, en el mediano y largo plazo, el producir un cambio estructural en el interior de la sociedad.

Los criterios macro-operacionales podrían ser: política económica que privilegie mercados nacionales, complementariedad entre éstos a nivel regional y orientado a las necesidades básicas; elevar el nivel de ingreso de los estratos más pobres; reformar la tenencia de la tierra; revertir la tendencia de modernización agrícola exclusivamente de la gran empresa capitalista; creación y fortalecimiento de pequeñas y medianas empresas; otorgar prioridad al equipamiento de infraestructura de uso colectivo; diseño de políticas tributarias que promuevan la distribución de recursos nacionales desde el centro a la periferia.<sup>121</sup>

Desde esta perspectiva es razonable concebir el desarrollo social como la ampliación equitativa y sostenible de la autonomía y oportunidades de elección de las personas, en el marco del pleno ejercicio de sus derechos; a la política social como aquellas acciones públicas dirigidas a proteger y promover el desarrollo social, y al gasto social como aquel concentrado en educación, salud, seguridad social, vivienda y asistencia social.<sup>122</sup>

En tal sentido, el desarrollo social no puede limitarse a una serie de políticas de asistencia, que en algunas circunstancias representan un regalo o dádiva otorgados por un Estado benefactor y paternalista. O en su caso, dar por sentado que las políticas de atención focalizada son suficientes, y que el efectivo desempeño de la economía traerá como resultado el mejoramiento de las condiciones de vida y del bienestar social.

---

<sup>121</sup> GUIMARÁES, Roberto. Primer Foro del Ajusco Desarrollo sustentable y reforma del Estado en América Latina y el Caribe. "El papel del Estado en una estrategia de desarrollo sustentable". Colegio de México-PNUMA. 1995, pp. 98-99.

<sup>122</sup> DE LA TORRE Rodolfo, López-Calva Luis Felipe y Scott John. El gasto social en la Ley General de Desarrollo Social. Cuaderno de Trabajo SDTE 331, División de Economía, CIDE, México. 2005.



Una nueva política social sustentable, debe centrarse en la integralidad y coordinación de las políticas económica y social; que exista un financiamiento responsable y viable de los programas para favorecer la igualdad; una reconstitución de la cohesión comunitaria y aprovechamiento del capital social; transparencia en la orientación y operación de los recursos para programas sociales; garantía del acceso universal a la salud, la educación y la alimentación; promoción de opciones productivas comunitarias y familiares para generar micro, pequeñas y medianas empresas regionales; regionalización de la política de desarrollo social; desarrollo integral de la población de habla indígena; fortalecimiento de la integración social y familiar en todo el país acompañados de acciones claras e integrales para los grupos vulnerables.

La política social debe vincularse con la económica desde su propio diseño o planeación. De esta forma, la Ética se desempeña trascendentalmente en el Desarrollo Endógeno, pues determina el marco valorativo social-individual desde donde se propone el futuro y se preparan las condiciones necesarias para su consecución definitiva. Todos los actos humanos se realizan en atención a unos valores, los cuales, constituyen la esfera moral que determina poderosamente las decisiones de las personas que ejercen en todos los campos de la vida humana. Todo cuanto el ser humano aporta así mismo se expone en la trama cultural. El comportamiento humano se constituye en una de las palancas fundamentales que favorece o frena las estrategias y finalidades del desarrollo endógeno.

- Sistema político-democrático. Es este el principal en la democratización de las instituciones, así como la institucionalización de la acción colectiva, en este sistema se tiene que asegurar a sus ciudadanos una participación efectiva en la toma de decisiones para un ejercicio más democrático del poder público. Esto a sabiendas que el fenómeno del Desarrollo Endógeno reconoce a la Participación Ciudadana en la toma de decisiones como elemento clave de sustentación e insumo necesario para que funcione el sistema democrático. Por eso señalamos que entre el desarrollo sustentable y la democracia existe un vínculo indisoluble. No puede existir el primero sin una democracia en permanente proceso de perfeccionamiento.

Es decir, este sistema tiene que evolucionar hacia una democracia deliberativa donde las decisiones sean las más convenientes para todos los ciudadanos, ésta debe comenzar a forjarse desde abajo, es decir, debe de emerger de la propia comunidad ya que es ahí donde se pueden generar lazos de solidaridad, apoyo mutuo y conocimiento colectivo, he ahí la importancia de la democratización de las instituciones.

La democracia como forma de organización social, implica no solamente conservar la diversidad de razas, de conocimientos, las culturas y su patrimonio, sino también asegurar condiciones comunes que permitan el ejercicio de los derechos humanos básicos, derechos sociales, económicos, políticos, culturales y ambientales que se interrelacionan entre sí para garantizar la satisfacción de las necesidades de la actual y futuras generaciones.

La participación, es un indicador de libertades democráticas, de equidad en las decisiones, y también un elemento decisivo en la potenciación de esfuerzos productivos. Ya desde la década de los ochenta del siglo XX, el concepto de participación fue planteado por las agencias internacionales, organizaciones no gubernamentales (ONG), e instituciones internacionales, como un objetivo necesario de los programas de desarrollo y de sustentabilidad.

En la Agenda XXI, se considera específicamente a los actores, movimientos sociales y sociedad civil, como ese conjunto de componentes que dan cuenta precisamente del tejido social, del conjunto de prácticas, tradiciones y dinámicas sociales en lo que lo político y lo público -piezas fundamentales de la democracia- se definen y auto limitan recíprocamente.

La *sustentabilidad política del desarrollo*, se relaciona a la expansión y consolidación de nuestros regímenes democráticos es un fenómeno político-social que no puede reducirse a la comprensión de los arreglos políticos y estructuras institucionales con base al ejercicio de la división de poderes, los derechos legales, o al conjunto de procedimientos y regulaciones garantizadas para los procesos electorales. Por el contrario, supone un proceso de construcción de la ciudadanía; busca garantizar la incorporación plena de las personas al proceso de desarrollo y precisa de una serie de

elementos que, si bien pueden tratarse como fenómenos “exógenos” al ámbito o esfera de lo político-electoral, guardan una profunda relación con su configuración y definición formal. Ésta se resume a nivel micro, a la democratización de la sociedad; a nivel macro, a la democratización del Estado.

Una mayor participación ciudadana es crucial para afianzar la transición al desarrollo sustentable, deberá tener como prioridad la articulación y complementación de sistemas representativos los cuales deben ser afianzados como los ejes centrales de la democracia, con otros de participación democrática directa.

En otras palabras, el desafío consiste en transformar la democracia en un conjunto institucional que permita el ejercicio continuado del control de los gobernantes por los gobernados, para alcanzar los fines sociales del Estado, lo que significa hacer que la democracia no funcione sólo en los procesos electorales, sino en el proceso de toma de decisiones para satisfacer las necesidades de las generaciones presentes y futuras.

Las asociaciones voluntarias y en general, los movimientos sociales que se encargan de propagar convicciones prácticas, constituyen el corazón institucional de la recomposición del espacio público en la sociedad. Bajo este marco al espacio público democrático para la transición al desarrollo sustentable, le corresponden dos funciones. Primero, actuar como la caja de resonancia de los problemas que afectan al conjunto de la sociedad. Segundo, persuadir al sistema político y, en particular, al aparato burocrático a que asuma y acoja tales problemas. Para ello, lo público no estatal se traduce en flujos comunicativos que regulan la formación discursiva de opinión pública. Es claro que ella da cuenta de procesos de control social que buscan traducirse en influencia indirecta sobre el Estado para presionar a que sus decisiones y políticas se definan conforme a los intereses de la ciudadanía.

Los movimientos sociales son potenciales creadores de una sociedad civil democrática y autónoma, ya que amplían las redes de sociabilidad al establecer relaciones horizontales que desafían y resisten la verticalidad de las relaciones Estado-sociedad. Tales relaciones llegan incluso a ampliar los límites de la sociedad civil, ya que no sólo incluyen interacciones entre los propios movimientos y otras asociaciones civiles y organizaciones no gubernamentales, sino también los vinculan a otras esferas de

asociación, no propiamente de la sociedad civil como la Iglesia, la academia, y los partidos políticos<sup>123</sup>.

En la perspectiva del desarrollo sustentable, uno de sus principios rectores reside en la necesidad de privilegiar y ampliar el espacio público para que con la intervención de todos los componentes del conjunto social se propicie un debate amplio, libre, incluyente y plural de los asuntos que atañen al interés público.

El Poder legislativo puede contribuir a lograr un Estado de derecho eficaz, que sujete las decisiones y el desempeño gubernamental a la demanda social y que estructure la actividad pública como palanca de un desarrollo integral y sustentable, con rumbo. Diseñar un mecanismo jurídico-político para incluir la demanda ciudadana en la determinación de una visión de país a mediano y largo plazo, que permita a la sociedad y al propio Estado definir y ejecutar un acuerdo nacional de desarrollo.

La estrategia político-democrática que puede conducirnos hacia un desarrollo sustentable, endógeno, depende de numerosos actores. En primer término del Estado, a través de sus diferentes órganos de gobierno; y de la sociedad en general, incluyendo a los trabajadores, empresarios, miembros de la comunidad académica; partidos políticos y otras instituciones no gubernamentales como organizaciones intermediarias entre la sociedad y el Estado.

Desde este enfoque participativo y plural la estrategia debe tener como uno de sus fines primordiales el reforzar el papel redistributivo del Estado. Tema que se aborda sigilosamente por las fuerzas políticas y sociales; es más, ni siquiera ha sido planteado en el debate nacional, pues no aparece en el Plan Nacional de Desarrollo, ni a profundidad en el debate sobre la reforma del Estado mexicano. Su viabilidad dependerá de que esta decisión sea compartida por dichos actores. Eso nos conduce a la necesidad de que todos, y especialmente los sectores dirigentes, adquieran suficiente conciencia sobre la trascendencia del objetivo perseguido y la naturaleza de las acciones que deben llevarse a cabo.

---

<sup>123</sup> Cfr. BOBES Velia, Cecilia. Movimientos sociales y sociedad civil: una mirada desde América Latina, Facultad Latinoamérica de Ciencias Sociales, agosto 2001 pág. 379

Los cambios deben orientarse a dar respuesta a las diferentes demandas de la comunidad, que oriente la capacidad de las esferas de gobierno a la creación de un sistema de cooperación en una sociedad plural, en el cual se evite la ruptura social y política, y coexista además una sociedad pacífica. Se genere un esquema bajo el cual el gobierno distribuya beneficios de forma equitativa con una visión de participación y solidaridad en la que intervengan el sector público, privado y social, el objetivo es lograr congruencia entre las necesidades, expectativas y participación de la sociedad y el proceso de toma de decisiones.

La democracia reproduce las características estructurales de su sociedad, si los ciudadanos no aprendemos a participar en el espacio público, ser artesanos de nuestra democracia, no tendremos los puntos de referencia para ejercer las obligaciones y derechos sociales mediante el acceso a los servicios básicos como educación, salud, alimentación, etc. que nos corresponden. Es imperativo impulsar permanentemente el fortalecimiento de nuestra democracia, precisando los objetivos y las cualidades de desarrollo con base en auténtico interés nacional que incluya y permita el desarrollo económico de calidad y el respeto a los derechos sociales.

Debemos avanzar en el diálogo y en los acuerdos; en la consolidación de un verdadero compromiso social que nos exija trabajo, imaginación, participación y dedicación de todos, sin distinciones políticas o partidistas para profundizar en la calidad de la democracia, que engloba aspectos tanto políticos, como pueden ser la libertad y otras características del sistema político; y no políticos, como el género, la economía, el conocimiento, la salud y el medio ambiente. En este caso, lo que interesa es señalar la integralidad que el concepto de calidad de la democracia ofrece ya que considera diversas dimensiones, por lo cual se puede tomar como un indicador de sustentabilidad del sistema político.

De ahí que la construcción de una visión compartida del Estado Social de Derecho, democrático, sea fundamentalmente un proceso cultural, de cambio civilizatorio. El proceso de transición hacia el desarrollo sustentable, endógeno por su propia naturaleza es una expresión no sólo ética sino de responsabilidad intergeneracional.

- Sistema económico. Este es uno de los sistemas más complejos de modificar, organizar y planear, ya que debe ser capaz de satisfacer las necesidades de consumo sin minar las bases de los procesos productivos. Capaz de crear excedentes y conocimiento técnico sobre una base autónoma y constante. Esto es, debe –como todos los sistemas- estar en constante coordinación con los demás, fundamentalmente en el entendido de que los valores y estándares de consumo deben modificarse radicalmente para poder concebir el desarrollo sustentable como modelo de desarrollo humano.

El desarrollo Endógeno se sostiene sobre un conjunto de relaciones de producción, transformación, distribución y consumo de medios materiales y económicos que se obtienen a partir de la acción de las personas. Se propone cambiar el crecimiento económico, lo que equivale a una mejor calidad de vida sin la necesidad de aumentar los recursos consumidos.

Desde su enfoque de *sustentabilidad* destaca el imperativo de modificar patrones de consumo sobre todo en países desarrollados para poder mantener y aumentar los recursos base, en particular los agrícolas, energéticos, bióticos minerales, aire y agua; supone un desarrollo económico que enfatice sus aspectos cualitativos, principalmente los relacionados con la equidad, el uso de recursos -en particular la energía- y hace énfasis en que el desarrollo debe enfocarse a la superación de los déficit sociales en necesidades básicas.

El componente económico del Desarrollo sustentable, debe contener básicamente medidas que ayuden a restablecer el desarrollo económico orientado a satisfacer necesidades sociales; debe dar prioridad y reestructurar los recursos y las actividades a favor de los pobres, protegiendo las necesidades básicas de los grupos vulnerables con el fin de apoyar procesos económicos con equidad; así mismo promover la reestructuración del sector productivo a nivel local para fortalecer las actividades generadoras de empleo e ingreso, y elevar la productividad de las actividades de pequeña escala, centrándose especialmente en los pequeños agricultores y en los productores del sector informal de la industria y los servicios; y, mejorar la equidad y

la eficiencia de la política social reestructurando el gasto público para dar prioridad a los servicios básicos de bajo costo y alto efecto multiplicador.

Un eje central de estos programas es el trabajo de las cooperativas, que son las organizaciones donde el trabajo se autogestiona de manera democrática, presidido por un credo de valores éticos y solidarios. Y de estos sectores es de donde ha surgido la Economía Social. Ya que uno de los fines principales de este sistema y todas sus instituciones es erradicar la pobreza, así que todos, al ser partícipes de alguna actividad local, bien remunerada y que ayude a redistribuir equitativamente la riqueza, esa condición desfavorable se irá extinguiendo poco a poco.

Es ampliamente aceptado que el crecimiento económico por sí mismo no resuelve la pobreza, por lo que es necesario centrar la atención en los aspectos cualitativos del desarrollo, lo que requiere concebir modelos y alternativas diversas, el diseño o fórmulas que nos lleven a una mejor distribución de la riqueza, a una disminución de las desigualdades sociales, a mecanismos que aseguren el crecimiento del empleo, el fortalecimiento de la capacidad de organización y la autogestión de los grupos sociales, así como una consolidación del sector social, complementando el esfuerzo con los sectores privado y público.

- Sistema ambiental. Que promueva la conservación y preservación de los recursos naturales y la administración de la energía, los desechos y el transporte, minimizando los impactos ambientales de la actividad económica sin transferir sus consecuencias, ni espacial ni temporalmente (daño o degradación intergeneracional), sino que incremente el potencial ambiental para un desarrollo endógeno. Que se base en patrones de producción y consumo que puedan tener continuidad en el futuro sin degradar el medio ambiente humano o natural. Involucra la distribución equitativa de los beneficios de la actividad económica en todos los sectores de la sociedad, para mejorar el bienestar humano, proteger la salud y aliviar la pobreza.

La *sustentabilidad ambiental del desarrollo*, se relaciona con la manutención de la capacidad de sustento de los ecosistemas, es decir, con la capacidad de la naturaleza para absorber y recomponerse de las agresiones entrópicas. Señala dos criterios: a) las tasas de emisión de desechos deben equivaler a las tasas de regeneración, las

cuales son determinadas por la tasa de recuperación del ecosistema; b) reconversión industrial con énfasis en la reducción de la entropía, es decir, privilegiando la conservación de la energía y las fuentes renovables. Es importante hacer énfasis en el uso de mecanismo de mercado que incorporen al costo privado los costos de preservación ambiental, por medio de mecanismos que integren el principio de “el que contamina paga”.

Hablar de la sustentabilidad ambiental significa reconocer plenamente la problemática relación sociedad-naturaleza. Cualesquiera que sean las actividades económicas que propiciemos para el desarrollo endógeno futuro, continuarán dependiendo, en buena parte, de los recursos naturales con que contemos y de la forma en que sean aprovechados. El agua, los suelos, los bosques, la biodiversidad, los minerales y los hidrocarburos, entre muchos otros bienes, continuarán siendo base importante de nuestra riqueza.

Al hacer el balance de las perspectivas y desafíos ambientales se señala la necesidad de romper con un estilo de crecimiento económico *desarrollista*. Es indispensable reducir los niveles de consumo que imperan en la actualidad, los recursos naturales que se extraen están minando la calidad de vida de las futuras generaciones ya que se están sobreexplotando; la pérdida de la biodiversidad, el calentamiento global y la disminución de la capa de ozono representan alta prioridad.<sup>124</sup>

Por ello cabe preguntarse: ¿estamos consumiendo ya más de lo que nos corresponde generacionalmente y con ello, erosionando las bases del desarrollo endógeno para el bienestar de las generaciones futuras?, ¿es factible que los ecosistemas del planeta sigan absorbiendo cantidades crecientes de contaminantes y residuos y mantengan su capacidad para la vida humana? ¿es factible medir cuantos recursos estamos utilizando con nuestro patrón tecnológico de producción y consumo y reorientarlo hacia un consumo más responsable con nuestros hijos y nietos?.

---

<sup>124</sup> Nuestra propia Agenda Sobre desarrollo y Medio Ambiente. Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y El Caribe. BID- FCE- PNUD. 1989. pp. 55-56



- Sistema Tecnológico. Capaz de investigar constantemente nuevas soluciones que minimicen el daño ambiental y el agotamiento de recursos naturales y contribuya a mejoras cualitativas del conjunto social amplio. Ya que uno de los principales problemas a que nos enfrentamos con la tecnología es que ésta no es propia, los países subdesarrollados suelen siempre depender de las tecnologías que se hacen en otros países, los industrializados. Y con ello se sigue reproduciendo el subdesarrollo y la dependencia de unos países a otros. Este es otro de los sistemas que menciona el informe nuestro futuro común, con el propósito de que se cree tecnología adaptada a las comunidades y amigable con el ambiente.

Como factores críticos de una estrategia para el desarrollo sustentable se anota la reorientación tecnológica, sobre todo para atenuar el impacto sobre los recursos y controlar los riesgos ambientales; las necesidades de un contexto social democrático y participativo; la intervención de las minorías y los grupos étnicos; y el rediseño de políticas, instituciones, leyes y normas para realizar el desarrollo.

La tecnología es una creación humana para obtener medios a menor costo y lograr satisfacer fines, es una palanca clave para el desempeño de los procesos productivos, para el ejercicio organizacional y para la economía en general; Desde la perspectiva del desarrollo endógeno, el elemento común en todas las dimensiones es la relación sociedad-naturaleza, en ella se desarrolla la búsqueda de conocimientos científicos, técnicos y se dan los pasos para el encuentro con la tecnología, el control y dominio de estos aspectos constituye un elemento para derrotar el entramado complejo de la dependencia. La cultura es abarcante y envolvente, de esta forma, será necesario poseer algunas aproximaciones entre la tecnología, la ciencia, la cultura y el Desarrollo Endógeno.

El desarrollo científico y tecnológico se enfrenta a una disyuntiva trascendente: por una parte, como principal herramienta de la ideología que actualmente dirige la economía mundial; por otra, está llamada de manera creciente a producir conocimiento y tecnología que promueva el desarrollo sustentable orientado al aseguramiento de las

necesidades básicas de la población y al manejo a largo plazo de los recursos, con equidad.<sup>125</sup>

Tanto la investigación y la tecnología aplicada a los procesos productivos, así como la sensibilidad de las disciplinas sociales y humanísticas son factores importantes para el desarrollo sustentable, por lo que es importante definir programas, proyectos y tareas para alcanzar el objetivo de que la producción y la productividad contribuya a satisfacer las necesidades básicas de la sociedad con satisfactores adecuados que generen bienestar social, bajo criterios de equidad e igualdad.

Nuestra perspectiva es encarar exitosamente el aprovechamiento de nuestros recursos naturales y protección del ambiente, así como emprender programas de mejoramiento de la calidad de vida. La estrategia debe aplicarse dentro del siguiente marco:

#### *Ciencia y tecnología.*

La situación actual relativa a la satisfacción de las necesidades esenciales de la población nos remite a la necesidad de responder prioritariamente a adoptar líneas tecnológicas específicas en áreas tales como la alimentación, la salud, la vivienda y la infraestructura urbana en general, entre otras.

Asimismo al aprovechamiento de las potencialidades de nuestros ecosistemas y, en especial, hacia la utilización diversificada de los recursos más abundantes o hacia la sustitución de los más escasos, para satisfacer las necesidades básicas de la población.

En este contexto, debe ponerse énfasis en las investigaciones sobre la utilización de las tierras desérticas y semidesérticas, incluyendo el uso de las aguas subterráneas; el manejo sustentable de los bosques tropicales, del germoplasma y de los ecosistemas frágiles; la restauración de zonas degradadas; incremento de la productividad agrícola y ganadera; los ciclos regionales biogeoquímicos; el uso complementario de las tecnologías tradicionales con tecnología moderna o de punta,

---

<sup>125</sup> Cfr. Conferencia Mundial sobre la Ciencia realizada del 1-3 de noviembre, 1998 en Alberta, Canadá.

y la integración constructiva de tecnologías nuevas y emergentes en tecnologías tradicionales o modernas.

#### *Formación y estímulo de los recursos humanos capacitados.*

La conformación de un sistema científico-tecnológico supone también la profunda transformación de los métodos de enseñanza en los diferentes niveles, desde los niveles primarios y secundarios, en los cuales debe conformarse la base cultural-científico-tecnológica del ciudadano. Recibir una educación que lo familiarice con los usos y el potencial de la ciencia y la tecnología, con su carácter de actividades accesibles a todo individuo que disponga de la debida preparación, motivación y entrenamiento.

A nivel universitario y en particular en las carreras relacionadas con la ciencia y la tecnología, las casas de estudio deben participar activamente en el proceso científico-tecnológico, lo que les permitirá brindar oportunidades a los egresados y mantener el nivel requerido, la actualización de los contenidos programáticos y una orientación humanista.<sup>126</sup>

#### *Integración regional científico-tecnológica.*

Impulsar una política de integración regional en el campo científico-tecnológico, definiendo áreas específicas.

Una de las primeras funciones es construir la capacidad de investigación y estudios científicos avanzados a nivel regional: enseñar las ciencias dentro de una problemática sistémica, utilizando la clase práctica de ciencias básicas que permite aprender a través de la observación del ambiente natural o artificial; aprovechar los conocimientos tácitos de todos, incluidos los de las generaciones anteriores: rotación de cultivos, problemas de erosión de las tierras, riesgos naturales, etcétera; aplicar los conocimientos científicos internacionales a proyectos pluridisciplinarios, haciendo intervenir, por ejemplo, las disciplinas sociales: historia, sociología, etnología y

---

<sup>126</sup> Cfr. Nuestra propia Agenda Sobre desarrollo y Medio Ambiente. Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y El Caribe. BID- FCE- PNUD.1989

geografía económica; y tratando la especificidad local: numerosos ejemplos de proyectos agrícolas han fracasado no por incompetencia de los agrónomos sino por el desconocimiento de las condiciones sociales y culturales de aplicación.

Hay que propiciar asimismo la difusión horizontal de la ciencia y la tecnología generada desde los ámbitos locales. Las economías que recientemente han logrado una inserción exitosa en los mercados, son las que han transformado sus estructuras productivas, incorporando en un amplio frente los avances tecnológicos contemporáneos, aprovechar las experiencias de prácticas productivas tradicionales, amigables con el ambiente, igualmente exitosas a lo largo de la secuencia copiar-adaptar-innovar. Este es un requisito básico para que podamos hablar realmente de la existencia de una articulación entre la investigación científico-tecnológica y el aparato productivo, con fines de sustentabilidad.<sup>127</sup>

Asimismo, fortalecer un proceso de apertura y vinculación al sistema internacional mediante intercambios de cooperación técnica y científica, asociados a proyectos que contribuyan a la atención de prioridades del desarrollo nacional, con objetivos e indicadores de medición de resultados.

- Sistema internacional. Mismo que se menciona dentro del Informe Nuestro Futuro Común, donde dice que debe ser un sistema que promueva modelos duraderos de comercio y finanzas (cooperación e intercambios) sin degradación ambiental, para reducir la brecha entre países desarrollados y subdesarrollados. Revertir la dependencia exacerbada por el neoliberalismo. Esto es ir menguando la centralización a nivel mundial que existe en cuanto a producción, productos y poder económico.

Las reformas propuestas para promover el desarrollo sustentable no deben de centrarse exclusivamente en un nivel nacional, haciendo caso omiso de las tendencias fundamentales de integración y globalización que caracterizan la emergente economía internacional.

---

<sup>127</sup> Ferrer, A. Estructura de la producción y tecnología. “La experiencia Latinoamericana y problemas actuales”. Documento mimeografiado. Buenos Aires, Septiembre, 2000.

Tales tendencias asignan al capital privado y al mercado internacional una influencia mucho mayor sobre la determinación de los procesos nacionales para el desarrollo, en tanto que los gobiernos nacionales observan cómo su propia influencia disminuye proporcionalmente.

Es necesario alentar una ética que le dé prevalencia a los intereses comunes de las naciones sobre los individuos; que permita una apreciación más objetiva de los grandes riesgos que corre la humanidad si no resolvemos situaciones como los de la pobreza o los cambios climáticos que comprometen la estabilidad a escala global.

Un ética que parta de la premisa que el progreso no es viable en el largo plazo si no se concibe como un proceso conducente a que todos los países y no solamente un grupo de ellos pueda satisfacer sus aspiraciones de desarrollo en una forma equitativa e igualitaria, y que permita analizar los problemas que nos afectan dentro de una perspectiva de más largo plazo.

A fin de garantizar *un nuevo multilateralismo con la visión del desarrollo sustentable* de carácter endógeno, se requiere urgentemente de tres cambios fundamentales:

El primero es un *cambio en la intensidad del uso de los bienes y servicios ambientales a nivel global*.

El segundo nivel en el que el desarrollo sustentable exige cambios fundamentales, se refiere al *establecimiento de relaciones equitativas entre las sociedades del Norte y las sociedades en desarrollo del Sur*.

El tercer cambio fundamental se refiere a dar *atención al incremento de las presiones que las poblaciones en aumento ejercen sobre los recursos naturales y las capacidades productivas de sus respectivos países*.

- Sistema administrativo flexible. Que mediante una Nueva Institucionalidad tenga la capacidad de corregirse de manera autónoma, con base en *instituciones democráticas*. Es decir, que contribuya a la Gobernabilidad democrática local y global, Democrática (NID). Se trata de avanzar hacia la igualdad, entendida como una mejor distribución del ingreso, mayor igualdad en capacidades, en pleno ejercicio de ciudadanía y en dignidad y reconocimiento recíproco de los actores.

Los principios y valores del paradigma del desarrollo sustentable, endogénico, aportan elementos para el cambio cualitativo del modelo de desarrollo. Ni el mercado ni el Estado deben ser el centro de las decisiones: son la democracia y el Estado social de derecho los centros de decisión.

La gobernabilidad democrática es una cualidad que se postula desde las sociedades o sistemas sociales no de sus gobiernos. Hablamos de la gobernabilidad de un país o de una ciudad, no de sus gobiernos, aunque obviamente las cualidades y calidades de éstos son un factor importantísimo de la gobernabilidad.<sup>128</sup>

Desde esta perspectiva, las instituciones son la sociedad, si éstas no desarrollan el cambio político sustentable es imposible combatir la crisis del Estado de bienestar, no bastan las medidas para promover la eficiencia y eficacia. El Estado del siglo XXI se caracterizará por la colaboración entre líderes de todos los sectores de la sociedad, donde la apertura, el consenso y la innovación son las claves para estimular el cambio.

La igualdad, la libertad y la democracia son arrebatadas cuando no hay una institucionalidad pública democrática por la ausencia de un Estado con responsabilidad social que opere eficazmente.

La democratización institucional demanda una gran capacidad de síntesis por parte del sistema político, para poner en perspectiva los diversos intereses particulares y articularlos dentro del proceso más general y de largo alcance del desarrollo de la sociedad en su conjunto, en el contexto de la globalización, sin escatimar esfuerzos por desarrollar todos los canales necesarios para que de manera institucional, la sociedad pueda elevar sistemáticamente su capacidad para construir estos grandes acuerdos de manera democrática.

El análisis del tema abarca la complejidad que supone un amplio conjunto de procesos mediadores con los que es posible dar cuenta de procesos más diversos. Para consolidar estos esfuerzos de democratización se propone:

---

<sup>128</sup> PRATS, Joan. Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. “Marco conceptual y analítico”. Instituto Internacional de Gobernabilidad. Documento incluido dentro de la Biblioteca Digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo – [www.iadb.org/etica](http://www.iadb.org/etica)

*Institucionalidad democrática.* El desafío para el desarrollo de un sistema institucional democrático consiste en transformar la democracia en un conjunto institucional que permita el ejercicio continuado del control de los gobernantes por los gobernados, para alcanzar los fines sociales del Estado, lo que significa hacer que la democracia no sólo funcione en los procesos electorales, sino en el proceso de toma de decisiones para satisfacer las necesidades de las generaciones presentes y futuras.

*Fortalecer la capacidad política del Estado.* Perfeccionamiento de su capacidad para orientar las relaciones entre las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones políticas. Se deben democratizar las estructuras institucionales a fin de permitir, crear y mejorar los mecanismos para facilitar la participación de las organizaciones y grupos sociales en la adopción de decisiones. Diseñar políticas públicas que favorezcan mecanismos de participación social en todos los ámbitos y niveles de gobierno, (Consejos Consultivos Ciudadanos, Observatorios ciudadanos en programas prioritarios, etcétera) así como el fomento de organizaciones civiles y movimientos populares. Esto significa que el gobierno debe ser participativo y abierto, donde acepte la pluralidad de ideas, lo cual permitirá eliminar y romper con las tradiciones de gobiernos autoritarios y verticales.

En consecuencia, ante el planteamiento de participar en la deliberación y las decisiones, necesitamos una estrategia orientada hacia la institucionalidad democrática que involucre la acción colectiva, mediante gobiernos comunitarios, reformas que dan a la sociedad civil organizada un mayor papel frente al mercado y al Estado en su conjunto.

La figura de gobierno comunitario como un nuevo paradigma *posburocrático* (no centralista y vertical, sino basado en una democracia incluyente, “de abajo hacia arriba”), para incrementar representatividad y legitimidad en la práctica cotidiana de la gestión pública desde el ámbito local, deberá acercarnos a lo que hoy se entiende por Buen Gobierno.

Lo esencial, en el contexto de los Tratados y Acuerdos internacionales, es el reconocimiento de los gobiernos comunitarios como una esfera especial en la organización sociopolítica del Estado Nacional, en la que cobren vida institucional y

practica las aspiraciones históricas de un sector de la población que se ha mantenido social y culturalmente marginado, de los asuntos esenciales de la *Res publica*.<sup>129</sup> El papel del Derecho en este esquema debe ser el factor de equilibrio y cambio, con bases bien definidas pero flexibles para ajustarse a una sociedad local, dinámica, en el contexto global.

En este contexto, el Municipio debe cumplir con su misión como promotor del desarrollo local y comunitario, para lo cual se plantea la necesidad de cambios en los procesos y estructuras de la administración pública, que les permita instalar en sus territorios, estructuras de gobiernos comunitarios, de organización vecinal, a las que la alcaldía pudiese transferir competencias y recursos.<sup>130</sup>

Esta medida cobra vital importancia, ya que se hace imprescindible en un mundo globalizado y competitivo generar políticas públicas desde las comunidades, para la comunidades, potenciando la participación de los actores sociales locales, de los sectores excluidos, en respuesta a las necesidades y demandas de las comunidades rurales y urbanas orientados hacia la consecución de los propósitos perseguidos con la ejecución de iniciativas de desarrollo endógeno.

Desde una perspectiva más elaborada, se trata de profundizar en la noción de gobernabilidad democrática, planeación democrática, democracia participativa y desarrollo local sustentable, por lo que la organización vecinal comunitaria en el ámbito urbano y los Gobiernos comunitarios elevados a rango constitucional como “sujetos de derecho público” debería ser la parte sustancial y no sólo complementaria, de la administración pública municipal; esta coyuntura abre al Municipio la posibilidad de una democracia directa y participativa con el fin de coadyuvar a las finalidades del Estado Nacional. Es este el nuevo impulso federalista y descentralizador que México requiere.

---

<sup>129</sup> DIAZ-Polanco, Hector.. "Autonomía y Cuestión Territorial". Estudios sociológicos. El colegio de México, Vol. X No. 28, Enero- Abril de 1992, pág. 78.

<sup>130</sup> OLMEDO Carranza, Raúl. Otra administración pública municipal es posible. Revista del Instituto de Administración Pública, IAP-Chiapas. Agosto 2012.



### 4.3. Planeación democrática y Poder Legislativo.

La concepción desarrollista, del llamado *desarrollo* y nuestro sistema de planeación de “arriba hacia abajo”, ha sido deficiente, mediante una participación ciudadana asociada a la consulta pública (gobernanza), pero no de la participación en la toma de decisiones (governabilidad democrática). No se ha logrado diseñar mecanismos de planificación “de abajo hacia arriba” para incluir la demanda ciudadana en la determinación de una visión de país a mediano y largo plazo; es decir, una democracia eficaz que sujete las decisiones y el desempeño gubernamental, contenidas en los planes de desarrollo, a la demanda social, que estructuren la acción colectiva para la transición al desarrollo sustentable.

El artículo 26 de la Constitución establece en su segundo párrafo: "La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlos al plan y los programas de desarrollo." Consideramos que este precepto no se cumple actualmente ni en la Ley de Planeación ni en la práctica. La ley otorga sólo al Ejecutivo la facultad de convocar a foros populares para la elaboración del plan, el Ejecutivo decide cuándo y a quién convoca a estos foros y también decide qué opiniones o propuestas expresadas en los foros toma en cuenta y cuales no son consideradas.

No hay en la ley nada que impida que finalmente la redacción del Plan sea sólo un trabajo técnico a cargo del Ejecutivo. Es por todos sabido que existe un doble discurso, el formal y el informal; como dice Edith Jiménez Huerta de la Universidad de Guadalajara, (U de G), la inercia institucional y la apatía social que prevalecen en la planeación, en gran medida, se deben a que los funcionarios públicos y la sociedad saben que la planeación es un rito periódico que, cuando es preciso, se modifica o simplemente se ignora. Es una práctica común que las influencias de los grupos con poder económico y político quebranten lo planeado; y la población de escasos recursos sabe también que el clientelismo y la acción colectiva no institucionalizada, son alternativas viables para cambiar los lineamientos de planeación.

El elemento esencial del proceso de planeación democrática reconocida en la Constitución y en la Ley de Planeación, es el establecimiento de un proceso de

desarrollo nacional que fortalezca la independencia, que impulse un desarrollo sustentable que al ser equitativo, conduzca al bienestar social.

Los planes de desarrollo regional y local constituyen una herramienta útil para orientar las acciones de sociedad y gobierno. La planificación regional solía ser una réplica de la nacional, que no permitía que los líderes locales dispusieran de autonomía en la asignación de fondos públicos. Hoy ya existe una pequeña pero progresiva planeación democrática, que es preciso acelerar ya que propicia que algunas decisiones se tomen en el ámbito local.

La necesidad de emplear un enfoque ascendente en el diseño de iniciativas de desarrollo, en un proceso de planificación participativa, se basa en las condiciones singulares de cada territorio en particular, es decir “desde lo local”, Partir de la identificación de las acciones demandadas por las comunidades, permite ordenar las acciones y establecer los asuntos de mayor relevancia para el desarrollo local sustentable, así como superar las prevalecientes acciones centradas en la oferta institucional.

Es necesario establecer legalmente, legislar, sobre otras instancias de participación social comunitarias, que permita a las organizaciones y ciudadanos interesados en participar en el proceso de planeación democrática relacionada con su actividad, primero definir su visión de país, objetivos y metas de corto, mediano y largo plazo, y verificar que sus propuestas sean tomadas en cuenta y, segundo, participar también en la verificación y evaluación de la ejecución congruente del plan.

La democratización del proceso de planeación implica descentralizar las facultades que actualmente se concentran en el Ejecutivo y dar facultades de participación efectiva al Poder Legislativo y las organizaciones sociales desde el nivel comunitario.

La institucionalización de la acción colectiva, con base en Gobiernos comunitarios, conlleva el compromiso de hacer de la planeación, un sistema permanente de trabajo y, al mismo tiempo, mediante la creación de mecanismos de participación amplia y efectiva, abrir nuevos espacios a los grupos sociales para que intervengan en los asuntos públicos, es decir, permitir que los grupos sociales, organizaciones de los

obreros, campesinos y grupos populares, de las instituciones académicas, profesionales y de investigación, de los organismos empresariales y de otras agrupaciones sociales organizados y la población en general participen en las actividades de planeación de todos los niveles del sistema de gobierno.

#### 4.4. Agenda de las organizaciones comunitarias

Asistimos hoy, menciona el Dr. Pablo González Casanova, “a un nuevo movimiento de luchas por la democracia en América Latina. Esas luchas ocurren en medio de una crisis de proporciones mundiales.”<sup>131</sup>

Las sociedades del capitalismo contemporáneo están orientadas por el interés del ejercicio de la soberanía del mercado, y esa es fuente de las profundas contradicciones políticas en que navegan esas sociedades, lo que conduce a permanentes crisis de credibilidad y legitimidad institucional.<sup>132</sup>

En reciente entrevista, Zygmunt Bauman, el sociólogo más influyente de las últimas décadas, asegura que hemos llegado a un punto en el que “La incertidumbre es nuestro estado mental que está regido por ideas como “no sé lo que va a suceder”, “no puedo planificar un futuro”. El segundo sentimiento es el de impotencia, porque aun cuando sepamos qué es lo que debemos hacer, no estamos seguros de que eso vaya a ser efectivo: “no tengo los recursos, los medios”, “no tengo el poder suficiente para encarar el desafío”. El tercer elemento, que es el más dañino psicológicamente, es el que afecta la autoestima. Uno se siente un perdedor: “no puedo mantenerme a flote, me hundo”, “son los demás los exitosos”. En este estado anímico de inestabilidad, maníaco, esquizofrénico, el hombre está desesperado buscando una solución mágica... En la globalización existe la oportunidad de recuperar el bien común y trabajar por un “*collaborative commons*”, el bien común colaborativo, donde la gente no busque la ganancia personal sino la cooperación, unir fuerzas y compartir.” ...“La

---

<sup>131</sup> GONZÁLEZ Casanova, Pablo. De la sociología del poder a la sociología de la explotación. Pensar América Latina en el siglo XXI. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO. Ciudad de Buenos Aires-Argentina, 2009. [www.clacso.org](http://www.clacso.org); [clacso@clacso.edu.ar](mailto:clacso@clacso.edu.ar) p 211.

<sup>132</sup> MANCILLA H.C.F. Las insuficiencias de la democracia contemporánea. Una crítica de las teorías de la transición. En: Revista Política y sociedad. Nro. 34, Madrid, 2000, pág. 184.

gente está buscando alternativas a las instituciones que no están funcionando. Hacen lo que nadie hará por ellos. Eso es innegable”.<sup>133</sup>

El reclamo de las organizaciones comunitarias, *“no se reduce unilateralmente a un listado de obras prioritarias y a políticas de asistencia social; sino a un tratamiento integral de los problemas y necesidades locales que respete las capacidades autogestivas de sus pobladores”*.

Se plantean “el alineamiento de las políticas y recursos públicos a una estrategia hacia el Desarrollo Sustentable”.

Están convencidos de que “los vecinos deben determinar sus necesidades, conflictos, historias, logros, dificultades, capacidades, potencialidades, expectativas, a partir de los cuales deben decidir sus reglas de convivencia comunitaria, incluyendo la demarcación del territorio y las relaciones con otros contextos, que se tome en cuenta la visión de las comunidades, sus capacidades autogestivas y el aprovechamiento sustentable de sus recursos naturales, también establecer sus proyectos y planes de desarrollo integral con enfoque de derechos, incluyendo la seguridad pública, seguridad alimentaria, seguridad social, seguridad ambiental, seguridad energética, etcétera (Seguridad Humana) sin olvidar la planeación presupuestal a través de un programa de desarrollo integral en el corto, mediano y largo plazo”.

Asimismo, “definir y resolver ineludiblemente, las demandas más profundas como son: la incorporación de los derechos indígenas y afroamericanos que quedaron pendientes en las últimas reformas constitucionales y, el reconocimiento de la comunidad como sujeto de derecho para el establecimiento de los gobiernos comunitarios, la organización vecinal y la remunicipalización”.

Así se ha expresado de manera recurrente, en múltiples consultas participativas mediante asambleas de comunidades indígenas y rurales del país. Un ejemplo, relacionado a la construcción de una Nueva Institucionalidad Democrática (NID) es el siguiente documento entregado recientemente a las autoridades federales:

---

<sup>133</sup> BAUMAN Zygmunt. “Vivimos en dos mundos paralelos y diferentes: el online y el offline”. Copyright Clarin, 2014. Edición impresa 06/07/14. Clarin.com.

*¡Por un nuevo pacto social que reconozca a los gobiernos comunitarios  
como el 4° orden de estado!*

*Nuevo federalismo.*

Enraizados en nuestra tradición federal y federalista, estamos firmemente convencidos que una salida a la crisis de seguridad, como también a la crisis de la economía y de la ecología, pasa por un nuevo impulso federalista para el siglo XXI, descentralizador y desconcentrador de funciones de la vida nacional, que fortalezca a los municipios a través del reconocimiento constitucional, de la figura de la comunidad; que fortalezca, también, las figuras de participación ciudadana mediante el plebiscito, referéndum, iniciativa popular legislativa, consulta ciudadana, colaboración ciudadana, rendición de cuentas, audiencias públicas y asambleas ciudadanas, revocación de mandato. Se trata de una transformación estructural de la política, del gobierno y de la administración pública que ponga en el centro la democracia participativa, que se refleje en el mejoramiento constante en lo económico, social y cultural de los mexicanos.

*Remunicipalización.*

La excesiva concentración del presupuesto: 80% gobierno federal, 16% gobiernos estatales y el 4% a los gobiernos municipales, así como las decisiones centralistas nacionales, estatales y municipales propiciadoras de la exclusión de las comunidades en el desarrollo local nulifican la representación política en los cabildos. La organización y la participación política se incrementará multiplicando el número de municipios en el territorio nacional, Francia con menos de la mitad del territorio y de la mitad de habitantes que el nuestro, cuenta con 36 mil municipios, garantizando una amplia participación ciudadana y desarrollo. La irrupción del movimiento comunitario del sur ha puesto en la discusión esta subrepresentación, incorporando la reivindicación de la remunicipalización.

*Cuarto orden de estado.*

Reconocer como sujeto de derecho a la comunidad para la instauración del cuarto orden de estado, que garantice la impartición de justicia, seguridad y buen gobierno desde la comunidad, a manera de dar a esta organización el estatus de Orden de Estado y de Gobierno y convertirla en motor del desarrollo local y nacional, rompiendo la inercia del actual Federalismo que nos ahoga y nos hunde en la crisis que genera el incremento constante de la inconformidad social en todo el territorio nacional.

*Derecho a la consulta.*

A pesar de que como país somos signantes del tratado 169 de la OIT sobre los pueblos indígenas y tribales, no se han establecido las leyes reglamentarias que permitan hacer efectivas las figuras de participación ciudadana para frenar aquellas decisiones de políticas públicas que afectan al territorio y los recursos naturales de las comunidades.

*Amnistía a presos políticos y alto a las políticas de contención del movimiento social con represión.*

Desde la irrupción de los movimientos ciudadanos de autodefensa, las presiones de todo el aparato del estado estuvieron orientadas a contener esta expresión del movimiento social, colocándolos en la ilegalidad. Desde esa razón de quienes nos gobiernan, se persiguió primero (liberando órdenes de aprehensión) y se encarceló después a una parte de sus dirigentes. Más allá de argumentos legales, se trata ahora, de dar una señal clara de voluntad política para la liberación inmediata de los presos de conciencia, LA AMNISTIA es el recurso legal a la mano para hacerlo.

*Reinstalacion de la comision de armonia para el dialogo.*

El paso siguiente es reactivar la Comisión de Armonía, como un espacio de diálogo permanente y de construcción de acuerdos para la paz y el desarrollo con justicia y dignidad, con los tres órdenes de Gobierno, empezando con lo más urgente: el programa social con los pueblos en lo que queda el ejercicio fiscal 2014, continuando con la planeación presupuestal del ejercicio 2015 y un programa de desarrollo integral de mediano plazo y largo plazo. Esta agenda debe de considerar también, el tratamiento de las demandas más profundas: la incorporación de los derechos indígenas que están pendientes en la Constitución, el reconocimiento de la comunidad como sujeto de derecho y el 4o. orden de gobierno, la remunicipalización, el necesario cambio en el andamiaje Institucional para una nueva relación Estado-Sociedad, Estado-Comunidad, Estado-Ciudadanía.<sup>134</sup>

Esta experiencia y la novedad de la historia que vivimos, la forma en que las organizaciones comunitarias, etnias y pueblos indígenas viven la crisis en cada uno de nuestros países, los efectos inmediatos y los que pueden ocurrir en el futuro son temas que exigen una reflexión y una nueva relación política entre el Estado y la sociedad mediante respuestas que vayan más allá de lo declarativo.

El problema según González Casanova, es que todas las democracias han sido excluyentes y que la falta de una democracia incluyente explica el fracaso de cada uno y de todos los proyectos humanistas. Parece así que la democracia incluyente no sólo es una utopía, sino un camino para que se cumplan las utopías que no se cumplieron, y que en la Edad Moderna están bellamente expresadas por las palabras *libertad, igualdad, fraternidad*, ese lema de la Revolución Francesa que nos aprendimos en la primaria.

Hoy estamos todos tan acostumbrados a pensar en términos de una democracia excluyente como algo lógico y natural, que cuando usamos el término nunca nos

---

<sup>134</sup> PLÁCIDO Valerio Bruno. Líder de las policías comunitarias y organizaciones campesinos del Estado de Guerrero. Agosto/2014.

imaginamos un *gobierno de todo el pueblo*. En nuestro subconsciente colectivo tenemos un concepto oligárquico de la democracia: un concepto elitista.<sup>135</sup>

---

<sup>135</sup> GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo. (2009) *ob.cit* p. 211

## CONCLUSIONES

La sociedad democrática “moderna” se funda en una sociedad gobernada económicamente “de arriba hacia abajo”, por la economía de mercado. El mercado implica libertad de elección, pero además configura a los individuos como electores. La sociedad de mercado libre, la democracia política y el desempeño gubernamental se realimentan, puesto que dependen y están alineadas a los mismos principios; lo que contradice los principios establecidos en la Agenda 21 local.

Las tradicionales estrategias para el desempeño del sector público se han formulado -debe reiterarse-, a partir de una óptica racionalista de la administración, en la cual se puede pensar o racionalizar la mejor de las instituciones del Estado como si fuera una maquinaria y a los ciudadanos como clientes. En esa nueva forma de diferenciación funcional y operativa del gobierno, se ha ido generando un desgaste y trastocamiento de la función social de sus instituciones.

La Nueva Institucionalidad Democrática (NID) es el nuevo impulso federalista y descentralizador que México requiere. El poder de la organización social y el conocimiento de la comunidad representan un potencial significativo para la promoción de un modelo alternativo de desarrollo sustentable, integral, entendido desde el pensamiento ancestral como el bienestar que resulta de la relación armoniosa sociedad-naturaleza. En el esquema institucional burocrático, alineado a la lógica de una democracia de mercado, “de arriba hacia abajo” esto no es posible, los objetivos y reglas son adversas.

El desarrollo sustentable evoluciona como un paradigma social regido por los principios de justicia, democracia, equidad intra e intergeneracional. Su estrategia fundamental es la participación social directa, postula una nueva visión del desarrollo en la perspectiva del corto y el largo plazo, así como transformaciones en la cultura, los valores, las estructuras jurídico-políticas y de poder, para propiciar un cambio cualitativo, civilizatorio, del modelo llamado “desarrollo”, a partir de la articulación de las iniciativas locales para fortalecer su economía, proteger sus recursos naturales y el medio ambiente y aumentar el bienestar y calidad de vida.



En el presente trabajo no sólo se cuestiona el déficit de gobernabilidad por los desequilibrios entre el nivel de demandas y la capacidad de respuesta gubernamental, sino se reconoce la crisis de gobernabilidad democrática, lo que implica un problema mucho más grave, cuando está en entredicho la sustentabilidad, agotamiento del modelo neoliberal y la desconfianza ciudadana respecto a los partidos, el Estado y las instituciones en general; el ciudadano común y corriente pierde la poca confianza que tenía en la política, en el Gobierno y sus instituciones como sus actores principales.

El diagnóstico de la crisis de las instituciones no se reduce a variables administrativas, el debate central radica en el tipo de Estado y la función social de las instituciones gubernamentales; por lo que el enfoque de derechos permite jerarquizar la política frente a la ineficacia de la administración ante las demandas sociales. Este diagnóstico multidimensional, se centra en la ineficacia de las instituciones, basado en la evidencia empírica de fenómenos recientes en el país; esto se traduce en que las políticas públicas implementadas por los gobiernos neogerencistas siguen estando muy sectorizadas y alejadas de una misma línea de acción conjunta entre las instituciones.

Por lo tanto, las problemáticas sociales no han podido ser resueltas, se requiere entonces, de un nuevo impulso federalista, descentralizador y democrático a partir de lo local, “de abajo hacia arriba”, mediante el reconocimiento constitucional de la figura de Gobiernos o Autoridades comunitarias, cuyas reivindicaciones van más allá de la seguridad y la lucha por la tierra.

Describir y analizar los principales logros, efectos, intereses, posiciones, conflictos, impactos y aprendizajes que se derivan de las experiencias de comunidades en procesos de construcción de sus Gobiernos comunitarios, más que innovador resulta complejo; no obstante que siendo la comunidad, la unidad básica de la organización de los pueblos indígenas, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sólo reconoce al Municipio, de manera homogénea, como la delimitación geográfica, administrativa y jurídica de la división política del territorio y de la población mexicana.

El impacto político de la comunidad como una forma en que la sociedad se organiza para fines específicos señala el cambio de una sociedad gobernada por un sistema de democracia representativa a una democracia participativa. La evolución de la

organización política de la sociedad en comunidades organizadas mediante diversas modalidades de autogestión o gobiernos posburocráticos, se orienta para lograr sus fines mediante la práctica de una democracia deliberativa y participativa que atenúa las fallas actuales del Estado para administrar el interés público.

Los Gobiernos comunitarios comprenden de manera genérica “un sistema político democrático, que asegura a sus ciudadanos una participación efectiva en la toma de decisiones, un sistema social, que fomenta la igualdad entre la comunidad y localidades y un sistema administrativo flexible, bajo el esquema de gobernabilidad democrática local basada en la consulta, deliberación directa y participativa, autonomía, libre determinación y soberanía popular en la designación de representantes, Concejos comunales y autoridades comunitarias. Estos mecanismos suponen que los problemas que se resuelven por Asamblea son públicos, por lo tanto requieren soluciones públicas. Son la expresión de un ejercicio democrático del poder público.

Este sistema asegura mecanismos de democracia participativa y mayor comunicación entre ciudadanía y gobernantes para adoptar o refrendar decisiones públicas orientadas a la producción del bienestar social; representa un nuevo paradigma posburocrático para incrementar representatividad y legitimidad en la práctica cotidiana de la administración pública desde el ámbito comunitario, lo que deberá acercarnos a lo que hoy se entiende por Buen Gobierno.

Desde una perspectiva más elaborada -sobre derechos humanos indígenas y tribales- definida en Tratados y Acuerdos internacionales aún pendientes de armonizar en la legislación mexicana, se trata de profundizar en la noción de gobernabilidad democrática, derecho a la consulta, democracia deliberativa, directa y participativa, soberanía popular, planeación democrática, autonomía, autogobierno y libre determinación, desarrollo endógeno, por lo que la organización vecinal en el ámbito urbano y los gobiernos comunitarios elevados a rango constitucional como “sujetos de derecho público” deberían ser la parte sustancial y no sólo complementaria, de la administración pública municipal; esta coyuntura abre al Municipio la posibilidad de

una democracia directa y participativa, para alcanzar su plena autonomía, con el fin de coadyuvar a las finalidades del Estado Social de Derecho.

Los movimientos sociales son potenciales creadores de una sociedad civil democrática y autónoma, ya que amplían las redes de sociabilidad al establecer relaciones horizontales que desafían y resisten la verticalidad de las relaciones Estado-sociedad, se encargan de propagar convicciones prácticas, constituyen el corazón institucional de la recomposición del espacio público en la sociedad.

La institucionalización de la acción colectiva, con base en Gobiernos comunitarios, conlleva el compromiso de hacer de la planeación, un sistema permanente de trabajo y, al mismo tiempo, mediante la creación de mecanismos de participación amplia y efectiva, abrir nuevos espacios a los grupos sociales para que intervengan en los asuntos públicos, es decir, permitir que los grupos sociales y la población en general participen en las actividades de planeación en todos los niveles del sistema de gobierno de manera directa y efectiva.

## FUENTES DE CONSULTA:

### BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR, Luis. F. Gobernanza y gestión pública. México, editorial: Fondo de Cultura Económica, 2006.

BARZELAY, Michael. Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública. México, editorial: Fondo de Cultura Económica, 1998.

CAMOU, Antonio. Los desafíos de la gobernabilidad. Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM-Faculta Latinoamericana de Administración para el Desarrollo. México, Plaza y Valdés Editores, 2000.

DÍAZ ELÍAS, Filosofía política II. Teoría del Estado. España, Editorial Trota, 1996.

FRAGA, Gabino. Derecho administrativo, México D.F., Editorial Porrúa, 2003, 43<sup>ava</sup> edición.

GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo. De la sociología del poder a la sociología de la explotación. Pensar América Latina en el siglo XXI. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO. Ciudad de Buenos Aires-Argentina, Siglo del hombre Editores, 2009.

HARNECKER, Martha. Gobiernos Comunitarios, transformando el Estado desde abajo. Municipio Libertador, Estado Carabobo, Venezuela. Venezuela 2007. [En línea]

<http://www.rebellion.org/docs/53825.pdf>

HIRSCHMAN, Albert O. El avance de la colectividad. Experimentos populares en la América Latina. México, Fondo de Cultura Económica, 1986.

MARCH, James G y Olsen, Johan P. El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración-Fondo de Cultura Económica, 1997.

MÁRQUEZ Zárate, Miguel Ángel. Capital Social y Desarrollo comunitario. Análisis y perspectivas de dos experiencias en Mesoamérica. México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2009

MAS H, Maria. Desarrollo endógeno, Cooperación y Competencia. Caracas, Venezuela, Editorial Panapo, 2006.

MELUCCI, Alberto. Acción colectiva, vida cotidiana y democracia. México, El Colegio de México, 1999.

MONTESQUIEU. En, Hauriou, André. Derecho constitucional e instituciones políticas. Barcelona, España, Edit. Ariel. 2<sup>a</sup> ed., 1980.

NUN, José. Democracia: ¿gobierno del pueblo o gobierno de los políticos? , Siglo XXI, Buen. Acción colectiva, vida cotidiana y democracia. El Colegio de México, 1999.

OLMEDO, Raúl. Para comprender a México I ¿Crecer o decrecer? Megatendencias. México, Editorial UNAM, 2009.

\_\_\_\_\_. Participación Ciudadana y Organización Vecinal. México, Editorial Comuna, 2007.

PICHARDO Pagaza, Ignacio. Modernización administrativa. Propuesta para una reforma inaplazable. México, Colegio Mexiquense-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, 2004.

VÁZQUEZ Olivera Gabriela. El viraje neoliberal de la política social y la búsqueda de alternativas en América Latina. México, Colección Pensamiento Propio, UACM, 2012.

WEBER, Max (1991). ¿Qué es la burocracia?. Buenos Aires, Argentina, Leviatán, 1991.

#### HEMEROGRAFÍA.

AGUILAR, Luis. F. *El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis.* En, Frontera Norte "Volúmen 22, no, 43, enero-junio, 2010

ANDERSON, Perry. *Neoliberalismo: un balance provisorio.* En: La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social. 2ª. Ed. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina, 2003.

ANSELMO BITAR, Miguel. *Pensar global, actuar local.* El Papel Estratégico de la Animación Comunitaria en la Generación del Desarrollo Social Local. [En línea]: [www.fts.uner.edu.ar/catedras03/politica\\_social/politica\\_social.html](http://www.fts.uner.edu.ar/catedras03/politica_social/politica_social.html)

BOBES, Velia Cecilia. *Movimientos sociales y sociedad civil: una mirada desde América Latina.* Estudios Sociológicos, vol. XX, núm. 2, mayo-agosto, 2002, pp. 371-386 El Colegio de México, A.C. Distrito Federal, México AGENCIA BILATERAL DEL GOBIERNO BRITÁNICO –ODA- (1993), Taking Account of Good Government, UK Overseas Development Administration, Londres.

BONFIL Batalla, Guillermo. *México Profundo. Una civilización negada.* SEP/CIESAS. México, 1987. [en línea]:

<https://zoonpolitikonmx.files.wordpress.com/2012/07/mexico-profundo-guillermo-bonfil-batalla.pdf>

DE LA TORRE Rodolfo, López-Calva Luis Felipe y Scott John. *El gasto social en la Ley General de Desarrollo Social.* Cuaderno de Trabajo SDTE 331, División de Economía, CIDE, México. 2005.

DÍAZ Polanco, Héctor. *El reclamo de los derechos colectivos en México.* Revista Transición Núm. 19, Pueblos indios, el dilema de la identidad. Universidad Veracruzana, México 1998.

ESCOBAR Amalia. *Emplazan alcaldes a Grupo México por derrame en Sonora*. El Universal. Domingo 07 Septiembre 2014.

ESCOBAR Pablo, Laso Cristian, Yévenes Fabián. *Estado Social y Democrático de Derecho*. Facultad de Derecho. Universidad Andres Bello Viña Del Mar, Chile.

FERRER, A. *Estructura de la producción y tecnología*. “La experiencia Latinoamericana y problemas actuales”. Documento mimeografiado. Buenos Aires, Septiembre, 2000.

FOLADORI, Guillermo. *Avances y límites de la sustentabilidad social* [en línea] en Revista Economía, Sociedad y Territorio, Vol. III, Núm. 12, El Colegio Mexiquense, A.C., México, 2002. Recuperado el 18 de octubre de 2009 de [http://www.cmq.edu.mx/revista\\_EST.htm](http://www.cmq.edu.mx/revista_EST.htm), p. 621-637

GUARIGUATA, José. *Gobiernos Comunitarios - Diagnóstico participativo comunitario. Etiquetas: Dignóstico participativo comunitario*. Publicado por. Libreta de textos, 6 de marzo de 2004. [en línea]

<http://www.debatecultural.org/Nacionales/JoseGuariguata.htm>

KLISBERG, Bernardo. *Hacia el Estado inteligente*. Serie Praxis 149. INAP México,. 2001.

KLANDERMANS, B. *La construcción social de la protesta y los campos pluriorganizativos*. En Laraña, E. y Gusfield, J., *Los Movimientos Sociales. De la ideología a la identidad*. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid, 1994

LANKAO P. (coords). *La transición hacia el desarrollo sustentable*. Perspectivas de América Latina y el Caribe, INE (Semarnat)/ UAM/ PNUMA, México, 2002.

LÓPEZ Bárcenas, Francisco. *El derecho de los pueblos indígenas de México a la Consulta*. Servicios para una Educación Alternativa, A.C. Oaxaca, México, 2013. [en línea]:

<http://www.lopezbarcenass.org/sites/www.lopezbarcenass.org/files/derecho-consulta.pdf>

López y Rivas Gilberto. *La CRAC-policía comunitaria, en peligro*. 28/marzo/2014. La Jornada. <http://www.jornada.unam.mx/2014/03/28/opinion/024a1pol>

MATÍAS ALONSO, Marcos. *La visión indígena del Desarrollo Sustentable*. ALAI. América Latina en Movimiento. 02-20.2003. [en línea] <http://www.alainet.org/es/active/3204>

MORÁN, A. *Agenda 21 Local*. Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental. Año 5 N°12. Buenos Aires, Argentina, 1988.

OLMEDO, Raúl. *Otra administración pública municipal es posible*. Revista del Instituto de Administración Pública, IAP-Chiapas. Agosto. México, 2012

La policía comunitaria en Guerrero. Luchas decoloniales. Nuevos desafíos para la CRAC-Policía Comunitaria de Guerrero Fuente: Pacarina del Sur - <http://pacarinadelsur.com/48-dossiers/dossier-12/972-la-policia-comunitaria-en-guerrero-luchas-decoloniales-nuevos-desafios-para-la-crac-policia-comunitaria-de-guerrero>

PÉREZ PABLO, “Las fogatas de Cherán”. Mayo 2012. Agencia Autónoma de Comunicación (AAC). <http://www.agenciasubversiones.org/?p=3118>

PETERS, Guy, *Gobernanza y burocracia pública: ¿nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?* Foro Internacional-El Colegio de México, México, Vol. XLV, 4, octubre-diciembre, 2005.

Por Redacción / Sinembargo - Michoacán arde, pero Cherán no. Noviembre 19 de 2013. Este contenido ha sido publicado originalmente por SINEMBARGO.MX en la siguiente dirección: <http://www.sinembargo.mx/19-11-2013/819729>.

Rattia Rafael, Teoría Crítica. 27 de marzo de 2012 [En línea] [http://www.filosofia.mx/index.php/perse/archivos/teoria\\_critica\\_pensar\\_la\\_sociedad\\_para\\_transformarla](http://www.filosofia.mx/index.php/perse/archivos/teoria_critica_pensar_la_sociedad_para_transformarla)

Reporte CESOP No.74 *Derechos indígenas y Armonización Legislativa*. Cámara de Diputados. Abril 2014. (Todos los ensayos y en particular, “Seis tesis... págs. 62-67.

Rodríguez Araujo Octavio. Policías Comunitarias en Guerrero. 14/febrero/2013. La jornada. <http://www.jornada.unam.mx/2013/02/14/politica/024a1pol>

SÁNCHEZ, Miguel Ángel. (19/04/2014) Cherán: tres años sin partidos, sin gobierno y sin violencia. Milenio.com. [http://www.milenio.com/policia/Cheran-anos-partidos-gobierno-violencia-michoacan-homicidios-extorsiones\\_0\\_283771779.html](http://www.milenio.com/policia/Cheran-anos-partidos-gobierno-violencia-michoacan-homicidios-extorsiones_0_283771779.html)

SÁNCHEZ Dórame Daniel. *Grupo México desaira reunión con alcaldes por río Sonora*. El Universal. HERMOSILLO, Son. Martes 9 de septiembre/2014.

Santacruz Carreño Orlando. El cuarto orden de gobierno en Tlaxcala: presidente de Comunidad. <http://www.cefimslp.gob.mx/9foro/P14/C/PONENCIA%20PRESIDENTES%20DE%20COMUNIDAD%202.pdf>

Subcomandante Insurgente Marcos. “Chiapas, la treceava estela (quinta parte): una historia” en La Jornada, México, D. F., 28 de julio de 2003.

TIBÁN Lourdes. *El concepto del desarrollo sustentable y los pueblos indígenas*. Boletín ICCI "RIMAY". Publicación mensual del Instituto Científico de Culturas Indígenas. Año 2, No. 18, Septiembre del 2000.

VARGAS CASTRO, Alejandro. En *El desarrollo local en el contexto de la globalización. Tres casos de estudio en el Estado de México: Atenco, Valle de Bravo y Villa Guerrero*, México, INAP, 2006.

VITERI GUALINGA Carlos (3 | 2002), « Visión indígena del desarrollo en la Amazonía », *Polis* [En línea], , Puesto en línea el 02 diciembre 2002, consultado el 05 septiembre 2014. URL : <http://polis.revues.org/7678> ; DOI : 10.4000/polis.7678

Nuestra propia agenda. En: Documentos Revista IIDH, Vol. 13. México 1991Pp. 268-288 [en línea]

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/iidh/cont/13/doc/doc31.pdf>

## LEYES, NORMAS, REGLAMENTOS.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Pacto por México. Actual Administración Federal.

Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, 13 de septiembre de 2007.

El derecho a la consulta de los pueblos indígenas: la importancia de su implementación en el contexto de los proyectos de desarrollo a gran escala. Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. ONU-DH México. 2011

Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas

Ley de Planeación

Organización Internacional del Trabajo (OIT).

## PÁGINAS WEB

CITMA. Programa Nacional de Medio Ambiente y Desarrollo. Adecuación cubana al documento Agenda 21. La Habana: Publicado por CIDEA, 1995.

DEPARTAMENTO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES. División de Desarrollo sustentable. Programa 21. En específico: capítulo 26, Reconocimiento y Fortalecimiento del Papel de las Poblaciones Indígenas y Sus Comunidades

<http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agenda21spchapter26.htm>



FORO *DERECHOS HUMANOS Y ARMONIZACIÓN LEGISLATIVA*. Comisión para el Diálogo con los Pueblos Indígenas de México. Secretaría de Gobernación. México y Cámara de Diputados-CESOP.2014

GUIMARÁES Roberto. *El papel del Estado en una estrategia de desarrollo sostenible*, en: Primer Foro del Ajusto, Desarrollo sostenible y reforma del Estado en América Latina y el Caribe, Colegio de México/ PNUMA, México, 1995.

Informe *Nuestro Futuro Común*. Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Comisión Brundtland) creada por Acuerdo de la Asamblea General de las Naciones Unidas. 1987.

IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Madrid, España, 2 - 5 de noviembre de 2004.

MOYA Escobar, Ana Rosa. Escuela de Frankfurt. [*En línea*] <http://ficus.pntic.mec.es/amoe0013/FILO-II/E-Frankfurt.html>

ONU: Agenda 21. Río de Janeiro: Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1992.

OSBOURNE, David y TED Gaebler, 1992, *Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Penguin Books, New York.

OSORIO DERGIO Néstor. *La teoría crítica de la escuela de Frankfurt. Algunos presupuestos teórico- críticos*. Universidad militar. Nueva Granada, 2007. <http://www.umng.edu.co/documents/63968/80132/RevNo1vol1.Art8.pdf>

PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano*. México-New York. 2013.

PRATS, Joan. *Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico*. Instituto Internacional de Gobernabilidad. Documento incluido dentro de la Biblioteca Digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo – [www.iadb.org/etica](http://www.iadb.org/etica)

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York. UNDP (1998), UNDP and Governance. Experiences and Lessons learned, Lessons-Learned Series n.º 1, Nueva York.

World Bank (1992), *Governance and Development*, Washington.

XVIII Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) sobre *la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, celebrado en Montevideo, Uruguay, del 29 de octubre al 1 de noviembre de 2013.

# Gobiernos comunitarios en México, un paso hacia el desarrollo sustentable en el siglo XXI.

## – Nueva Institucionalidad Democrática y Buen Gobierno –

Silva García, Alejandra Alelhi.

Introducción	1
CAPÍTULO I	
1. Marco teórico-conceptual	5
1.1 Reforma del Estado y de la Administración Pública	5
1.2 Teoría crítica	28
1.3 Teoría deliberativa de la Democracia	34
1.4 Sociedad civil, comunidad y teoría de la acción colectiva	36
1.5 Enfoque interdisciplinario del Desarrollo sustentable	46
CAPÍTULO II	
2. La crisis institucional en México. Enfoque de derechos	49
2.1 El contexto global	49
2.2 El contexto político-institucional	52
2.3 Políticas y Programas sociales	57
CAPÍTULO III	
3. Gobiernos comunitarios. Características	64
3.1 La organización comunitaria y su visión sobre el desarrollo sustentable	64
3.2 La dinámica Local–Global y el Proyecto Común como indicador de la gestión pública local	71
3.3 Evolución del Marco normativo	73
3.4 Sistemas de Gobiernos comunitarios	77
CAPÍTULO IV	
4. La Nueva Institucionalidad Democrática “a partir de lo local”	90
4.1. Fundamentos políticos. Estado pluricultural de derecho	92
4.2. El Desarrollo Endógeno. Gobierno de todos	107
4.3. Planeación democrática y Poder Legislativo	127
4.4. Agenda de las organizaciones comunitarias	129
Conclusiones	134
Fuentes de consulta	138