

UC Santa Cruz

Reprint Series

Title

Los Fondos Municipales de Solidaridad y la participación comunitaria en Oaxaca

Permalink

<https://escholarship.org/uc/item/5fx0q2j9>

Authors

Fox, Jonathan A
Aranda, Josefina

Publication Date

1996-07-01

Peer reviewed

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Rector: José Sarukhán

Secretario General: Jaime Martuscelli Quintana

Director General de Publicaciones: Vicente Quirarte

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES

Director: Ricardo Pozas Horcasitas

Secretaria Académica: Rosalba Casas Guerrero

Secretario Técnico: Ricardo Tirado Segura

REVISTA MEXICANA DE SOCIOLOGÍA

Director: Ricardo Pozas Horcasitas

Fundador [1939]: Lucio Mendieta y Núñez

Editora: Sara Gordon Rapoport

Comité editorial:

Ignacio Carrillo Prieto, John Coatsworth, Charles Cooper, Brígida García, Néstor García Canclini, Sara Gordon Rapoport, Massimo Livi Bacci, Larissa Lomnitz, Daniel Pécaut, Ricardo Pozas Horcasitas, Juan José Saldaña, Rodolfo Stavenhagen, Peter Ward, Francisco Zapata.

Edición al cuidado de Hortensia Moreno

Diseño de la edición: Rolando Palacios

Dibujos: Waldo Gomezgil Lara

Gráficas y cuadros: María Antonieta Figueroa y María Escoto Rivas

Portada: Juan Berruecos

REVISTA MEXICANA DE SOCIOLOGÍA

AÑO LVIII / NÚM. 3

JULIO - SEPTIEMBRE DE 1996

3/96

BIBLIOGRAFÍA

- Arboleda, María, 1993, "Mujeres en el poder local", en Arboleda M., R. Rodríguez y M. A. Saa (comps.), *El espacio posible. Mujeres en el poder local*, ISIS Internacional, Santiago de Chile, pp. 20-42.
- Centro Nacional de Desarrollo Municipal (Cedemun), 1995, *Sistema Nacional de Información Municipal*, Secretaría de Gobernación, México.
- Consejo Nacional de Población (Conapo), 1993, *Indicadores socioeconómicos e índice de marginación municipal*, México.
- IULA/CELCADEL, 1991a, "Mujer y municipio: una nueva presencia comunitaria en el desarrollo local de América Latina", *Programa Mujer y Desarrollo Local*, Cuaderno núm. 7, Quito.
- IULA/CELCADEL, 1991b, "Métodos de investigación de género y formulación de políticas municipales dirigidas a mujeres", *Programa mujer y desarrollo local*, Cuaderno núm. 9, Quito.
- Martínez, Alicia I., 1995, *México. Mujeres latinoamericanas en cifras*, FLACSO, México.
- Massolo, Alejandra, 1994, "La dimensión de género en la agenda de la investigación urbana", *Revista Interamericana de Planificación*, vol. XXVII, núm. 107-108, pp. 139-148.
- Massolo, Alejandra, 1995a, "Participación femenina en el gobierno municipal en Fernández Poncela, Anna M. (comp.), *Participación política. Las mujeres en México al final del milenio*, PIEM, El Colegio de México, México, pp. 137-146.
- Massolo, Alejandra, 1995b, "Mujeres en el gobierno municipal. El caso de Torreón, Coahuila", en Ziccardi, Alicia (coord.), *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, Porrúa/IISUNAM, México, pp. 273-311.
- Randall, Vicky, 1987, *Women & Politics. An International Perspective*, MacMillan, Londres.
- Probyn, Elspeth, 1990, "Travels in the Postmodern: Making Sense on the Local" en Nicholson Linda (comp.), *Feminism/Postmodernism*, Routledge, Nueva York, pp. 176-189.
- Sampedro, Ma. Rosario, 1993, "Una política dirigida a la mujer", en Arboleda M., R. Rodríguez y M. A. Saa (comps.) 1993, *El espacio posible. Mujeres en el poder local*, ISIS Internacional, Santiago de Chile, pp. 97-106.
- Young, Iris M., 1990, "The Ideal of Community and the Politics of Difference", en Nicholson Linda (comp.), *Feminism/Postmodernism*, Routledge, Nueva York, pp. 300-323.

Los Fondos Municipales de Solidaridad y la participación comunitaria en Oaxaca*

JONATHAN FOX Y JOSEFINA ARANDA**

Resumen: A partir de 1990, el gobierno mexicano creó los Fondos Municipales de Solidaridad para realizar obras públicas con participación comunitaria en cuatro de los estados más pobres del país (Chiapas, Guerrero, Hidalgo y Oaxaca). Este texto analiza el proceso comunitario en la toma de decisiones, así como los efectos sociales de dicho programa, en una muestra representativa de municipios rurales de Oaxaca, estado de población predominantemente indígena. Gracias a que muchas localidades contaban con formas de gobierno adecuadas a los propósitos del programa, la toma de decisiones fue bastante participativa. Los resultados del estudio indican que la descentralización de los programas de desarrollo sólo es efectiva, y contrarresta la pobreza, primero, cuando el gobierno local ya está descentralizado, y segundo, cuando tiene como práctica rendir cuentas ante la ciudadanía.

Abstract: In 1990, the Mexican government created the Municipal Solidarity Funds to implement public works with community participation in four of the country's poorest states (Chiapas, Guerrero, Hidalgo and Oaxaca). This text analyzes the community process in decision-making, as well as the social effects of this program, in a representative sample of rural municipalities in Oaxaca, a state with a predominantly Indian population. Owing to the fact that several of these already possessed forms of government appropriate for the program's objectives, the decision-making process was fairly participatory. The results of the study show that the decentralization of development programs is only effective and capable of counteracting poverty first, when local government has already been decentralized and second, when it is accountable to citizens.

INTRODUCCIÓN¹

QUIENES SIMPATIZAN CON LA IDEA del autogobierno local, a menudo también suponen que los procesos de descentralización del Estado llevan necesariamente a que los programas de desarrollo sean más efectivos y a que el mismo gobierno local fortalecido incremente su rendición de cuentas ante la ciudadanía. En lo que a gobiernos locales rurales se refiere, hay poca evidencia empírica acerca de su capacidad real para asegurar mejores y mayores beneficios sociales a partir de dichos programas. Debido a que representan al sector más empobrecido de la población —a los más pobres entre los pobres— ciertamente tienen el potencial para canalizar en forma directa los recursos destinados a combatir la

* Originalmente este texto fue presentado como ponencia ante el XIX Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA) que se realizó del 28 al 30 de septiembre de 1995 en Washington, D.C., y dos meses después fue objeto de una ligera revisión.

** Dirigir correspondencia a Jonathan Fox; Latin American and Latino Studies Program, Merrill College, University of California, Santa Cruz, Santa Cruz, CA 95064, fax. 408-459-4284/459-3125, E-mail: jonathanfox@igc.apc.org; Josefina Aranda, Coordinadora Estatal de Productores de Café de Oaxaca (CEPCO), Escuela Naval Militar 708, Col. Reforma, Oaxaca, Oax., 68020, 91 (51) 34-996.

¹ Los autores están muy agradecidos con el profesor Fausto Díaz Montes de la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca y con los miembros del equipo que llevó a cabo la investigación de

[145]

pobreza. Pero en lo que a gobiernos locales se refiere, los del sector rural también tienden a ser los más pobres y débiles, hecho que merma su capacidad institucional.² En cuanto a su representatividad, a pesar de que el ámbito electoral puede ser muy competitivo, en el agro mexicano los mapas políticos suelen ser muy desiguales, con reductos de un autoritarismo enquistado y unos cuantos enclaves de pluralismo democrático esparcidos aquí y allá.

Esta heterogeneidad política, que los programas de descentralización oficiales no suelen tomar en cuenta, implica un reto adicional para el investigador. ¿Cómo establecer patrones generalizables a partir del estudio de múltiples procesos de toma de decisiones específicos que ocurren en contextos diferentes?³ Este texto analiza un programa de descentralización realizado en las zonas rurales más pobres de México, una vertiente del Programa Nacional de Solidaridad, cuyo objetivo era fortalecer las formas locales de gobierno y de toma de decisiones.

El entusiasmo que recientemente han despertado las políticas de descentralización se debe en parte a que son conceptualmente compatibles con el modo descentralizado en que la economía de libre mercado tiende a ordenar los recursos de la producción. Con esta lógica, la descentralización administrativa es el mecanismo idóneo para modificar y reformar el acceso a ciertos servicios públicos, como la salud y la educación, así como los programas destinados a reducir la pobreza. Pero, de igual manera en que ciertas fallas de la economía de mercado —entre otras, los monopolios, los oligopolios, la permanente búsqueda de altas rentas (*rent seeking*)— pueden impedirle al sector privado que sea eficiente, la concentración (y consiguiente manipulación) del poder político en forma autoritaria y/o burocrática en el ámbito estatal y local puede ser un obstáculo para que

campo: Alejandro Arellano, Luis Miguel Bascones, Manuel Fernández, Fátima García, Salomón González, Fernando Guadarrama y Luis Adolfo Méndez Lugo. También le agradecen a Pablo Policzer su apoyo con el análisis estadístico; a Jonathan Schlefer, Ronald Dore, Andrea Silverman y Aubrey Williams por los comentarios que hicieron a las versiones previas de este texto; así como a Martín Diskin por las opiniones que emitió cuando el estudio apenas comenzaba. Esta investigación fue financiada por el Grupo de Aprendizaje sobre la Participación del Banco Mundial y apoyada por la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (véase: Bhatnagar y Williams [1992] y World Bank [1994b, 1995]). La primera etapa de esta investigación se presentó en Fox y Aranda (1994). Gracias a apoyos adicionales que proporcionó la Fundación Ford también se pudo publicar una monografía detallada que contiene otros resultados de dicha investigación (Díaz Montes y Aranda, 1995). Los autores aclaran que tanto los datos como el análisis aquí presentados son de su exclusiva responsabilidad.

² Dejando de lado los niveles de desarrollo institucional, los gobiernos locales rurales pueden presentar serias desventajas para llevar a cabo actividades de desarrollo que impliquen economías de escala. Al respecto puede consultarse el análisis de Prud'homme acerca de los múltiples riesgos que conlleva la descentralización indiscriminada (1994).

Asimismo, Gershberg ha encontrado que todavía hay pocas bases empíricas para sostener de manera concluyente que, en países en desarrollo, la descentralización incrementa la eficiencia de los servicios estatales (1993).

³ Recientemente, Putnam (1993) publicó un trabajo importante acerca de los resultados de la descentralización y la importancia de la herencia del tejido social local. También cabe mencionar el estudio de Crook y Manor (1994) que compara la situación de varios países en África y Asia, abordando casos totalmente distintos al primero, pero arribando a conclusiones semejantes, así como el texto de Fox (1996) que reflexiona sobre las hipótesis de Putnam para el caso del México rural.

los programas de descentralización incrementen la responsabilidad social del sector público así como su capacidad de rendir cuentas.⁴

Los resultados de la presente investigación indican que la estrategia oficial consistente en transferir la administración de fondos a las comunidades locales, por sí sola, no necesariamente conduce a que las autoridades sean más responsables ante los ciudadanos que representan. Más bien, esto último puede ocurrir con mayor certeza en comunidades que ya están organizadas democráticamente y cuyas autoridades, por ende, actúan en forma responsable, como sucede en buena parte del estado de Oaxaca. Pero en localidades que no presentan estas condiciones políticas —y éste es el caso de Chiapas—, la pretendida descentralización puede, en cambio, reforzar las formas autoritarias que imperan localmente.⁵

Desde el inicio de los setenta, el Estado mexicano ha llevado a cabo una gama muy amplia de programas de desarrollo regional y comunitario, donde las decisiones clave, incluso locales, solían estar en manos de las entidades federales. Pero a partir de 1989, en el marco del multifacético Programa Nacional de Solidaridad, empezó a canalizar cantidades significativas de dinero a los municipios para financiar proyectos de desarrollo que previamente tenían que haber sido seleccionados por las propias comunidades beneficiarias. El programa de Fondos Municipales de Solidaridad (FMS), al igual que el Pronasol, estaba dirigido principalmente a los sectores más desfavorecidos del país: los pobres de las ciudades, los pequeños propietarios rurales y las comunidades indígenas.⁶

A diferencia de otros programas del Pronasol que canalizaron fondos oficiales a través de los gobiernos y/u organizaciones sociales locales, el de FMS probó ser uno de los más descentralizados, pues en los demás las entidades federales y estatales tomaron las decisiones clave acerca de la asignación de recursos. En 1995, la Secretaría de Desarrollo Social informó que más del 90% del presupuesto federal

⁴ Esto concuerda con el amplio y detallado estudio que Gershberg (1993) realizó sobre el sistema educativo mexicano, que da a entender que un proceso de descentralización oficial que prescindiera de mecanismos para rendir cuentas no va a poder mejorar la calidad social de los servicios que presta.

⁵ Basándose en experiencias de Bengala Occidental y Nepal, Graham ha observado algo semejante: "a menos que las estructuras de poder local también se transformen, los programas de descentralización sólo conseguirán que las élites locales sean cada vez más poderosas" (1994:12). Cabe agregar que pocos investigadores han abordado las siguientes interrogantes: ¿a cuáles niveles de gobierno debe corresponder la descentralización (y ejecución) de cuáles actividades? ¿Cuándo debe transferirse la responsabilidad a los gobiernos estatales y cuándo a los gobiernos locales? A menudo se supone, con excesiva facilidad, que "mientras más local sea el poder, mejor"; pero Tendler, por ejemplo, ha encontrado que el éxito de las reformas en los programas de salud y educación en el nordeste de Brasil se debió en buena parte a que el gobierno estatal, de corte democratizador, no transfirió el poder a los municipios, que eran de corte clientelista (Tendler y Freedheim, 1995).

⁶ Para el periodo 1989-93, los Fondos Municipales representaron el 14% del gasto del Pronasol (Sedesol, 1993b: 26). Para más información acerca del Pronasol, véase Cornelius, Craig y Fox (1994). Cabe señalar que, al menos durante el periodo 1990-92, los niveles más altos de gastos per cápita del Pronasol se dieron en los estados de ingreso medio, no en los estados más pobres (esta información aparece detallada en Fox, 1995a). Ello, además, concuerda con las apreciaciones de Molinar y Weldon, quienes hallaron que estadísticamente los niveles de gastos del Pronasol estuvieron determinados, en parte, por los calendarios electorales de los estados (1994).

destinado al desarrollo regional se había canalizado por intermedio de los gobiernos estatales o locales, y que al menos el 50%, a través de los gobiernos municipales.⁷

El Pronasol se llevó a cabo en un contexto nacional donde, no obstante la estabilización macroeconómica lograda a principios de los noventa, la pobreza absoluta había aumentado ostensiblemente.⁸ A fin de apoyar proyectos de obras públicas que beneficiaran a los sectores rurales pobres, y como parte de su Proyecto de Descentralización y Desarrollo al que había destinado 350 millones de dólares, entre 1990 y 1995 el Banco Mundial financió los Fondos Municipales de Solidaridad en los estados de Chiapas, Guerrero, Hidalgo y Oaxaca. La presente investigación ha procurado analizar dos aspectos de esta experiencia: los efectos que tuvieron los proyectos en el desarrollo social de las comunidades y los procesos de toma de decisiones por los que éstos fueron seleccionados. Decidimos efectuar el estudio de campo en Oaxaca, porque de los cuatro estados era el que tenía mayores posibilidades de generar resultados positivos en términos de decisiones participativas, debido a la singularidad de su sistema de gobierno local. La mayoría de las jurisdicciones de este estado de tres millones de personas son pequeñas y relativamente autónomas con respecto a los niveles superiores del gobierno; pero además, funcionan de acuerdo a tradiciones políticas de origen indígena.⁹ De esta manera, escogimos una muestra representativa de gobiernos locales, equivalente al 9% de los 570 municipios de Oaxaca. Para elaborar la muestra, tomamos en cuenta las principales características socioculturales del estado, tales como: distribución regional, diversidad étnica y el tamaño de los municipios (en términos de población relativa). Por otra parte, dicha especificidad implica que los resultados empíricos de la investigación sólo son representativos para Oaxaca, y no pueden generalizarse inmediatamente para otros estados, donde las condiciones socioculturales y políticas son distintas. Su utilidad para efectos comparativos radica, más bien, en que pueden contribuir a dilucidar ciertas relaciones causales del proceso estudiado, por ejemplo: la importancia de las formas de los

⁷ *La Gaceta*, 15 de abril de 1995 (Sedesol).

⁸ La información oficial más completa acerca de los cambios en los niveles de pobreza rural y urbana está en INEGI-CEPAL (1993), texto que se discute en Fox y Aranda (1994). Dicho estudio halló que en 1992 el 16.1% de la población vivía en condiciones de pobreza extrema, cifra un tanto menor al 18.8% de 1989, pero aún así mayor al 15.4% de 1984, cuando la crisis de 1982 ya llevaba dos años. En 1992, según INEGI-CEPAL, unas dos terceras partes de la población que se encontraba en la pobreza extrema vivía en zonas rurales y en tres años había aumentado de 8.4 millones a 8.8 millones. Las críticas metodológicas que Boltvinik ha hecho a esa investigación dan a entender que los niveles de pobreza eran bastante más altos (1995).

⁹ Según la información demográfica disponible, el 52% de la población de Oaxaca es indígena; junto con Yucatán, es el estado con mayor porcentaje de población indígena en México. Asimismo, el 18.3% de todos los indígenas del país viven en Oaxaca, más que en cualquier otro estado de la república (Embriz, *et al.*, 1993:38). También pueden consultarse: Centro de Estudios Municipales (1988), que contiene información municipal descriptiva; Barabás y Bartolomé (1986) y Acevedo (1993) que discuten la diversidad étnica del estado; Carrasco Altamirano (1995) que trae ejemplos del discurso pro descentralizador del gobierno del estado; Díaz Montes (1992) que estudia de manera exhaustiva las formas de gobierno locales oaxaqueñas; y Dennis (1987), Greenberg (1989), Parnell (1988) y Rubin (1994) que analizan los conflictos políticos locales.

gobiernos "submunicipales" para representar efectivamente a la población rural pobre y su importancia en el marco de la descentralización.

En el programa de los Fondos Municipales de Solidaridad confluyen dos políticas oficiales de desarrollo. En primer término está la sucesión de programas para enfrentar a la pobreza extrema durante los últimos veinte años, con los que se ha intentado mejorar progresivamente la focalización y el beneficio social mediante la creación de empleo en las comunidades y, sobre todo, la participación de éstas en la selección, ejecución y supervisión de los proyectos.¹⁰ De manera paralela a dicha estrategia (y generalmente con base en asociaciones de productores, consumidores, comunitarias y vecinales) surgieron movimientos de organizaciones autónomas entre los sectores de bajos ingresos. Pero los programas oficiales no preveían que la sociedad civil tomase un papel activo en la formulación de las políticas para combatir la pobreza. Así, la participación social quedó restringida a actuar sólo en la ejecución de los proyectos, salvo ciertos casos excepcionales, entre los que cabe mencionar el movimiento de los pequeños productores cafetaleros, que influyó en forma notable sobre la política sectorial respectiva, así como el de los Fondos Regionales de Desarrollo de los Pueblos Indígenas del Instituto Nacional Indigenista.¹¹ Se trata de los únicos casos donde el gobierno permitió que las organizaciones sociales participaran no sólo en la ejecución del proyecto, sino también en la *asignación* de los fondos.

Los esfuerzos oficiales para combatir la pobreza se desarrollaron con flujos y reflujos durante veinte años y más tarde se enlazaron con otro proceso: el fortalecimiento del régimen municipal mediante la aprobación de una serie de reformas administrativas y constitucionales. En 1983 se modificó el artículo 115 constitucional para darle a los municipios mayores facultades en materia de prestación de servicios, con lo que se crearon los cabildos a fin de descentralizar la administración municipal. Empero, las reformas tuvieron un efecto limitado, ya que estas nuevas funciones no fueron respaldadas con mayores fuentes de ingresos, sobre todo en las áreas rurales pobres.¹² Tal situación, injusta y perjudiciada, empezó a cambiar en 1990, cuando el Estado modificó la fórmula de distribución de las participaciones fiscales.¹³ Así pues, el programa de Fondos Municipales de Solidaridad conjuntó estas dos estrategias paralelas: el gasto social dirigido a combatir la pobreza y el proceso de descentralización municipal.

¹⁰ Para una comparación entre el PIDER, Conasupo-Coplamar e INI-Solidaridad, véase Fox (1994); y acerca del surgimiento de distintos movimientos ciudadanos locales, véase Fox y Hernández (1992).

¹¹ Véase, respectivamente: Hernández y Celis (1994) y Fox (1994).

¹² Con respecto al proceso de reforma municipal en México, véase Cabrero Mendoza (1995), Martínez Assad y Ziccardi (1987), Massolo (1991), Merino (1994), Rodríguez (1993), Rodríguez y Ward (1995) y Ziccardi (1995).

¹³ Según un estudio del Banco Mundial, antes de 1990 la fórmula de distribución de participaciones hacía que el monto per cápita que recibían los estados más pobres fuese en promedio una tercera parte del total que recibían los estados más ricos. Con la Ley de Coordinación Fiscal aprobada en 1989 se adoptó una nueva fórmula, que consiguió reducir la proporción entre los tres estados más ricos (Baja California, el Distrito Federal, Nuevo León) y los seis más pobres de 3:1 en 1989 a 2:1 en 1992. En materia de inversiones federales, el desequilibrio era mucho mayor, pues "unos cuantos estados y el Distrito Federal recibían un nivel promedio de inversión per cápita tres veces mayor al de todos los demás estados" (World Bank, 1994a:4).

DESARROLLO DEL PROGRAMA¹⁴

A través de los Fondos Municipales de Solidaridad se pretendía transferir al nivel municipal y comunitario la toma de decisiones relativa a los proyectos financiados por el programa. Según el propio gobierno, su objetivo primordial era "fortalecer la autonomía municipal y "su capacidad de respuesta ante la comunidad" (Sedésol, 1992:8); su funcionamiento debía ceñirse a los lineamientos básicos del Pronasol, esto es:

respeto a las comunidades y sus decisiones; fomento de la participación social organizada; corresponsabilidad en la operación del programa, y honestidad, transparencia y eficiencia en el manejo de los recursos. El ejecutor directo de las obras será, en la medida posible, el propio Comité de Solidaridad; el ayuntamiento será responsable de que la obra se lleve a cabo en los términos aprobados por la Delegación de Desarrollo Social (Sedesol, 1992:11).

Mientras que en los niveles estatal y federal del gobierno se fijaban los montos destinados a cada municipio, el presidente municipal y el consejo municipal, junto con los representantes del gobierno estatal, explicaban el programa en las localidades y solicitaban propuestas. Posteriormente, le correspondía al cabildo analizarlas y seleccionar aquellas que efectivamente cumplieran con los lineamientos del programa. Acto seguido, se constituía el respectivo Consejo Municipal de Solidaridad, encabezado por el presidente municipal, que debía incluir, además, a los delegados de la localidad o *agentes municipales*, al tesorero municipal, al consejero municipal de obras públicas, a los representantes de los Comités Locales de Solidaridad ("que deberán elegirse democráticamente") y a un representante del gobierno estatal.¹⁵

En principio, los Fondos Municipales debían financiar proyectos que beneficiaran "al mayor número posible de habitantes de la población menos favorecida" (Sedesol, 1992:14).¹⁶ Según los lineamientos del programa, se podían destinar tanto

¹⁴ Se escogió una muestra de 50 municipios, representativa de las ocho regiones del estado, y de cada región se escogieron de cuatro a ocho municipios de diferente tamaño. En 38 de los 50 municipios la distribución de la población era claramente rural, pues no tenían poblados con más de 6 000 habitantes. Para más detalles sobre la selección de la muestra, véase Fox y Aranda (1994). Asimismo, se seleccionaron proyectos que habían recibido financiamiento durante tres ciclos anuales completos (1990-1992); en total se estudiaron 145 proyectos, de los cuales el 76% estaba ubicado fuera de las cabeceras municipales. Con respecto al procedimiento empleado, el equipo de investigación de campo realizó primero el muestreo en el nivel estatal y después levantó la información acerca de los proyectos en las localidades.

¹⁵ Los términos empleados para referirse a las principales jurisdicciones submunicipales varían mucho. En otros estados se les conoce como "delegaciones" o "comisarias". Algunos municipios tienen, incluso, subdivisiones más pequeñas, como "agencias de policía" y "rancherías".

¹⁶ Debido sobre todo a dos factores internos resulta difícil llevar a la práctica los lineamientos de asignación de recursos tal como indica el programa. En primer término, las decisiones acerca del uso de los fondos deben basarse en demandas expresadas por las propias comunidades (*demand-driven*). Así, aquellas que cuentan con mayor capacidad de expresión, y que no necesariamente son las más pobres, tendrán más posibilidades de conseguir que su proyecto sea aprobado. En segundo lugar, puede surgir un dilema, y con ello un conflicto de intereses, entre beneficiar a los más pobres o, más

a proyectos de infraestructura comunitaria como a proyectos productivos que tuviesen un efecto social positivo (por ejemplo: préstamos para inversiones que, por otra parte, no podían usarse como capital de trabajo).¹⁷ Una vez formado el Consejo Municipal y aprobados los proyectos, cada comunidad beneficiada debía elegir formalmente en asamblea a su Comité de Solidaridad, bajo cuya responsabilidad quedaba la construcción, operación y mantenimiento del proyecto. Después, la Delegación Estatal de la Secretaría de Desarrollo Social recibía y revisaba el paquete de proyectos propuestos para su aprobación final, y de vuelta entregaba a las autoridades municipales un porcentaje variable —que podía alcanzar al 100%— de los fondos solicitados, depositándolos en una cuenta especial. Mes a mes, los Comités de Solidaridad debían dar cuenta de los avances de sus proyectos al Consejo Municipal, que a su vez tenían que informar al gobierno del estado con esa misma periodicidad. Con los Fondos Municipales se pretendía transferir los recursos financieros del desarrollo a los municipios, pero finalmente, los gobiernos estatal y federal decidían cómo distribuirlos entre éstos, y tenían capacidad de veto sobre su destino local y/o ampliación.

El simple hecho de asignar fondos a los estados más pobres del país no garantizaba que realmente se usaran para combatir la pobreza. De por sí, el acuerdo original entre el Banco Mundial y el gobierno mexicano no especifica que el préstamo deba destinarse a las comunidades más pobres de cada estado. Más bien, establece tres criterios-ingredientes que pueden estandarizarse: la atención de las necesidades más evidentes y demandadas de la población, el tamaño de la población y la capacidad para llevar a cabo el proyecto; criterios que no necesariamente tienen que ver con situaciones de pobreza. De ahí que, en la práctica, cada gobierno estatal decidiera fórmulas propias para asignar los fondos.

En este sentido, el caso de Oaxaca resultó atípico, pues el entonces gobernador, Heladio Ramírez (1986-1992), distribuyó los recursos en forma relativamente

bien, a la mayoría de la población. Además, los líderes locales suelen inclinarse por bienes públicos que beneficien a la mayoría, aunque no tengan mucho impacto social. Por esto se puede preferir, digamos, una cancha de basquetbol a un sistema de agua potable, una bodega o un sistema de energía eléctrica, que siendo proyectos de alto impacto sólo podrían beneficiar a una parte de la comunidad.

¹⁷ En materia de infraestructura, el menú de proyectos incluía: caminos rurales, puentes, líneas de transmisión eléctrica, bodegas, radiotelefonos y plazas de mercado para la cabecera municipal (siempre y cuando el monto no sobrepasara el tope del 25% autorizado para la cabecera). En cuanto a infraestructura social se podía apoyar: sistemas de agua potable, drenajes, instalaciones de luz eléctrica, recolección y tratamiento de basura, mejoramiento de escuelas y centros de salud, construcción de escuelas, pavimentación de calles y banquetas (sólo si ya se contaba con agua entubada y respetando el tope del 25% arriba mencionado), parques (siempre y cuando los residentes aportasen el 50%), campos deportivos (únicamente si los beneficiarios aportaban el 50%, que, a su vez, no podía incluir ni alambrados ni cercas), caminos peatonales y casas ejidales (sólo si los miembros aportaban el 50%). Asimismo, los proyectos debían cumplir con otros requisitos. Su costo máximo no podía exceder los 30 000 dólares, de los que el Comité de Solidaridad tenía que aportar por lo menos el 20% (en efectivo, materiales o trabajo). Debían ser proyectos nuevos (lo que excluía a las obras en proceso), que se concluyesen dentro del plazo de un año fiscal y que no se realizasen por etapas. Además, no podían llevarse a cabo en terrenos donde hubiese conflictos de tierras que los entorpecieran. En el caso de escuelas y centros de salud, el personal y equipo debían ser suministrados por las respectivas dependencias gubernamentales (disposición que, por lo general, fue desatendida). Los Fondos Municipales tampoco podían destinarse a proyectos relacionados con el palacio municipal o la iglesia local.

equitativa: 50 millones de pesos (casi 17 mil dólares) para cada municipio y otros 2 millones para cada agencia submunicipal.¹⁸ Esta decisión un tanto arbitraria hizo que el programa adquiriera cierto sesgo rural, aunque la mayoría de los municipios oaxaqueños recibieron montos inferiores al techo establecido para un solo proyecto en los lineamientos nacionales del programa.¹⁹ A diferencia de lo que ocurrió en los otros tres estados que también recibieron apoyo del Proyecto de Descentralización y Desarrollo Regional, donde los criterios de asignación de fondos fueron mucho menos consistentes y transparentes, el procedimiento en Oaxaca estuvo relativamente mejor definido. Cabe señalar, por ejemplo, que los gobiernos de Chiapas y Guerrero mostraron una clara inclinación por llevar a cabo grandes proyectos de infraestructura con poca orientación social.²⁰

Para poder establecer el impacto social del programa se revisaron, entre otros factores clave, las normas y patrones que rigieron la distribución de fondos en el interior de los municipios, decisión que era responsabilidad del Consejo Municipal de Solidaridad. Éste podía disponer hasta de un 15% para los proyectos que considerara convenientes (que no tenían que ceñirse a los lineamientos generales ya mencionados). Del 85% restante, sólo se podía emplear un 25% en proyectos para la cabecera municipal, de modo que el 75% se destinaba a las comunidades circundantes. No obstante, si más de dos terceras partes de los habitantes del municipio vivían en la cabecera, entonces el techo para ésta ascendía al 40% del total (Sedesol, 1992:19); y si toda la población radicaba en la cabecera, ésta podía disponer de todos los fondos asignados. Esta fórmula poco común,

¹⁸ Otro esfuerzo de desarrollo comunitario semejante al programa de los Fondos Municipales, y que es un antecedente del mismo, se llevó a cabo en la Mixteca, una de las regiones más pobres del estado, y contó con el apoyo de la Organización Internacional del Trabajo y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Al respecto, véase la evaluación de Collins (1995).

¹⁹ Según el gobierno del estado, los fondos se distribuyeron entre los municipios de acuerdo con criterios bien definidos, opinión que no compartieron muchas comunidades, que más bien vieron al proceso como algo confuso. Debido a que en Oaxaca el tamaño de las localidades rurales varía mucho de municipio a municipio, y a que no varían proporcionalmente el número de agencias municipales, la inversión per cápita de los Fondos Municipales de Solidaridad resultó bastante disparada en términos de los municipios. Pero además, con el cambio de gobernador en 1992 también cambió la fórmula que regía la distribución de fondos. Cobró mayor importancia otro criterio: el de "tamaño de población", por lo que aumentó la parte correspondiente a las zonas urbanas. Pero además, no se incrementó el presupuesto estatal para los Fondos Municipales, lo que perjudicó a ciertas zonas rurales. Al respecto, algunos funcionarios de la Secretaría de Desarrollo Social que trabajaron en el programa comentaron que este cambio se debió a motivos electorales, ya que las zonas urbanas tienen un mayor número de votantes y las elecciones allí son más reñidas.

²⁰ Entrevistas con funcionarios del Banco Mundial, 1994. Un ex miembro de la misión residente del Banco en México (que tuvo a su cargo el seguimiento del primer Proyecto de Descentralización), estimó que sólo pudo bloquear el 40% de los numerosos "elefantes blancos" propuestos por funcionarios federales y estatales (como un anillo periférico para Tuxtla Gutiérrez). Más recientemente, el segundo Proyecto de Descentralización del Banco, que incluye a otros cuatro estados y hace hincapié en los Fondos Municipales, está diseñado para evitar este tipo de situaciones. El préstamo por 500 millones de dólares va dirigido a comunidades rurales con menos de 5 000 habitantes. Asimismo, sólo se autorizan fondos para los estados una vez que sus gobiernos han definido los criterios con que van a ser distribuidos entre los municipios. En relación al carácter de este proyecto, véase World Bank, (1994a), documento que también puede obtenerse a través del Centro de Información Pública del Banco Mundial (internet: pic@worldbank.org y fax: 202-522-1500).

cuyo fin era asegurar que hubiese criterios mínimos para distribuir los fondos dentro de los municipios, sólo se aplicó en los estados donde el Programa fue auspiciado por el Proyecto de Descentralización del Banco Mundial. Se ejercitó así, respondiendo a una evidente preocupación del Banco: evitar que con los fondos se beneficiara mucho más a las cabeceras municipales que a las localidades rurales.²¹

Al respecto, la investigación de campo realizada confirmó que la mayor parte de los comités locales muestreados (82%) recibieron los fondos asignados de manos del presidente municipal, en cheque o efectivo. Esto de por sí representa un viraje político significativo en las relaciones de poder local, pues indica un cambio con respecto al patrón tradicional, donde el presidente municipal concentra prácticamente todas las atribuciones y recursos. Y mejor aún, gracias a que en las comunidades rurales oaxaqueñas existen mecanismos que obligan a las autoridades locales a rendir cuentas, una vez recibidos, los fondos solían llegar a su destino directamente, financiando proyectos de obras públicas. Sólo en el 18% de los casos se optó por entregar los recursos en especie, situación que incrementaba el riesgo de demoras y extravíos, de que los materiales resultaran de mala calidad o, incluso, inadecuados.²²

En teoría, había un menú muy amplio de proyectos de dónde escoger; claro está, siempre y cuando el monto estuviese por debajo del tope estipulado y que se pudiese terminar dentro del plazo perentorio de un año. Pero en los hechos, pocas comunidades supieron realmente cuán amplia era la oferta. Además, debido a que, de entrada, cada municipio contaba con un presupuesto modesto relativamente, una vez que los fondos del municipio se habían distribuido entre la cabecera y las agencias, las comunidades locales terminaban teniendo montos sumamente reducidos. Por esto, muchos dirigentes comunitarios le propusieron al Programa de Fondos Municipales que financiase proyectos de mayor envergadura y más efectos sociales, que se pudieran llevar a cabo por etapas a lo largo de varios años. Pero esto lo prohibían los lineamientos del programa, a pesar de que ha sido la forma en que las comunidades oaxaqueñas han construido tradicionalmente las obras públicas, además del uso generalizado del tequio.²³

²¹ Entrevistas con personal y funcionarios del Banco Mundial, 1994. Sin embargo, según el instructivo del Programa de los Fondos Municipales que se elaboró para los cuatro estados que apoyó el Proyecto de Descentralización y Desarrollo Regional, en las cabeceras municipales con menos de 5 000 habitantes el techo de gastos aumentó del 25% al 75% (Sedesol, 1993b:17).

²² En realidad, el asunto de quién maneja los fondos es sólo uno de los varios indicadores que se deben tomar en cuenta. También hay que establecer quién decide acerca del lugar donde se compran los materiales. Al respecto, en un 70% de los casos lo decidió el comité local; en un 16% el presidente municipal y en un 10% el representante del gobierno del estado. Por otra parte, también averiguamos que en una de las ocho regiones del estado (la Sierra Norte) existía la práctica generalizada de lucrar con las compras de materiales, situación que terminó cuando el delegado estatal respectivo dejó el cargo en 1992 y fue elegido diputado estatal.

²³ En la práctica, el ciclo de un proyecto se acortaba a menos de seis meses, debido a la cantidad de tiempo gastado en trámites burocráticos, visitas a las dependencias oficiales y al lapso transcurrido entre el diseño y el inicio del proyecto. Por todos estos motivos, la entrega de fondos solía demorarse hasta la temporada de lluvias, lo que complicaba aún más la ejecución de las obras.

A consecuencia de estos dos factores (fondos municipales demasiado fraccionados y plazos excesivamente breves), la amplitud del menú de proyectos se redujo ostensiblemente. De hecho, sólo era posible llevar a cabo unos cuantos tipos de proyectos, dadas las limitaciones de tiempo y de presupuesto (que seguía siendo estrecho aun después de incluir el aporte de la comunidad, que a menudo sobrepasaba el 20% exigido por el programa).

La distribución de fondos hacia las áreas rurales alejadas fue exitosa, pero una pequeña e importante porción de los proyectos emprendidos allí realmente no consiguieron abatir la pobreza local, y por ende no tuvieron efectos sociales significativos. Para establecer esto último, primero averiguamos cuántos proyectos simplemente no estaban funcionando.²⁴ Los datos iniciales del muestreo de municipios a nivel estatal indicaron que una tercera parte de los proyectos estaba en esta situación; mientras que en las visitas puntuales a los proyectos, se encontró que la proporción era un tanto menor, de una cuarta parte. En segundo término, se analizó la distribución de los fondos según los tipos o categorías de proyectos. En este rubro se encontró que en 1991, año correspondiente al segundo ciclo anual del programa, la mayor proporción de los fondos (27.8%) se había destinado a la categoría denominada "urbanización" (que incluye, entre otras: la pavimentación de las calles o de la plaza del pueblo, la construcción de bancas para parques y el arreglo del palacio municipal). En orden descendente las siguientes categorías de inversión de Fondos Municipales en Oaxaca fueron: construcción de escuelas (21%), sistemas de agua potable (18.5%), caminos rurales (9.9%), bodegas (6.9%), cultura y deportes (canchas de basquetbol) (6.2%), y por último infraestructura productiva, a la que sólo se destinó el 5.2% (la proporción más alta de los cuatro estados apoyados por el Proyecto de Descentralización y Desarrollo Regional). Es posible que en ciertos casos se haya preferido usar los fondos para "urbanizar" y no para construir, digamos, un sistema de agua potable o ampliar el ya existente. Pero también puede ser que, al percatarse de que los proyectos con efectos sociales importantes (como las obras de agua potable) eran mucho más caros y requerían de considerable apoyo técnico, las comunidades hayan tomado en cuenta estas limitaciones presupuestales y técnicas en el momento de tomar la decisión sobre cuál proyecto apoyar. Para el gobierno del estado era relativamente sencillo asesorar proyectos de "urbanización" ya que contaba con diseños estandarizados, fácilmente aplicables. Pero la construcción de sistemas sostenibles de agua potable es una tarea más exigente, porque cada obra requiere un diseño específico, además de asesoría técnica puntual, estable y permanente. Y dado que tanto la aprobación del presupuesto como la asistencia técnica estaban prácticamente en manos del Estado y sus funcionarios, no es de extrañar que las relacio-

²⁴ Oficialmente a todos los proyectos se les consideró como "terminados". Sin embargo, en esta categoría quedaron incluidos, por ejemplo, escuelas sin maestros o pupitres, centros de salud vacíos y molinos de nixtamal parados por no tener un sistema eléctrico adecuado. Cabe señalar que entre los proyectos que no funcionaban solían figurar, de manera notoria, los sistemas de agua potable. Sin embargo, algunas de estas inversiones todavía pueden ser útiles; por ejemplo, el que una comunidad cuente con una escuela terminada puede aumentar su capacidad para negociar y conseguir el nombramiento de un maestro.

nes de poder existentes entre éstos y las comunidades hayan pesado considerablemente en las tomas de decisiones por las que se seleccionaron los proyectos.

Es preciso indicar que por lo general se respetaron los criterios de distribución de fondos entre la cabecera y las agencias de los municipios. Para ello cada municipio tuvo que prever una serie de mecanismos propios: para los que contaban con muchas localidades fue todo un reto dar con la fórmula adecuada. Si los fondos se repartían de manera equitativa entre todas las comunidades, la suma resultante para cada una podía resultar pírrica y, por ende, de escasa utilidad. A fin de contrarrestar este riesgo, algunas autoridades municipales procuraron persuadir a las localidades de que se rotaran cada año en la asignación de fondos. Esta propuesta no fue aceptada fácilmente, pues las autoridades y los habitantes tenían el temor de que el programa se descontinuara. En algunos casos, las sumas ofrecidas eran tan pequeñas que las comunidades tuvieron que rechazarlas. No alcanzaban ni a cubrir lo mínimo que se requería para emprender un proyecto con efectos sociales importantes, ni para compensar el esfuerzo económico que, a manera de contraparte, tenía que realizar la comunidad. Aun las comunidades más pobres consideraban que el costo de oportunidad de su trabajo es mayor que cero, sobre todo en el caso de proyectos que realmente no atendían sus necesidades inmediatas. Sin embargo, todo este problema tuvo un lado positivo, pues a medida que las agencias se rotaban la asignación (como ocurrió con Ejutla, Tanetze de Zaragoza y San Juan Cacahuatpec), también fue posible reagrupar los fondos en sumas mayores. Por otra parte, algunas autoridades locales se quejaron de que la distribución entre los municipios rurales no era equitativa; y propusieron que los que tenían muchas agencias recibieran una suma proporcionalmente mayor, a la recibida por los municipios más pequeños y con menos localidades. A pesar de todo, y visto en perspectiva, el programa de Fondos Municipales de Solidaridad tendió a conferirle mayor capacidad resolutive a las agencias locales, ya que les permitió ejercer, en ese sentido, cierto derecho a los fondos públicos para el desarrollo. Así, hubo comunidades que, ante la negativa de las autoridades municipales "centrales" de darle acceso a "sus fondos", protestaron en forma resuelta y exitosa (como en Ixtlán, donde los líderes locales mantuvieron cautivo al gobernador del estado en tanto se resolvía el conflicto).

La estrategia de descentralización *intramunicipal* de los fondos se amoldó bien a la estructura política, de por sí descentralizada, de las comunidades oaxaqueñas. Aquí cabe aclarar que oficialmente el municipio es el nivel más bajo de la administración estatal en México, de modo que los organismos políticos submunicipales —así como sus autoridades, normas y disposiciones— carecen de representatividad y reconocimiento formal. No obstante, estas "instituciones ocultas" cuya forma y entramado puede variar de un municipio a otro, son legítimas y representativas para las comunidades, dependiendo de si sus dirigentes son escogidos desde "arriba" o desde "abajo". Ahora bien, en la mayor parte de las zonas rurales del país parece que los agentes municipales son escogidos por el presidente municipal y, por ende, no necesariamente representan los intereses de la ciudadanía local, ya que el presidente suele ser originario de la cabecera, o bien electo sólo por residentes de la cabecera. Incluso, en ciertos estados, a los agentes municipales

también se les conoce como los "delegados" del presidente municipal, situación que, como es de esperarse, frecuentemente conduce a conflictos "micropolíticos" en torno a la autonomía local.²⁵

En las agencias donde los mismos residentes eligen a las autoridades locales, como sucede en la mayor parte de Oaxaca, esto se hace mediante asambleas comunitarias y en ciertos casos también en las urnas. Y en Oaxaca más de 400 municipios (de un total de 570), están organizados en torno a "usos y costumbres", con consejos de ancianos y asambleas comunitarias, en vez de votos y partidos políticos.²⁶ Asimismo, numerosos municipios intermedios, como Tlacolula, pasan por una situación de transición, donde coexisten el esquema partidista de la cabecera y la organización comunitaria de las agencias.²⁷

La estructura organizativa del Pronasol, en consejos municipales y comités locales, se adecuó bien al sistema de gobierno local de Oaxaca.²⁸ La mayoría de las comunidades rurales oaxaqueñas ya contaba, como parte de su sistema tradicional de rotación de cargos comunales, con un comité local de obras públicas muy activo. Dichos cargos se deciden por acuerdo colectivo y son nombrados de tiempo completo, no remunerados. No debe extrañar entonces que en las localidades más pequeñas, los comités de solidaridad usualmente estuviesen encabezados por las mismas autoridades municipales, el consejo municipal y el agente municipal.²⁹

²⁵ En los últimos años han tenido lugar varios movimientos locales en pro de la democratización de los gobiernos submunicipales. Entre éstos se encuentran: la marcha *Xi'Nich* desde Chiapas hasta la ciudad de México en 1992 y, más recientemente, algunas protestas en las zonas rurales de Guerrero y Veracruz. Si bien las estructuras políticas submunicipales suelen ser muy pequeñas, los caciques locales prefieren recurrir a la violencia en vez de someterse a la voluntad de la mayoría. Al respecto, cabe recordar el asesinato de diez activistas mixtecos del movimiento democrático de Guerrero en Tlacoachistlahuaca (*La Jornada*, 6, 7, 15 y 22 de junio de 1995; 28 y 29 de febrero de 1996), o lo sucedido en Cutzamala, Guerrero, donde la derrota del cacique local en las elecciones de comisario desató una ola de asesinatos (*La Jornada*, 7 de julio de 1995). Por otra parte, ciertas autoridades submunicipales elegidas democráticamente han llegado a encabezar movimientos sociales más amplios, como el caso de la movilización chontal en Tabasco, que exigió compensaciones por la contaminación petrolera (*La Jornada*, 4 de junio de 1995).

²⁶ Un buen ejemplo de ello es la descripción del sistema de poder comunitario de los mixes hecha por Domínguez. Según este autor mixe, dicho sistema se basa en "la tierra, la lengua, la asamblea, el sistema de cargos, el tequio y la fiesta... siendo la asamblea comunal la mayor instancia de autoridad" (1988:28).

²⁷ Véase Díaz Montes (1992).

²⁸ Los Comités Municipales, formados por el cabildo municipal y los dirigentes de los comités locales, se reunieron en sólo el 54% de los casos; estas reuniones se dieron con mayor frecuencia en los municipios más grandes. En los sectores más urbanizados de algunos poblados medianos y grandes, como Juchitán y Nochixtlán, se organizaron comités de solidaridad por barrios o colonias. Mientras que en Miahuatlán, uno de los municipios grandes, el poder del Comité Municipal se vio sobrepasado por una estructura aún más descentralizada que se creó antes del programa: un consejo de agencias que había surgido a partir de una serie de movilizaciones ciudadanas que buscaban democratizar el gobierno local y que contrapesaba el poder del presidente municipal.

²⁹ Como dijo un funcionario municipal: "Mire usted, aquí en el pueblo todos tenemos el compromiso de prestar nuestro servicio a la comunidad y además en forma gratuita. Cuando la asamblea nos nombra, tenemos la obligación de cumplir con el cargo y tenemos que sacrificar nuestros trabajos personales durante ese año y medio que el pueblo nos comisionó [nota: el periodo de servicio varía según la comunidad]. O sea que nos toca la responsabilidad, como les va tocando a todos los ciudadanos... por eso es que si queremos nombrar una comité aparte para hacerse cargo de una obra nadie va a aceptar, pues a todos ya les ha tocado cargo municipal, o comunal, o en la escuela, la igle-

La muestra estatal realizada confirma este hecho: el 64% de los presidentes de los comités locales eran también autoridades municipales, lo que generalmente indica que los comités estaban presididos por un agente municipal. Asimismo, el 60% de los comités municipales habían sido elegidos en asamblea, frente a un 28% que habían sido nombrados por el presidente municipal y a un 12% que habían sido designados por "otros", incluyendo funcionarios federales o estatales, diputados, etcétera).

Cabe señalar que, en la mayoría de los casos estudiados, la toma de decisiones sobre la selección de los proyectos estuvo en manos de las asambleas comunitarias, ya que tanto los Comités Locales (en un 38% de los casos) como las asambleas (en un 20%) desempeñaron un papel decisivo en este sentido. Asimismo, en el 26% de los casos el presidente municipal desempeñó el papel principal en la selección, y finalmente se encontró que los delegados estatales de gobierno habían jugado el papel central en el 16% de los municipios de la muestra.³⁰

Dado que la división del trabajo, entre autoridades municipales, asambleas comunales y comités locales, varía considerablemente de un lugar a otro, cada instancia puede o no representar formas democráticas o autoritarias en la toma de decisiones. Así, encontramos que el papel del presidente municipal en la selección de proyectos puede interpretarse de manera ambigua, pues su participación en este aspecto puede incluir casos en que los presidentes le rinden informes y cuentas a sus comunidades y casos en los que no actúan de ese modo.³¹ Por ello en ciertos municipios, como San Pedro y San Pablo Ayutla y Santa Cruz Tachache de Mina, coincidían dos factores: un presidente municipal que concen-

sia o la fiesta del pueblo o les tocará en el futuro. Así que si hay alguna responsabilidad que atender durante nuestra gestión, nos toca a nosotros, para eso estamos nombrados. Así es nuestra costumbre, el gobierno tendrá su forma de hacer las cosas, pero aquí las hacemos a nuestro modo, como lo hemos hecho siempre. La cosa no va cambiar ahora porque así lo pide un nuevo programa del gobierno. Ese programa al rato se termina y luego viene otro y pide otras cosas diferentes. En cambio aquí no cambiamos nuestra forma de trabajar" (entrevista con autoridades de Santiago Comaltepec).

³⁰ Contra lo que supusimos originalmente, las organizaciones de base (como, por ejemplo, las asociaciones de productores) no pesaron mucho en la toma de decisiones, pues según nuestros datos sólo desempeñaron un papel importante en el 8% de los casos estudiados. Pensamos que esto pudo deberse a dos factores. Primero: mucha gente jamás supo que se podían llevar a cabo proyectos productivos, porque no contó con información oportuna y adecuada. Segundo: tradicionalmente en las comunidades se considera que hay cierta división social del trabajo entre el gobierno local y las organizaciones productivas (y otras organizaciones); el primero debe encargarse de proporcionar servicios y las segundas deben dedicarse a actividades económicas. Pero por más presencia que tenga una organización productiva, no todos los miembros de la comunidad suelen pertenecer a ella (como sería el caso de los que no producen excedentes). No obstante, en los municipios donde hay organizaciones sociales consolidadas, los miembros de éstas participaron activamente en calidad de simples ciudadanos en los proyectos de los Fondos Municipales de Solidaridad. Incluso hubo casos, como el de las organizaciones forestales de la Sierra Norte, donde las organizaciones productivas aportaron mucho más, en términos de provisión de servicios, que el mismo programa.

³¹ El profesor Díaz Montes de la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca estima que sólo alrededor del 10% de los más de 400 municipios indígenas del estado están en manos autoritarias de caciques locales. Los alcaldes de autogobierno de las comunidades más pequeñas suelen elegirse en asambleas comunales, ya sea por medio de votación o por sistema de cargos. Legalmente, su periodo es de tres años, pero en los municipios más pequeños y en la mayor parte de las agencias suelen durar solamente un año (debido al costo que implica dejar las actividades que les generan ingresos).

traba el poder y el uso de fondos para proyectos de "urbanización" o embellecimiento, y el apoyo de la población para el uso de los fondos en este tipo de proyectos. Si bien Santa Cruz no cuenta con un sistema de agua potable, el presidente municipal justificó la acción diciendo que "la gente quedó contenta con la pavimentación de las calles porque le da otra imagen al pobló. A los maestros y a las personas que no son de aquí también les agradó".

Como hemos visto, la mayoría de los proyectos fueron seleccionados por asambleas comunitarias; sin embargo, en el mismo proceso de decisión frecuentemente influyeron los funcionarios del gobierno estatal. En los casos muestreados se encontró que *ésta fue la situación de por lo menos el 38% de los municipios visitados*. De hecho, las comunidades dependían de los funcionarios para tener acceso a ciertos factores clave como: asistencia técnica (cuando había), reconocimiento oficial de las facturas y, por supuesto, información acerca de normas y procedimientos. Así, los funcionarios tenían prácticamente un poder de veto sobre las decisiones de la comunidad, cosa que sucedió en San Juan Guichicovi, San Pedro Pochutla, San Pablo Huixtepec e Ixtlán de Juárez. No está de más agregar otro detalle de corte ritual: en la abrumadora mayoría de los municipios que se visitaron (86%), el gobernador le había entregado *personalmente* el cheque de los fondos al presidente municipal. La ceremonia y su simbolismo dan a entender que se trataba más de reiterar la centralización y la discrecionalidad del poder que de promover la creciente autonomía del municipio.

La investigación de campo también reveló que los funcionarios estatales procuraron persuadir a las comunidades para que escogieran proyectos poco ambiciosos y con efectos sociales poco importantes. En las asambleas que el mismo gobierno convocó para definir las prioridades comunales en materia de obras públicas, a menudo los funcionarios se dedicaban a señalar las propuestas que eran demasiado caras o cuya ejecución tomaría más tiempo de lo permitido y, finalmente, a indicar cuáles eran las que realmente convenían.³² Cabe notar que, según los lineamientos del programa, los fondos se podían usar para fines productivos, pero pocos líderes comunitarios se enteraron de ello.³³ Debido a que los mismos fun-

³² Como dijo un funcionario municipal: "La verdad es que, aunque tenemos bien claras cuáles son nuestras necesidades más apremiantes y cuáles son las obras que queremos realizar, siempre tenemos que adaptar nuestra propuesta a las condiciones que pone el gobierno y al poco dinero que nos dan... Por ejemplo, la normatividad del programa no acepta obras inconclusas, o sea que no podemos realizar un proyecto por etapas porque no lo reciben, y se tienen que hacer obras pequeñas, aunque no sean la necesidad del pueblo, pero que se puedan concluir en el mismo año, pues las quieren entregadas con acta y que estén operando... y al final, seguimos sin resolver nuestros problemas mayores y nos quedamos casi igual que al principio" (San Pedro y San Pablo Ayutla). Otro comentario bastante común entre los funcionarios municipales fue el siguiente: "Los presupuestos ya están decididos en la capital del estado. Ni siquiera nos toman en cuenta. Tampoco reconocen lo que realmente cuesta construir el proyecto que proponemos. Más bien nosotros tenemos que adaptar nuestra propuesta al poco dinero que nos dan" (San Pablo Macuiltianguis y Tenetze). Cabe señalar también que en Oaxaca muchos presidentes y agentes municipales casi no dominan el español —un buen número no lo lee ni lo escribe—, hecho que limita severamente su capacidad para negociar con los funcionarios estatales, que son su contacto principal con el programa de los Fondos Municipales.

³³ En efecto, el Proyecto de Descentralización y Desarrollo Regional había destinado originalmente el 30% de sus fondos para proyectos de inversión (sin contar los Fondos Municipales). Pero en

cionarios también tenían bajo su responsabilidad la asesoría técnica y administrativa del proyecto, fue escaso el interés que mostraron en que se escogiesen obras imaginativas y exigentes, que los habrían obligado a gastar mucho esfuerzo y tiempo de asesoría en comunidades remotas.³⁴ Estos funcionarios, que a menudo eran ingenieros y arquitectos adscritos a la delegación estatal, más bien animaban a las comunidades a escoger proyectos, como canchas de básquet (en vez de agua potable), cuyo diseño y presupuesto ya estaban estandarizados. Esta forma más compleja de veto, "desde arriba", estaba perfectamente incorporada dentro de los mismos procedimientos del programa; después de todo, la Delegación tenía la facultad de aprobar (o no) las propuestas hechas por las comunidades (Sedesol, 1992:1993a).

LOS EFECTOS LOCALES DE LOS PROYECTOS

Después del muestreo estatal por municipios, siguió una etapa de observaciones más puntuales, y para ello seleccionamos una muestra de 145 proyectos, de los cuales el 76% estaban ubicados fuera de las cabeceras municipales. El primer indicador que se tomó en cuenta aquí fue si los proyectos se habían concluido y estaban en operación. Así, se encontró que la mayoría (86%) estaban terminados y funcionando (75%). Pero por otra parte también se estableció que, entre los que no estaban en operación, la cantidad de sistemas de agua potable era desproporcionadamente elevada (de 20 no funcionaban 14).³⁵ Como segundo indicador se usaron las apreciaciones de cada investigador de campo sobre el efecto social del proyecto; esto es: si era significativo, poco significativo o nada significativo. Dichas apreciaciones se basaron en la opinión de residentes locales y líderes, además de observaciones de campo.³⁶ Se halló que mientras el 56% de los proyectos (81

1993, sólo un 5% de ese dinero se había usado para ese fin. Según organizaciones indígenas y ONG, este cuello de botella se debió a una actitud de discriminación política por parte del gobierno (Pérez, 1993).

³⁴ Para la mayoría de las localidades pequeñas, la asistencia técnica fue o bien escasa, o inexistente o de mala calidad, según nos informaron las mismas autoridades locales. Una de ellas observó: "Nosotros queríamos tubería metálica en nuestra obra [de agua potable], pero el dinero no alcanzó y tuvimos que comprarla de plástico, y el plástico no sirve para estas instalaciones, se rompe rápido cuando viene la presión fuerte de agua, en cambio la tubería de metal resiste más, pero qué podemos hacer, tenemos que aceptar el proyecto así como viene, porque no nos dan más dinero y ni modo, tenemos que hacer obras de mala calidad, no hay de otra... Los propios técnicos saben que la obra que están asesorando no va a funcionar, pero tampoco hay más dinero para hacer algo mejor" (Santiago Zaca-tepec). Otro caso revelador es el de un proyecto de agua potable que jamás se construyó por fallas en el diseño (que estuvo a cargo de técnicos del gobierno). La fuente de agua estaba a un nivel tan bajo que era imposible transportarla por gravedad; los materiales que se compraron se quedaron guardados en la agencia municipal (San Juan Guichicovi).

³⁵ Un estudio de los Fondos Municipales realizado en cinco estados y hecho a solicitud del Banco Interamericano de Desarrollo tuvo resultados muy semejantes: los proyectos de agua potable tenían altos índices de fracaso (MacDonald y Sollis, 1994).

³⁶ Debido a que se iba a observar proyectos de diversa índole no podía optarse por un solo indicador "objetivo", pues la información resultante no se hubiera podido comparar. Por esto, se usaron tres categorías, muy sencillas, para establecer el efecto: "bueno, regular y malo".

de 145) habían tenido un efecto significativo, el 27% había tenido poco efecto y el 17% ninguno.

Es de notar que en las cabeceras municipales había más proyectos significativos y un menor índice de fracasos que en las localidades más alejadas, que también presentaban una cantidad mayor de proyectos que no estaban en operación.³⁷ También se averiguó que las tres cuartas partes (74%) de los proyectos emprendidos en las cabeceras se consideraban como exitosos, mientras que en las agencias la proporción llegaba al 50%. Se halló una estrecha correlación entre el efecto y la ubicación del proyecto, con un margen de error menor al 3%; pero, a diferencia de este marcado contraste en el interior de los municipios, no hallamos ninguna correlación entre el tamaño relativo del municipio (o sea: pequeño, mediano o grande) y el grado de significación de los proyectos.

Asimismo, hallamos que en las comunidades predominantemente indígenas había menos proyectos con efectos significativos y un mayor índice de fracaso que en las comunidades mestizas. Para establecer el criterio de etnicidad, empleamos dos indicadores complementarios. El primero fue el sentido de autoadscripción étnica, tal como lo entiende cada comunidad, mientras que el segundo fue el porcentaje censal de hablantes de lenguas indígenas por municipio. Es de notar que se encontró un patrón semejante para ambos indicadores. Para el primero (autoadscripción étnica) se halló que más del 70% de los proyectos estudiados se encontraba en comunidades indígenas. De éstos, el 20% no había tenido ningún efecto social significativo, a diferencia de las comunidades mestizas donde sólo era el 10%. Y a la inversa, en las localidades indígenas el 53% de los proyectos había tenido efectos significativos, mientras que en las localidades mestizas éste alcanzó el 62 por ciento.

Como era de suponer, también había una relación entre la forma en que el proyecto se seleccionó y la percepción acerca de su significación. Los proyectos adoptados en asamblea habían tenido una efectividad social considerablemente mayor que aquellos seleccionados ya sea por los presidentes municipales o por actores externos, cuyos efectos habían sido más bien insignificantes.

El contexto político local también tuvo un papel importante, pero no en la forma esperada. El programa no discriminó a los municipios gobernados por partidos de oposición incluidos en la muestra, pues les dio acceso a los fondos.³⁸ Hubo

³⁷ Las correlaciones se midieron usando la Chi cuadrada, que pone a prueba hipótesis cuyas variables son independientes. En este caso, se considera que los resultados son válidos con un margen de error del 5%. Debido al tamaño del conjunto de datos, los resultados son menos confiables cuando se correlacionan dos o más variables dicotómicas; y para aplicar pruebas multivariantes, se necesitaría un conjunto de datos más amplio.

³⁸ En la muestra se incluyeron municipios donde gobierna la oposición, como Juchitán (COCEI-PRD) y Huajuapán de León (PAN). Pero no encontramos que este factor influyese positivamente en el nivel de participación local, que fue más bien bajo en lugares como San Pedro Pochutla (controlado por el PARM) y Huajuapán, donde el presidente municipal no sólo escogió los proyectos, sino también las calles que se iban a pavimentar, y la ciudadanía se limitó a aportar dinero en vez de trabajo. Hecho que contrasta con el alto nivel de participación que hubo en Juchitán, donde la COCEI ha estado impulsando la organización por colonias desde tiempo atrás. Pero además, el gobierno municipal juchiteco es uno de los pocos que cuenta con su propio equipo de técnicos, con el que también proporciona asesoría a otros municipios vecinos. De otro lado, en aquellos municipios donde el sistema de

más bien otro factor político, de tipo interno, que incidió para que los proyectos tuviesen un efecto positivo: que el municipio contase con un sistema de competencia de partidos —sin importar cuál gobernaba.³⁹ Así se encontró que la gran mayoría (85%) de los municipios gobernados por partidos políticos había tenido proyectos exitosos, proporción que superó considerablemente al promedio general de 56%. Muy posiblemente, esto se debe a que los municipios gobernados por partidos, sean oficialistas o de la oposición, suelen tener mayor influencia y peso político con las autoridades estatales y, por lo mismo, tienen más acceso tanto a la asistencia técnica como a los fondos adicionales proporcionados por el gobierno del estado.⁴⁰ Además, el programa de los Fondos Municipales tuvo buenos resultados en los municipios donde la competencia democrática estaba bien consolidada (lograda tras años de conflictos y movilización ciudadana). Y, por el contrario, tuvo resultados pobres en aquellos municipios "en transición", generalmente de tamaño intermedio, donde los movimientos cívicos aún tienen que construir un sistema democrático estable.

CONCLUSIONES

La gran mayoría de las personas que entrevistamos, desde dirigentes comunitarios hasta simples participantes, opinaron que el programa de Fondos Municipales de Solidaridad fue algo positivo e importante. Dado que el modo como el Estado mexicano acostumbra a distribuir sus participaciones fiscales no suele favorecer a las zonas rurales, para muchos municipios oaxaqueños esos apoyos representaron su primera fuente permanente de financiamiento. Ciertamente, los presupuestos asignados fueron diminutos y los proyectos escogidos no siempre eran los verda-

competencia electoral era relativamente nuevo y se cuestionaba abiertamente la validez del proceso electoral, sí se emplearon criterios políticos a la hora de asignar los fondos. En esos casos (por ejemplo: Tlacolula), la polarización política había llevado a una situación de estancamiento, donde coexistían dos poderes municipales paralelos, así que el gobierno del estado utilizó los Fondos Municipales para apoyar al bando oficial. Para mayor información acerca de Juchitán, véase Rubín (1994, 1996) y sobre Tlacolula, véase Díaz Montes (1992).

³⁹ A manera de información contextual sobre cómo funcionan estos sistemas de gobierno municipal, cabe indicar que en la mayoría de los casos estudiados (52%), las autoridades habían sido escogidas por "usos y costumbres" y no a través de una contienda electoral de corte partidista. Esto también se averiguó preguntando específicamente por el procedimiento mismo. Se estableció que sólo el 14% de las comunidades escogen a sus autoridades por la vía electoral y que la asamblea comunal procede tanto por votación abierta como por rotación de cargos. Conviene agregar que en Oaxaca el PRI suele considerar que los presidentes municipales escogidos por usos y costumbres son de sus filas y, en consecuencia, se atribuye la victoria respectiva. Sin embargo, algunos movimientos cívicos locales ya han empezado a cuestionar esta práctica. Hace poco, el Comité de Pueblos Chatinos, una organización regional, acusó al partido oficial de "tomar los nombres de nuestras autoridades, elegidas en asamblea y registrarlos como si fuesen de su lista" (*La Jornada*, 16 de junio de 1995).

⁴⁰ Muchos proyectos sólo pudieron concluirse gracias a fondos adicionales que proporcionó el gobierno del estado y cuya entrega fue enteramente discrecional, dependiendo de las negociaciones políticas entre éste y cada localidad. Al respecto, no se pudo obtener información detallada.

deramente prioritarios, pero el simple hecho de contar con un presupuesto fue visto como un gran adelanto.⁴¹

Uno de los hallazgos más importantes fue que la participación activa de la comunidad en la selección y ejecución del proyecto es una condición necesaria, pero no suficiente para que éste tenga efectos sociales positivos. Algunos observadores hubieran podido suponer que el programa de Fondos Municipales tendría más éxito en las comunidades más pequeñas y más indígenas, dado que la gente allí tiende a participar más en el manejo del gobierno local. Pero nuestros datos indican que los proyectos realizados en este tipo de comunidades tuvieron un índice mucho menor de éxito (definido en términos de su significación social). Esta situación, donde quedan claramente desfavorecidos los grupos étnicos, se explica por la conjunción de dos factores: primero, lo diminuto del promedio de los montos que se asignaron a las agencias; y segundo, la falta de influencia política ante las autoridades estatales que les permitiese obtener asistencia técnica adecuada, además de fondos adicionales que se otorgaban a discreción, elementos que a menudo fueron fundamentales para que un proyecto lograra tener gran significación.

A pesar de las medidas que el mismo programa adoptó para que los fondos realmente se destinaran a las zonas más pobres y alejadas, la mayoría de las cabeceras municipales siempre recibieron presupuestos más grandes que las agencias. De por sí, una vez que el dinero asignado al municipio se había repartido entre la cabecera y las agencias, los montos resultantes eran tan diminutos que limitaban de antemano los efectos del proyecto.⁴² A manera de ejercicio para establecer la diferencia entre el promedio gastado en las cabeceras municipales y el promedio destinado a las agencias, los presupuestos de una muestra de 45 municipios se dividieron en proporciones de 25% y 75%, y se analizó la composición del presupuesto ejecutado durante los tres años que había durado el programa, bajo el supuesto de que cada agencia había recibido su parte del 75% asignada a este tipo de localidades. Resultó que en sólo una tercera parte de los casos el promedio por proyecto de las agencias era igual o mayor que los montos gastados en las cabeceras. Este aspecto se profundizó analizando la información disponible acerca del nivel presupuestal real de los proyectos en 1990 y 1992, y estableciendo el promedio por proyecto en las cabeceras y en las agencias municipales. Se encontró que los proyectos realizados en las cabeceras habían recibido, en promedio, 18 500 dólares en 1990 y 25 000 dólares en 1992, mientras que los de las agencias

⁴¹ No obstante, en ciertas regiones, lo minúsculo de los apoyos simplemente acrecentó las quejas acerca de la falta de atención del gobierno: "Ahora parece que el gobierno tiene mucho interés en darle atención a los campesinos con este programa, porque antes el pueblo hacía sus obritas con su propio sudor y sin ningún apoyo... Hay quienes dicen que es un programa muy bueno, nosotros creemos que es una táctica para mejorar la imagen del PRI que ya está muy caída... Es una forma en que el gobierno quiere taponar la boca al campesinado para que no reclame, pero nosotros ya conocemos la manera en que podemos obligar al gobierno a que nos cumpla presionándolo y eso es lo que no les gusta. Si el gobierno quiere que la gente esté tranquila va a tener que ampliar todavía más los apoyos a los campesinos, de otra forma no se va a poder" (Tanetze).

⁴² Al intentar medir este fenómeno se presenta el siguiente problema: la información acerca de las localidades es muy dispersa, ya que en Oaxaca hay cuatro catálogos oficiales distintos de las localidades submunicipales.

recibieron 4 300 y 9 000 dólares, respectivamente.⁴³ Con semejante desequilibrio presupuestal, no es de extrañar que a los proyectos de las agencias les haya ido peor. Más bien, resulta notable que, en materia de significación social, el desequilibrio entre ambos no haya sido, aún mayor.

Otro factor que limitó seriamente la efectividad social de los proyectos fue la falta de asistencia técnica adecuada. Aquí hay que señalar que en estados pobres como Oaxaca, sólo los municipios más grandes cuentan con sus propios servicios técnicos o, a falta de éstos, con los recursos suficientes para contratar los que proporcionan algunas empresas privadas. Esto implica que el gobierno del estado virtualmente monopolizó la asistencia técnica de los Fondos Municipales, ya que muchos municipios no tuvieron la suficiente influencia y fuerza para exigir un mejor servicio.⁴⁴ Tomando en cuenta que en el estado hay 570 municipios, resulta apenas lógico que sólo los gobiernos municipales más grandes gocen de dicha influencia. Ahora bien, debido a que la política electoral a nivel estatal aún no es competitiva, los ciudadanos y las comunidades casi no disponen de opciones a ese nivel. Al mismo tiempo, la debilidad de la oposición en el nivel estatal, que también puede entenderse como la falta de una verdadera alternativa estatal ante el PRI, permite que el gobierno del estado sea más tolerante con los municipios donde gobierna la oposición. Pero la mayoría de los gobiernos municipales carecen de opciones que son indispensables para que las autoridades estatales rindan cuentas ante la ciudadanía (Hirschman, 1970; 1981; Paul, 1992). Lo anterior implica que el acceso a una asistencia técnica adecuada no se resuelve únicamente incrementando la respectiva partida presupuestal, pues el meollo del problema estriba en que las autoridades estatales no están obligadas a rendirle cuentas a las comunidades beneficiarias.

El gobierno del estado jugó un papel central en el programa, pero con frecuencia no impulsó la autonomía municipal, posibilitando que los municipios se convirtieran en protagonistas de su propio proceso de desarrollo. En efecto, no pudimos comprobar empíricamente que el programa de Fondos Municipales haya transformado de manera significativa las relaciones de poder entre la federación, el estado y el municipio, evidentemente asimétricas. Más bien las reforzó, inyectándoles una cantidad nada despreciable de fondos. Lo que no quiere decir que los Fondos Municipales no hayan generado cambios institucionales importantes. Éstos ocurrieron, pero *dentro* de los municipios, al lograr modificar un tanto el desequilibrio entre las cabeceras y las agencias a favor de estas últimas.

En este sentido, resultó decisivo que los lineamientos del programa exigieran que la mayor parte de los fondos se destinara a las agencias municipales porque, además de crear la oportunidad para que llegaran a los sectores más pobres, permitió que éstas fuesen escuchadas y atendidas por el gobierno local. Aunque la inversión per cápita en las agencias fue bastante baja, también es verdad que gra-

⁴³ En el caso de los montos promedio de las agencias, las cifras fueron ligeramente mayores a las que se mencionan.

⁴⁴ Por ser demasiado pequeños, estos proyectos no son rentables para el sector privado; y las organizaciones no gubernamentales no están lo suficientemente consolidadas ni en materia de infraestructura ni en el diseño de sistemas de agua potable para prestar el servicio respectivo.

cias al programa éstas elevaron su capacidad para administrar proyectos y, muy posiblemente, para representar mejor los intereses de la ciudadanía en otros ámbitos. Es muy probable, además, que por haber hecho hincapié en el desarrollo como un derecho —económico, social y político—, el programa de los Fondos Municipales repercuta positivamente en las comunidades (en formas que no podríamos anticipar), elevando su capacidad de autogobierno y para resolver sus propios asuntos.

La validez de nuestros hallazgos empíricos no puede extenderse más allá del estado de Oaxaca, debido a la gran diversidad de formas de gobierno rural local que hay tanto en México como en otros países. No obstante, ciertos aspectos analíticos que hemos abordado aquí pueden contribuir a esclarecer qué factores institucionales son clave para los procesos de descentralización en general.

Lo hallado en Oaxaca da a entender que un programa como el de los Fondos Municipales de Solidaridad tiende a amoldarse y a reforzar las estructuras de gobierno local ya existentes. Pero hay un problema con esta inferencia; si hubiéramos realizado esta investigación en estados donde los sistemas de gobierno local no son democráticos ni están internamente descentralizados, los resultados hubieran sido totalmente diferentes. En municipios donde los presidentes municipales no se escogen democráticamente, donde más bien éstos le imponen sus delegados a las comunidades locales, no habría motivo para esperar que, gracias al programa de los Fondos Municipales, el gobierno local elevase su sentido de responsabilización social ante la ciudadanía. En situaciones semejantes, un incremento de fondos bajo la bandera de la descentralización bien puede impulsar la autonomía del gobierno local, pero en un sentido muy distinto al anterior; lo puede volver más autónomo —esto es: más ajeno— con respecto a las necesidades y a la voluntad de los ciudadanos.

A fin de apreciar la situación de Oaxaca en contexto, vale la pena contrastarla con la de Chiapas. Comparados con sus contrapartes oaxaqueños, muchos municipios chiapanecos son más grandes en términos de superficie y población. Asimismo, la polarización, étnica y de clase, entre las cabeceras y las agencias, es mucho más pronunciada; y los funcionarios submunicipales son nombrados por el presidente municipal, en vez de ser escogidos por las propias comunidades. En Chiapas, los funcionarios del gobierno suelen imponer a las autoridades municipales, de tal modo que éstas no tienden a representar los intereses de la mayoría, tal como lo da a entender el respaldo masivo y la extraordinaria propagación de los movimientos cívicos que ocurrieron a lo largo y ancho del estado después de enero de 1994 (y que se extendieron mucho más allá de la zona del conflicto militar).⁴⁵

Mientras que en Oaxaca, el programa de los Fondos Municipales, en su esfuerzo por beneficiar a las zonas rurales mediante la descentralización administrativa

⁴⁵ A finales de 1994, los movimientos de protesta cívicos e indígenas habían logrado deponer a los presidentes municipales (evidentemente escogidos antes de la rebelión) en 49 de los 110 municipios del estado (o sea el 45%). En 34 de estos municipios, consiguieron sustituirlos por consejos étnica y políticamente plurales (Luévano Pérez, 1995; Rodríguez, 1995).

de los municipios, logró reforzar sistemas de gobierno local donde ya se acostumbraba a rendir cuentas ante la ciudadanía (práctica bastante común en el estado). En Chiapas, el programa más bien pudo haber fortalecido el control minoritario que ya ejercían las élites locales (se entiende: antes de la rebelión). Así, la comparación entre ambos estados revela que tanto la democracia municipal como la descentralización intramunicipal son condiciones necesarias para que los programas descentralizados de desarrollo lleguen a sus pretendidos y verdaderos beneficiarios: los pobres del campo.

Traducción: Mauricio Sánchez Álvarez

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acevedo, María Luisa et al., 1993, *Etnografía y educación en el Estado de Oaxaca*, INAH, México.
- Barabás, Alicia y Miguel Bartolomé (comps.), 1986, *Etnicidad y pluralismo cultural: la dinámica étnica en Oaxaca*, INAH, México.
- Bhatnagar, Bhuvan, y Aubrey Williams (comps.), 1992, "Participatory Development and the World Bank, Potential Directions for Change", documento de discusión 183, World Bank, Washington.
- Boltvinik, Julio, "La pobreza en México, 1984-1992 según INEGI-CEPAL", *Economía Informa*, núm. 237, abril, 1995.
- Cabrero Mendoza, Enrique, 1995, *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, Porrúa/CIDE, México.
- Carrasco Altamirano, Diódoro, "Por un desarrollo más justo y equilibrado", en Alicia Ziccardi (comp.), "Propuesta: Nuevo Federalismo", *El Nacional*, 7 de mayo de 1995.
- Centro Nacional de Estudios Municipales, 1988, *Los municipios de Oaxaca*, Secretaría de Gobernación, México.
- Collins, Joe, 1995, *Communal Work and Rural Development in the State of Oaxaca in Mexico*, International Labour Office, Ginebra.
- Cornelius, Wayne, Ann Craig y Jonathan Fox (comps.), 1994, *Transforming State-Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy*, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California at San Diego, La Jolla.
- Crook, Richard y James Manor, 1994, "Enhancing Participation and Institutional Performance: Democratic Decentralization in South Asia and West Africa", reporte para ESCOR, the Overseas Development Administration.
- Dennis, Philip, 1987, *Intervillage Conflict in Oaxaca*, Rutgers University Press, New Brunswick.

- Díaz Montes, Fausto, 1992, *Los municipios: La disputa por el poder local en Oaxaca*, Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca/Instituto de Investigaciones Sociológicas, Oaxaca.
- Díaz Montes, Fausto y Josefina Aranda, 1995, *Los Fondos Municipales de Solidaridad en Oaxaca*, Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca/Instituto de Investigaciones Sociológicas, Oaxaca.
- Domínguez Domínguez, Marcelino, "Poder comunal: instrumento de autodesarrollo. Caso de Cacalotepec Mixe, Oaxaca", *El Medio Milenio*, núm. 3, junio, 1988.
- Embriz, Arnulfo et al., 1993, *Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México*, Dirección de Investigación y Promoción Cultural, Instituto Nacional Indigenista, México.
- Fox, Jonathan, 1994, "Targeting the Poorest: The Role of the National Indigenous Institute in Mexico's National Solidarity Program", en Wayne Cornelius, Ann Craig y Jonathan Fox (comps.), *Transforming State-Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy*, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California at San Diego, La Jolla.
- Fox, Jonathan, 1995, "Governance and Rural Development in Mexico: State Intervention and Public Accountability", *Journal of Development Studies*, 32(1), octubre.
- Fox, Jonathan, 1996, "How Does Civil Society Thicken? The Political Construction of Social Capital in Rural Mexico", *World Development*, junio (en prensa).
- Fox, Jonathan y Josefina Aranda, 1994, "Community Participation in Mexico's Municipal Funds Program: The Case of Oaxaca", *World Bank Workshop on Participatory Development*, 17-20 de mayo.
- Fox, Jonathan y Luis Hernández, 1992, "Mexico's Difficult Democracy: Grassroots Movements, NGOs and Local Government", *Alternatives* 17(2), primavera.
- Fox, Jonathan y Julio Moguel, 1995, "Pluralism and Anti-Poverty Policy: Mexico's National Solidarity Program and Left Opposition Municipal Governments", en Peter Ward y Victoria Rodríguez (comps.), *Opposition Government in Mexico: Past Experiences and Future Opportunities*, University of New Mexico Press, Albuquerque.
- Gershberg, Alec Ian, 1993, "Fiscal Decentralization, Intergovernmental Relations and Education Finance: Welfare and Efficiency Considerations in Educational Expenditures and Outcomes in Mexico", tesis de doctorado, Regional Science Dept., University of Pennsylvania.
- Graham, Carol, 1994, *Safety Nets, Politics and the Poor*, Brookings Institution, Washington.
- Greenberg, James B., 1989, *Blood Ties: Life and Violence in Rural Mexico*, University of Arizona, Tucson.

- Hernández, Luis y Fernando Celis, 1994, "Solidarity and the New Campesino Movements: The Case of Coffee Production", en Wayne Cornelius, Ann Craig y Jonathan Fox (comps.), *Transforming State-Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy*, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California at San Diego, La Jolla.
- Hirschman, Albert, 1970, *Exit, Voice and Loyalty*, Harvard University Press, Cambridge.
- Hirschman, Albert, 1981, *Essays in Trespassing*, Cambridge University Press, Cambridge.
- INEGI-CEPAL, 1993, "Informe sobre la magnitud y evolución de la pobreza en México, 1984-1992", Comisión Económica para América Latina/ Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática, 24 de octubre de 1993, México.
- Luévano Pérez, Alejandro, "La lucha por los municipios en Chiapas", *La Jornada del Campo*, 3(36), 30 de mayo de 1995.
- MacDonald, Charles y Peter Sollis, 1994, "Mexico: Fondos Municipales de Solidaridad, Final Report", Informe inédito de consultoría, Inter-American Development Bank, Washington.
- Martínez Assad, Carlos y Alicia Ziccardi, 1987, "El municipio entre la sociedad y el Estado", *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, 3(2), verano.
- Massolo, Alejandra, 1991, "Descentralización y reforma municipal: ¿fracaso anunciado y sorpresas inesperadas?" en Alejandra Massolo et al., 1991, *Procesos rurales y urbanos en el México actual*, UAM-Iztapalapa, México.
- Merino, Mauricio (comp.), 1994, *En busca de la democracia municipal: la participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, El Colegio de México, México.
- Molinar, Juan y Jeffrey Weldon, 1994, "Electoral Determinants and Consequences of National Solidarity", en Wayne Cornelius, Ann Craig y Jonathan Fox (comps.), *Transforming State-Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy*, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California at San Diego, La Jolla.
- Parnell, Philip, 1988, *Escalating Disputes: Social Participation and Change in the Oaxaca Highlands*, University of Arizona Press, Tucson.
- Paul, Samuel, 1992, "Accountability in Public Services: Exit, Voice and Control", *World Development*, 20(7), pp. 1047-1060.
- Pérez, Matilde, "Los criterios políticos en Pronasol impiden el desarrollo de proyectos", *La Jornada*, 15 de julio de 1993.
- Prud'homme, Rémy, 1994, "On the Dangers of Decentralization", *Policy Research Working Paper*, núm. 1252, The World Bank, Transport Division, febrero.
- Putnam, Robert, 1993, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton.

- Rodríguez, Candelaria, 1995, "Han sido removidos 45% de los ediles electos de Chiapas", *La Jornada*, 19 de abril.
- Rodríguez, Victoria, 1993, "The Politics of Decentralisation in Mexico: From Municipio Libre to Solidaridad", *Bulletin of Latin American Research*, 12(2).
- Rodríguez, Victoria y Peter Ward (comps.), 1995, *Opposition Government in Mexico*; University of New Mexico Press, Albuquerque.
- Rubin, Jeffrey, 1994, "COCEI in Juchitán: Grassroots Radicalism and Regional History", *Journal of Latin American Studies*, 26(1), febrero.
- Rubin, Jeffrey, 1996, *Decentering the Regime: History, Culture, and Radical Politics in Juchitán*, Mexico, Duke University Press, Durham (en prensa).
- SEDESOL, 1992, *Fondos Municipales de Solidaridad: Guía Técnica*, Subsecretaría de Desarrollo Regional/Dirección General de Integración Sectorial/Unidad de Apoyo al Desarrollo Municipal, México.
- SEDESOL, 1993, "Anexo: Guía para la Operación de los Fondos Municipales de Solidaridad para los Estados de Chiapas, Guerrero, Hidalgo y Oaxaca, Ejercicio 1993", Subsecretaría de Desarrollo Regional, Dirección General de Programas de Desarrollo Regional, México.
- SEDESOL, 1993a, *Manual Único de Operación*, Secretaría de Desarrollo Social/Subsecretaría de Desarrollo Regional/Dirección General de Planeación, México.
- SEDESOL, 1993b, *Solidarity in National Development*, SEDESOL, marzo, México.
- Tendler, Judith y Sarah Freedheim, 1994, "Trust in a Rent-Seeking World: Health and Government Transformed in Northeast Brazil", *World Development*, 22(12), diciembre.
- World Bank, 1994a, *Mexico: Second Decentralization and Regional Development*, informe de evaluación núm. 13032-ME, 19 de agosto.
- World Bank, 1994b, *The World Bank and Participation*, World Bank, Operations Policy Department, septiembre, Washington.
- World Bank, 1994c, *World Bank Sourcebook on Participation*, World Bank, Environment Department, diciembre, Washington.
- Ziccardi, Alicia (comp.), 1995a, "Propuesta: Nuevo Federalismo," *El Nacional*, 7 de mayo.
- Ziccardi, Alicia, 1995b, *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, UNAM/Porrúa, México.

La construcción y evolución del Estado Autonomómico en España (1977-1995)

ELISEO AJA*

Resumen: España era en 1977 el Estado más centralista de Europa, y es ahora uno de los más descentralizados. El artículo describe los periodos que pueden distinguirse en la corta historia del Estado autonómico español, intentando marcar los factores principales de cada uno: pactos político-institucionales, elecciones, legislación, jurisprudencia constitucional etc. Además de la sistematización que supone, esta periodización tiene interés porque el Estado Autonómico se ha configurado en gran parte durante estos años, ya que la Constitución prevé únicamente unos rasgos muy generales. En estos últimos años, las reformas estructurales más importantes corresponden a decisiones políticas tomadas con un consenso más o menos amplio.

Abstract: In 1977, Spain was the most highly-centralized state in Europe whereas nowadays, it is one of the most decentralized. The article describes the periods that can be distinguished in the short history of the autonomous Spanish State, and attempts to point out the main factors involved in each: politico-institutional pacts, elections, legislation, constitutional jurisprudence, etc. In addition to the systematization which this entails, dividing this phase into distinct periods is interesting in that the Autonomous State has largely been created during this time, since the Constitution provides only very general outlines. In recent years, the most important structural reforms have corresponded to political decisions made with a fairly broad consensus.

I. LAS PREAUTONOMÍAS Y EL DEBATE CONSTITUYENTE

LOS CUARENTA AÑOS DE FRANQUISMO llevaron al extremo la centralización del Estado, de forma que la recuperación de la democracia necesariamente debía incorporar un cambio drástico en la estructura territorial del Estado, introduciendo un grado mayor o menor de autonomía. Para Cataluña y el País Vasco, especialmente, pero también en menor medida para otras regiones, la consolidación de la democracia sólo sería posible si estaba acompañada de alguna forma importante de autonomía.

Esta necesidad era clara desde el inicio de la transición, y se pretendió atender por el gobierno de Arias Navarro con la creación de un fantasmal Consejo General de Cataluña (R. D. 18 de febrero de 1976), que debería estudiar, como primer paso, la elaboración de un estatuto de autonomía. Fue rechazado por todas las fuerzas políticas democráticas catalanas que defendían el restablecimiento del Estatuto republicano de 1932. En contexto ya diferente, el R. D. del 4 de marzo de 1977 restauró las Juntas Generales de Guipúzcoa y Vizcaya, que habían sido abolidas por Franco, mientras mantuvo las de Álava y Navarra, que le habían apoyado.

* Dirigir correspondencia a la Facultad de Derecho, Universidad de Barcelona, Av. Diagonal 684, 08034, Barcelona, España; E-mail: EAJA @ RISC22.eco.ub.es.

[169]