

# UC Santa Cruz

## Reprint Series

### Title

De la teoría a la práctica del capital social: El Banco Mundial en el campo mexicano

### Permalink

<https://escholarship.org/uc/item/58c747q9>

### Author

Fox, Jonathan A

### Publication Date

2003-04-01

## **EL CAPITAL SOCIAL: DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA. EL BANCO MUNDIAL EN EL CAMPO MEXICANO**

JONATHAN FOX

LAS REFORMAS INSTITUCIONALES DEL BANCO MUNDIAL (BM)  
Y LA PARTICIPACIÓN SOCIAL<sup>1</sup>

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PUEDEN FOMENTAR o desarticular el capital social. El mismo aparato de Estado impulsa políticas públicas diferentes, que son contradictorias entre sí. Unas fomentan y fortalecen el capital social de ciertos sujetos sociales y, al mismo tiempo, otras inhiben la posibilidad de convertir las relaciones sociales horizontales en recursos para el desarrollo. En este sentido, el Estado mexicano, con su histórica heterogeneidad interna, tiene una larga y bien conocida trayectoria; en el curso de ésta, algunas organizaciones campesinas e indígenas han logrado aprovechar las limitadas grietas del sistema para extenderse y fortalecerse, pero otras no.

<sup>1</sup> Esta ponencia fue presentada originalmente en el XXIII Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, LASA 2001, Washington, D.C., 6 al 8 de septiembre de 2001. El presente trabajo se basa en un estudio anterior (Fox y Gershman, 1999, 2000), que compara varios proyectos rurales del BM en México y en las Filipinas. A propósito de transparencia: dicho estudio recibió apoyos de la Fundación Soka, una organización no gubernamental japonesa de inspiración pacifista, y formó parte de una investigación más amplia sobre diversos aspectos del capital social en la cuenca del Pacífico, auspiciado por la Escuela Kennedy de la Universidad de Harvard (Montgomery e Inkeles, 2001). La investigación empírica sobre el BM y estos seis proyectos de desarrollo rural se ha estado realizando desde 1995. El autor desea expresar su agradecimiento al equipo de Transparencia, una organización civil mexicana dedicada a apoyar la participación informada de las organizaciones sociales rurales en las políticas públicas que las afectan (véase [www.transparencia.org.mx](http://www.transparencia.org.mx)). En particular, muchísimas gracias al antropólogo Fernando Melo, de Transparencia, por sus muy oportunos y precisos comentarios, y a Manuel Fernández de Villegas por una década de intercambios sobre el tema. Quisiera agradecer también a Carlos Armenta, egresado de UCSC, por su gran apoyo para la traducción al español y a Mauricio Sánchez por su paciencia experta a la hora de la redacción. Las ideas expresadas en este texto son de la exclusiva responsabilidad del autor.

De modo que la situación varía considerablemente según coyunturas, sectores, fracciones de clase, regiones y grupos étnicos.<sup>2</sup>

A cierta distancia del terreno de los hechos, ahora resulta que el BM comparte este patrón de conducta contradictorio. La institución ha abierto algunos espacios a través de ciertas políticas, pero también ha cerrado otros con ciertas estrategias. Ahora bien, con respecto a la problemática del campo, estas dos grandes instituciones aliadas, el Estado mexicano y el BM, son pirámides que tienen en común una gran capacidad para enfrentar la pobreza rural en el ámbito discursivo, mas no en la práctica, donde a los campesinos e indígenas les va cada vez peor.

Este estudio explora diversos procesos de *interacción* del Estado mexicano, el BM y diversos actores sociales y civiles nacionales, vistos a través de las trayectorias de varios proyectos de desarrollo rural financiados por dicho banco en los años noventa. En el ámbito internacional, se sabe bastante acerca de los impactos negativos del BM, tanto sobre comunidades específicas como sobre amplios sectores sociales. En particular, muchos autores han documentado con lujo de detalle los efectos del ajuste estructural y los impactos sociales y ambientales de los megaproyectos. Las consecuencias que éstos han tenido para la biodiversidad, además del “reasantamiento involuntario” de literalmente millones de pobres en cada década (incluyendo a muchos pueblos indígenas), se han convertido en banderas de lucha de numerosas organizaciones civiles, y han contribuido a unir a movimientos ambientalistas con agrupaciones de derechos humanos y de derechos indígenas a lo largo de los últimos 20 años.<sup>3</sup>

Si bien este primer ciclo de lucha no produjo grandes marchas en las calles de Washington, combinó otros tipos de palancas –juntando organizaciones sociales y civiles del sur con organizaciones civiles del norte– para que el BM adoptase una serie de reformas parciales en materia social y ambiental. Esta nueva normatividad abrió un espacio dentro de la institución

<sup>2</sup> En trabajos anteriores, el autor ha intentado explicar el carácter contradictorio de este proceso en el interior del Estado (Fox, 1992a), y analizar las diversas vías para la consolidación del capital social rural (Fox, 1996).

<sup>3</sup> Para análisis críticos del BM, véase Caulfield (1996), Rich (1994) y George y Sabelli (1994), entre otros. Para un análisis comparativo de las diversas campañas sociales y ambientales frente al BM, procedentes tanto del norte como del sur, así como un análisis del origen de las reformas parciales que la institución emprendió en respuesta a dichas campañas, véase Fox y Brown (1998). Para un análisis político de la normatividad del BM acerca de la “reasantamiento involuntario”, como ejemplo de la interacción entre presiones sociales y civiles externas y corrientes reformistas internas, véase Fox (1998). Sobre procesos de reasantamiento involuntario en proyectos hidroeléctricos financiados por el BM en México, véase Aronsson (2002) y Nahmad (1999).

para nuevas corrientes de carácter reformista –ciertamente débiles, pero aun así presentes. Desde principios de los noventa, esta combinación de cambios, en materia de políticas operativas (*operational policies*) y de personal, creó al menos la posibilidad de que ciertas acciones del BM abrieran algunos espacios (aunque, al mismo tiempo, la mayor parte de la institución seguía haciendo más de lo mismo).

Para entender las *condiciones* en que proyectos del BM pudieron abrir espacios para la consolidación del capital social campesino/indígena, conviene hacer una distinción entre los dos tipos de reformas que aquél adoptó a raíz de las múltiples campañas civiles y sociales que enfrentó desde fines de los ochenta. El primer tipo tiene que ver con las políticas (o directrices) operativas –las normas “piso”, con las cuales se busca amortiguar o evitar *daños* ambientales o sociales. Entre éstas figuran las políticas de impacto ambiental, las de “reubicación forzosa” de pueblos indígenas y el derecho a la información pública. Dicho paquete, llamado por ellos “políticas de salvaguardia” (*safeguard policies*), es supuestamente obligatorio para todo los proyectos del BM. El segundo tipo de reformas se entiende como un conjunto de “buenas prácticas” que, si bien tienen un sello oficial, *no* son obligatorias ni para los funcionarios del BM ni para sus contrapartes en los gobiernos. Con éstas se busca mejorar los proyectos que son más sensibles a las diferencias de género, a la colaboración con ONG y a la participación activa e informada de organizaciones sociales en el diseño, implementación y evaluación de los proyectos contra la pobreza; y han sido promovidas, paralelamente a las primeras, por ciertas corrientes internas del BM –funcionarios autoidentificados como reformistas.<sup>4</sup>

Además de las normas “piso” y de las “buenas prácticas”, y fuera del aparato *operativo* del BM, otras instancias de éste generan investigaciones y discursos que a veces favorecen la participación social (siempre y cuando no toquen los grandes temas macroeconómicos). Por ejemplo, hace poco el discurso oficial del BM reconoció que la pobreza se debe no sólo a la falta de crecimiento económico, sino también a la falta de poder de los pobres sobre las instituciones que los gobiernan (véase el *Informe sobre el desarrollo mundial, 2000/2001*; este informe es su principal documento anual de corte analítico). Previamente, y también en este documento, algunas corrientes del BM habían retomado el concepto de capital social para ayudar a sustentar parte de su agenda social. De hecho, las propuestas analíticas del *Informe*, relativas a rendición de cuentas y “empoderamiento” de los pobres y grupos excluidos, que incorporan el concepto de capital social, son bas-

<sup>4</sup> Véase, por ejemplo, las líneas de trabajo en torno a la sociedad civil en <http://www.worldbank/laccs>.

tante avanzadas. Sobre todo si se comparan con el famoso “consenso de Washington” de los ochenta, una herencia de la ortodoxia pro sector privado de la época de Reagan; o con la propuesta según la cual todos los problemas de representación política de los pobres se resuelven mediante la competencia electoral y los partidos políticos. Aunque las propuestas del *Informe 2000/2001* avalan reformas de Estado incluyentes, no tocan los ámbitos de las instituciones nacionales e internacionales.<sup>5</sup>

#### EL BANCO MUNDIAL: UN ESPACIO DE DISPUTA SOBRE EL CONCEPTO DE CAPITAL SOCIAL

La conceptualización, medición y evaluación del capital social se encuentran todavía en pañales y al respecto hay que investigar mucho más, sobre todo para poder atenuar el escepticismo que prevalece entre la mayoría de los economistas. Aunque las diversas definiciones existentes continúan siendo ampliamente discutidas,<sup>6</sup> ya numerosos académicos han propuesto que ciertos tipos de capital social contribuyen al desarrollo económico e institucional (Putnam, 1993; Evans, 1997). A pesar de este acuerdo relativamente amplio con respecto a sus *efectos*, se sigue difiriendo el relativo a sus *causas*, esto es: los factores que explican la “acumulación” de este capital social “positivo” (Fox, 1996).

Para los fines del presente estudio, el capital social se refiere a *aquellas redes y relaciones sociales que facilitan la acción colectiva*. Se trata de un conjunto de vínculos entre actores y, como tal, constituye un recurso para superar los distintos obstáculos, intra e intergrupales, que enfrenta la acción colectiva. Estos vínculos son especialmente valiosos para grupos sociales poco representados y que, fuera de su capacidad para actuar colectivamente, cuentan con muy pocos recursos de poder.<sup>7</sup> Por otra parte, el capital social

<sup>5</sup> En su etapa de borrador, ese informe también fue difundido oficialmente para ser sujeto a un amplio debate internacional formal sin precedente, un proceso conducido por una coalición inglesa de organizaciones civiles ([www.brettonwoodsproject.org](http://www.brettonwoodsproject.org)). Para un análisis agudo de la controversia que después suscitó este *Informe sobre el desarrollo mundial*, véase Wade (2001). El año siguiente el BM retrocedió y no facilitó ningún debate público en torno al borrador del *Informe sobre el desarrollo mundial*.

<sup>6</sup> Los diversos textos relevantes sobre el tema incluyen: Álvarez Leguizamón (en prensa), Fine (2001), Harris y De Renzio (1997), Woolcock (1998) y Woolcock y Narayan (2000). Para el punto de vista del un ex vicepresidente del BM, véase Serageldin (1996).

<sup>7</sup> Este tipo de capital social “positivo” está ampliamente relacionado con normas sociales de confianza y de reciprocidad. Vale subrayar que muchas otras definiciones incluyen normas subjetivas con las relaciones, sobre todo normas como la confianza y una fe en la reciprocidad. Por ejemplo, la siguiente es empleada por el BM: “el capital social se refiere a las normas

*intersectorial* facilita la cooperación entre sujetos muy distintos, y contribuye a superar las barreras, por ejemplo, entre actores sociales y funcionarios.<sup>8</sup>

Queda claro ahora que, dentro del BM, existe una minoritaria corriente intelectual que está intentando utilizar el concepto de capital social para influir en los debates internos a favor de la participación social (Bebbington, Woolcock y Guggenheim, 2000; Edwards, 2000). En la institución, el concepto ha sido utilizado por analistas sociales (de diversas disciplinas) como un puente intelectual para intentar convencer a los economistas convencionales (intelectual y políticamente hegemónicos, por supuesto) de que la participación social no es algo meramente simpático. Sostienen que ésta sirve al proceso de desarrollo como un recurso de inversión y también para reformar las instituciones; y han tratado de convencer a los economistas de que las relaciones sociales horizontales entre los pobres pueden ser un recurso contra la pobreza (claro, en un contexto en que los pobres tienen que administrar su propia pobreza, a veces con el apoyo de algunas ONG). La máxima expresión intelectual de esta postura interna la constituye el análisis de Woolcock y Narayan (2000), que influyó considerablemente en el capítulo sobre el apartado “pro empoderamiento de los pobres” en el *Informe 2000/2001*.<sup>9</sup> Antes de la aparición de dicho análisis, la corriente que apoya la participación social sólo tenía argumentos prácticos e instrumentales a su favor.<sup>10</sup> Aunque la noción de capital social les ha proporció-

y las redes que potencian la acción colectiva” (<http://www.worldbank.org/poverty/scapital/>). En cambio, la definición del concepto empleada aquí *no* combina las normas con las relaciones; tampoco supone necesariamente que son las normas las que explican las relaciones (o viceversa). La “flecha” de causalidad entre normas y relaciones no es unidireccional; es más probable que unas y otras se refuerzan mutuamente. El concepto de la confianza es excluida de la definición utilizada aquí porque el estudio se concentra en documentar relaciones entre actores más bien tangibles, y muchas redes o coaliciones se basan en motivos instrumentales. Los procesos de interacción pueden generar la confianza. Uno de los principales hallazgos es que la confianza constituye un recurso que requiere inversión sostenida para crecer.

<sup>8</sup> Sobre las relaciones intersectoriales, véase, entre otros, Brown (1991; 1998); Brown y Ashman (1996); Brown y Fox (1998); Esmán y Uphoff (1984) y Woolcock y Narayan (2000).

<sup>9</sup> Otros actores influyentes dentro del BM prefieren una definición del concepto mucho menos coherente, y definen el capital social como el remanente que queda después de distinguir entre los capitales económicos, humanos y naturales (los recursos naturales). En este caso, el capital social se entiende como una categoría residual, una suerte de pegamento que acuerpa a la sociedad, incluyendo no sólo a sus actores, sino también a sus instituciones (Serageldin, 1996).

<sup>10</sup> Para análisis de esta corriente, desde puntos de vista liberales, consúltese Francis (2001), Francis y Jacobs (1999), Long (2001) y Miller-Adams (1999). Cooke y Kothari ofrecen una compilación más crítica (2001). Para estudios internos, véase Gibbs (1999) y Van Wicklin (2000). Una de las máximas expresiones oficiales de la corriente a favor de la participación social se plasmó en un manual para el personal de BM sobre el tema (World Bank, 1996).

nado un arma conceptual más sólida, muchos economistas siguen mostrándose sumamente escépticos con respecto a su validez e importancia.<sup>11</sup>

A pesar de la legitimidad que parcialmente ha ganado el concepto de capital social dentro del BM, cabe preguntarse hasta dónde se ha “colado” en las operaciones reales que éste lleva a cabo. Algunos analistas del BM ya han comenzado a vincular la posible utilidad del concepto con sus propias políticas y acciones institucionales. Así, un sutil ensayo concluye haciendo cinco recomendaciones (Grootaert, 1997). La primera es: “haz tus tareas, no hagas daño”. Ésta se compagina bien con el nuevo estilo de políticas “reformistas” del BM en lo que a evaluaciones ambientales y sociales se refiere, y cuya implementación suele ser muy dispareja y limitada en la práctica (Fox y Brown, 1998). La segunda recomendación es: “usa el capital social local para asignar proyectos”, y subraya los mandatos del BM relativos a la colaboración con las ONG (Covey, 1998; Gibbs *et al.*, 1999; Nelson, 1995). La tercera sugerencia es: “crear ambientes propicios” (*enabling environments*). Dicho en otros términos, “La magnitud del uso efectivo del capital social y de su fortalecimiento dependen críticamente de la naturaleza del panorama político, así como de procedimientos más amplios.” A menudo no hay una conexión entre ésta y el discurso que, por separado, ofrece el BM con respecto al “buen desempeño de los gobiernos” (*good governance*).<sup>12</sup> La cuarta recomendación es: “invertir en capital social”, lo cual significa “apoyar a las organizaciones emergentes”. El presente estudio le tomará la palabra al BM y establecerá hasta dónde se han aplicado dichas recomendaciones en seis proyectos recientes desarrollados en el campo mexicano.

El impacto de los proyectos del BM sobre el capital social de los pobres es un tema muy amplio, sobre todo si se incluye los efectos –muy grandes

<sup>11</sup> Esta interpretación se basa en múltiples entrevistas con analistas sociales del BM entre 1996 y 2001, y difiere de la interpretación de Fine (2001), quien argumenta que el BM cooptó el concepto de capital social, y que ello simplemente reitera las ambiciones de poder de los economistas. Dicha interpretación deja poco lugar para analizar las luchas internas entre distintas corrientes. En la práctica, uno de los principales promotores del concepto dentro del BM es un sociólogo (Woolcock). Para ver una de las plataformas intelectuales de esta pequeñísima corriente, consúltese su página web en español: <http://www.worldbank.org/poverty/spanish/scapital/index.htm>. Ésta presenta los resultados de estudios, financiados por el gobierno danés, que buscan medir el capital social. El BM también tiene otra página web sobre “las voces de los pobres” (en español), iniciativa interna a cargo de Deepa Narayan: <http://www.worldbank.org/poverty/spanish/voices/index.htm>

<sup>12</sup> Para un análisis de los desencuentros entre el discurso sobre el “buen gobierno” y los préstamos para el campo mexicano, véase Fox (1997a). La postura del BM sobre “good governance” ha generado un amplio debate. Para su posición más explícita e internamente consensada, véase el *Informe sobre el desarrollo mundial 1997*.

pero a veces indirectos— de las operaciones de ajuste macroeconómico y sectorial.<sup>13</sup> El planteamiento del presente estudio es más acotado; se centra sólo en préstamos directamente relacionados con entornos institucionales y regionales, dentro de los cuales ya existen organizaciones sociales rurales autónomas trabajando en contra de la pobreza. El asunto no es si los proyectos del BM promueven la formación de organizaciones populares. Por lo general, no se piensa que una de las ventajas comparativas del BM sea promover la organización de los no organizados. Más bien, nos centraremos deliberadamente en sectores y regiones donde ya existen sujetos sociales autónomos con amplia representatividad y con la capacidad y experiencia para poder aprovechar cualquier espacio abierto por nuevas políticas públicas. Tomando en cuenta las recomendaciones de Grotaert arriba mencionadas, este estudio buscará establecer, en cada caso, si los proyectos del BM efectivamente han evitado daños, si han sido diseñados para reforzar el capital social existente, si han contribuido a transformar los “ambientes institucionales” y si se han invertido directamente en capital social ya existente.

Sería muy fácil evaluar los numerosos proyectos que *no* perseguían este tipo de objetivos, para concluir después que la reforma del BM ha progresado muy poco. Este estudio, en cambio, evalúa un conjunto muy amplio de proyectos que quedaron bajo el mandato de las políticas que, al menos en un principio, el BM consideró para el desarrollo participativo. Al respecto, la información de campo indica que aun en aquellos casos donde se ha intentado poner en marcha proyectos que favorecen el capital social se ha enfrentado obstáculos significativos. Todavía hay mucha gente, dentro del BM y de los gobiernos, que se mantienen indiferentes o que, incluso, se oponen abiertamente a las políticas y proyectos que favorecen el capital social. El reto mayor en términos analíticos es, por tanto, explicar *las condiciones* en que se pueden superar dichos obstáculos.

Este estudio se basa en el siguiente supuesto: el BM, los gobiernos nacionales y la sociedad civil se encuentran divididos en cuanto a si se debe

<sup>13</sup> Por ejemplo, el aumento del desempleo y de la pobreza, agudizados por las políticas de ajuste estructural, pueden contribuir a desarticular las relaciones sociales en el ámbito comunitario, a eliminar el capital social constituido en sindicatos y a generar conflictos interétnicos, procesos cuyos efectos se hacen visibles sólo a mediano plazo (sobre esto último, véase Esmán y Herring, 2001). Recientemente, los préstamos para el ajuste estructural han pesado muchísimo dentro de la cartera del BM, y en 1999 predominaron sobre las demás inversiones globales. Un informe interno señala: “Aunque en los últimos años el BM ha procurado consultar con la ‘sociedad civil’ local al momento de diseñar sus préstamos, éste no ha sido el caso de los préstamos para el ajuste”, y concluye: “Por consiguiente, hay pocos análisis sobre el posible impacto negativo de [estas] reformas” (Dunne, 1999).

promover la consolidación del capital social de los excluidos. Dicho supuesto se apoya en investigaciones empíricas realizadas acerca del proceso de reforma del BM (Fox y Brown, 1998; Kardam, 1993; Miller-Adams, 1999; Nelson, 1995; Thorne, 1998; Wade, 1997) y sobre el Estado mexicano (Fox, 1992a). Este punto de vista contradice directamente otro supuesto, muy generalizado y de carácter externo, que concibe al BM como una institución monolítica. Así, basándose en una supuesta heterogeneidad intrainstitucional, este estudio se centra en las condiciones en que los actores que actúan a favor del capital social dentro de las tres esferas principales (el BM, el Estado y la sociedad) logran formar coaliciones efectivas para las reformas.

#### EL DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

Este trabajo propone lo siguiente. Primero, las inversiones de recursos externos que se canalizan a un gobierno están, hasta cierto punto, políticamente focalizadas, al menos implícitamente. Inciden en la correlación de fuerzas dentro del Estado porque tienden a reforzar ciertas corrientes políticas y, por ende, a debilitar otras. Estos flujos externos también influyen en la correlación de fuerzas dentro de la sociedad, pues fortalecen o debilitan a determinados beneficiarios de las políticas públicas, y porque la manera en que se invierten los fondos afecta, a su vez, la correlación de fuerzas entre actores sociales externos al Estado.

En este contexto, las dinámicas de estos flujos afectan el ambiente institucional dentro del cual el capital social de los pobres puede o no prosperar. Este estudio se centra en cómo las políticas y sus procesos afectan el *capital social horizontal* en la práctica, y también en cómo estos últimos se ven afectados por el *capital social intersectorial*, el cual tiende un puente sobre los vacíos que separan lo social de lo institucional. Dichos procesos se analizan aquí midiendo el grado en que los proyectos del BM contribuyen a formar *ambientes institucionales propicios* para ambos tipos de capital social, teniendo como base un estudio empírico y comparativo acerca de seis proyectos recientes de desarrollo rural en México. En cada caso, se evalúa cómo el respectivo proyecto de desarrollo influyó en las relaciones entre las instituciones estatales que fueron apoyadas por los préstamos y las organizaciones sociales autónomas. El trabajo concluye con una discusión general que resume los aprendizajes que se desprenden del análisis.

## HIPÓTESIS

El presente estudio se propone demostrar que los proyectos “posreforma” del BM inciden en el desarrollo del capital social en la medida en que contribuyen a consolidar un *ambiente institucional propicio (enabling environment)* para el mismo. Cada proyecto constituye un ámbito de debate sobre la asignación de recursos donde convergen un préstamo del BM, respaldado por todo un proceso de diseño y de negociación con el gobierno, y las políticas públicas que éste impulsa. Por lo mismo, cada proyecto puede entenderse como un proceso político y también como una unidad de análisis que revela relaciones de poder.

La hipótesis de trabajo es la siguiente. El proceso por el cual se consigue fomentar ambientes propicios para fortalecer las organizaciones sociales de los pobres depende de la convergencia de tres tipos de actores (los cuales se especifican abajo). Para lograr ese fin, los proyectos deben:

a) En el contexto internacional, ser apoyados *dentro del BM por actores* dispuestos a gastar sus propios recursos (tanto políticos como económicos) en el proceso intrínsecamente difícil de abrir espacios para las organizaciones autónomas.

b) En el ámbito gubernamental, apoyar y ser diseñados en dependencias que ya se encuentran controladas por *corrientes de funcionarios* partidarias de establecer relaciones respetuosas de corresponsabilidad con organizaciones autónomas amplias.

c) Fijar su atención en regiones y sectores donde *las partes de la propia sociedad civil interesadas* en promover la participación tengan la capacidad suficiente para poder ocupar y ampliar cualquier espacio que se abra durante la interlocución con las instituciones.<sup>14</sup>

Esta hipótesis tiene un corolario. Si alguno de estos tres actores no está efectivamente involucrado en el proceso, los esfuerzos a favor de la participación social probablemente resulten inútiles. El punto central es muy claro: *para poner en práctica las reformas que favorecen la participación se requiere de coaliciones multisectoriales equilibradas que puedan hacer frente a una oposición, por lo demás, inevitable.* Dado que ello implica cambiar la correlación de fuerzas tanto *dentro* de cada ámbito (BM, gobierno y sociedad civil) como *entre* los tres, la convergencia de los actores resulta imprescindible. Por lo mismo, el análisis de los casos prestará especial atención al desempeño de

<sup>14</sup> Esta hipótesis se deriva de estudios previos sobre las luchas en torno al cumplimiento parcial de las reformas adoptadas por el BM (en programas tanto de combate a la pobreza como de defensa del ambiente) (Fox y Aranda, 1996a, 1996b; Fox y Brown, 1998).

los conjuntos de actores, en términos tanto de la fuerza relativa de cada actor como de las relaciones que los vinculan entre sí.

Teniendo como referencia el marco conceptual de Woolcock y Narayan (2000), se considera que hay tres tipos de capital social involucrados en los procesos estudiados:

A. *Horizontal*. El capital social local y horizontal constituye un elemento básico para lograr la acción colectiva desde abajo, y está formado por los lazos y redes que potencian la formación y la acción de los grupos (sin que ello presuponga el alcance específico de un grupo como “comunidad” o “clase social”). Obviamente, a los proyectos financiados por el BM les resulta muy difícil crear este tipo de capital social donde no existe. En cambio, les resulta fácil destruirlo donde sí existe (más directamente mediante grandes proyectos de infraestructura).

B. *Horizontal y verticalmente extendido (scaled up)*. Se refiere a los vínculos, horizontales y verticales, que establecen distintas organizaciones de base, y por medio de los cuales se forman redes y federaciones. Pueden ser más débiles que los lazos intragrupal, pero permiten una capacidad de concertación en común que desempeña un papel crítico en la generación de poder de negociación con respecto a los demás actores.<sup>15</sup> Este tipo de capital social es más susceptible de consolidarse a consecuencia de factores propiciatorios en el entorno institucional, tales como la libertad de asociación regional y las innovaciones en materia de políticas participativas, como el derecho a la información pública.

C. *Capital social intersectorial*. Éste se refiere a las coaliciones que establecen los tres tipos de actores “reformistas” involucrados en el proceso, las cuales atraviesan las fronteras entre agencias internacionales, aparatos de Estado y sociedades civiles (organizadas local, nacional y transnacionalmente). La hipótesis sostiene que la creación y consolidación del capital social intersectorial es clave para que los funcionarios y políticos tanto nacionales como internacionales promuevan innovaciones institucionales que, en la práctica, creen ambientes propicios para el capital social de base.

Este estudio se centra en las modalidades extendida e intersectorial del capital social. Como ya se apuntó, aun en los casos donde funcionarios nacionales y del BM tienen compromisos con las mencionadas reformas, ciertamente es difícil promover el capital social donde éste no existe. Sin embargo, dichos actores pueden promoverlo entre *ellos mismos* y, simultá-

<sup>15</sup> Acerca de cómo los vínculos internos y externos (*linkages*) se refuerzan mutuamente en organizaciones sociales amplias, véase Esman y Uphoff (1984) y Fox (1992b). Sobre el importante papel de los “vínculos débiles” entre grupos fuertes, véase el trabajo de Granovetter (1973).

neamente, con las organizaciones sociales de los pobres; esto, con el fin de impulsar la expansión horizontal y vertical (*scaling up*) del capital social de base ya existente.

UNA ACLARACIÓN SOBRE EL CONTEXTO MACROSOCIAL:  
LA POBREZA RURAL VA DE MAL EN PEOR

Este estudio documenta hasta qué punto proyectos diseñados para abatir la pobreza rural en México, financiados por el BM, *han cumplido con sus propias normas*; y, en caso positivo, si fomentaron –y cómo– la participación informada de organizaciones sociales comprometidas con el proceso de desarrollo sustentable. Como tal, forma parte de un esfuerzo, más amplio, por entender qué implicaciones prácticas tienen los cambios discursivos y conceptuales efectuados allá arriba, en los altos niveles de la gestión pública e internacional, para los de abajo, sus comunidades afectadas.

Cabe aclarar que aquí no se pretende evaluar los grandes impactos sociales de las reformas macroeconómicas o sectoriales que, como se sabe, han recibido la mayor parte de los préstamos del BM durante las últimas dos décadas. Para explicar las tendencias más recientes en materia de pobreza rural, habría que desentrañar y establecer el peso relativo de distintas políticas públicas –macro, sectoriales y focalizadas–, una tarea sumamente difícil, que escapa a nuestros alcances. Sin embargo, hay dos asuntos que quedan muy claros. Primero, durante el periodo estudiado, el conjunto de políticas públicas nacionales dirigidas al campo recibió el pleno respaldo político y económico del BM. Segundo, el impacto neto de éstas sobre los niveles de pobreza rural no fue positivo. Según los datos más recientes del mismo BM, en 1998 más de 81% de la población rural mexicana vivía por debajo de la línea de pobreza (en 1992 la proporción era de 73%, mientras que a nivel nacional era de 58%). Asimismo, casi 57% de la población rural vivía en la “pobreza extrema”, en contraste con el 45% de 1992.<sup>16</sup> No obstante la urgencia de esto último, el presente trabajo se limita al impacto que han tenido proyectos más focalizados, en términos temáticos y geográficos, sobre el *entorno institucional* en que las organizaciones sociales autónomas buscan sobrevivir y crecer.

<sup>16</sup> Estos datos provienen de *México: informe de avances de la estrategia de asistencia al país para 2001* (World Bank, 2001). Este documento anual, anteriormente confidencial, fue dado a conocer por primera vez a la prensa internacional en 2001, tras varios años de ser filtrado a la misma (Cason y Brooks, 2001). Para un análisis institucional de las políticas públicas nacionales hacia el campo, véase Fox (1995).

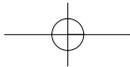
Antes de detallar la metodología comparativa empleada aquí, vale la pena aclarar que los proyectos estudiados *no* fueron prioritarios en la agenda común del gobierno mexicano y el BM, al menos en términos de la proporción que les correspondió en el total de recursos asignados. Desde hace dos décadas, la cartera del BM en México ha estado priorizando el ajuste estructural, esto es, las reformas macro y sectoriales que se consideran necesarias para atraer inversiones del gran capital. Sin embargo, en cierta época se hizo una excepción a dicha tendencia. Entre 1991 y 1995, el porcentaje del dinero comprometido en préstamos nuevos y destinado a programas específicamente diseñados para combatir la pobreza, defender el medio ambiente y construir sistemas de agua potable y de drenaje aumentó significativamente, y alcanzó su punto más alto en el año fiscal 1994. Cabe hacer notar que en los cinco años posteriores a la crisis del peso (1994-1995), la composición de la cartera regresó a la tendencia dominante.<sup>17</sup> El cuadro 1 sintetiza las principales tendencias de los préstamos nuevos del BM entre 1986 y 2000, por intervalos de cinco años. Para establecer si un proyecto va dirigido a combatir la pobreza o a defender el ambiente nos fijamos en sus propios objetivos, tal como aparecen formulados en la documentación oficial (o sea, no tomamos en cuenta ni el destino de las inversiones ni su eficacia en el terreno práctico).

CUADRO 1

Flujos y reflujos de los préstamos nuevos del BM  
para el desarrollo sustentable en México, 1986-2000, por rubros:  
combate a la pobreza, defensa del ambiente y agua potable y drenaje

<i>Periodo</i>	<i>Focalizados contra la pobreza extrema (%)</i>	<i>Medio ambiente (%)</i>	<i>Agua potable y drenaje (%)</i>	<i>Peso relativo por periodo (%)</i>
1986-1990	7.54	0.25	0.20	7.99
1990-1995	27.92	7.56	10.07	45.55
1996-2000	7.75	4.94	3.63	16.32

<sup>17</sup> Aunque este estudio no incluye el primer año del nuevo gobierno, los préstamos aprobados por el BM en 2001 no indican cambio alguno en esta tendencia (para 2001, sólo uno de cada cinco préstamos está dirigido a combatir la pobreza, mientras que la mayoría de los recursos están destinados al ajuste estructural del Estado y a la crisis bancaria). Véase World Bank (2001, p. 33). Sobre las relaciones del BM con el gobierno mexicano en general, desde perspectivas semioficiales, véase Bonnick (1994) y Urzúa (1997). Desde la sociedad civil, véase Purcell y Heredia (1997) y Fernández y Adelson (2000).



En un estudio detallado de los documentos anuales internos que definieron la estrategia del BM para México, se encontró que esta época excepcional podía explicarse por varios motivos. Tres factores coyunturales se reforzaron mutuamente: la aparente estabilidad macroeconómica, que permitió prestarle mayor atención a las presiones políticas del momento e intentar elevar el piso social antes de las elecciones presidenciales de 1994; el debate en los Estados Unidos en torno al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que le dio mayor importancia a los temas ambientales; y el *momentum* de algunas fuerzas “verdes” dentro del BM, gracias a la Cumbre de Río de 1992 (Fox, 2000).

#### ENFOQUE COMPARATIVO

El estudio generó datos muy detallados acerca de la dinámica institucional de seis proyectos rurales que se habían emprendido después de las reformas, y que estaban destinados al combate a la pobreza o clasificados como “verdes”. A fin de detectar posibles variaciones entre políticas y proyectos se diseñó un marco de trabajo comparativo. La investigación de campo combinó métodos etnográficos y entrevistas con toda la gama de participantes con el análisis de los documentos públicos e internos más relevantes.

La investigación misma se centró tanto en la fase de diseño como en la implementación de cada proyecto. Los propios evaluadores del BM están de acuerdo en que la “calidad de entrada” de los proyectos (o sea, cuando entran en la “cartera de préstamos”) está estrechamente relacionada con la calidad de los resultados previstos. El proceso de diseño de los proyectos de inversión, sobre todo cuando se trata de proyectos sociales o ambientales, generalmente tarda años, lo cual genera un rico historial, rastreable para la investigación y el análisis. Las reformas de “salvaguarda” del BM, que deben orientar el diseño de los proyectos, incluyen políticas propias de evaluación ambiental (adoptadas en 1989 y revisadas en 1991), de información pública (adoptadas en 1994) y de asuntos indígenas (adoptadas en 1989 y revisadas en 1991). Estas tres políticas están diseñadas para promover la participación informada de los interesados clave tanto en el diseño como en la implementación de los proyectos. Por cierto, dichas políticas reformistas, al igual que el interés prestado a la “calidad de entrada” de los proyectos, han sido apoyadas discursivamente en los niveles más altos del BM, por su mismo presidente, el señor Wolfensohn. Pero, por otra parte,



también se sabe que hay serias intenciones para debilitar algunos de los candados que contienen estas normas.<sup>18</sup>

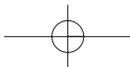
El proceso de diseño de cada proyecto se analizó en función de cómo implementaba estas reformas institucionales del BM, y en qué medida le podía abrir espacios a las organizaciones sociales autónomas de los pobres. Para operativizar el cumplimiento de las políticas reformistas, se han utilizado los mismos indicadores medibles previstos en las normas oficiales. Por ejemplo, en los indicadores relativos a la implementación de las políticas de acceso a la información pública se incluyó: la calidad del resumen público del proyecto (“Documentos de información pública,” o PID), el momento del proceso de diseño en que se hizo público el proyecto, el idioma en que se publicó y los canales por los que se difundió. Aunque las políticas informativas del BM requieren que se dé a conocer el resumen del proyecto, este estudio también toma en cuenta hasta dónde se compartieron con los interesados clave otros tipos de información relevante (como los manuales de operación y las directrices de los programas de gobierno financiados por el BM). Las políticas en materia indígena son muy importantes para este trabajo porque varios de los proyectos estudiados afectan considerablemente a partes de la población indígena mexicana.<sup>19</sup> La previsión principal en esta materia es que el BM se obliga a reconocer el derecho a la “participación informada” de los indígenas afectados en cada etapa del desarrollo de sus proyectos, incluyendo el diseño.<sup>20</sup> Pero, además, hay grupos indígenas en muchos lugares que actualmente son centro de interés por su gran biodiversidad, y muchos de éstos han sido seleccionados para recibir apoyo financiero a través de proyectos del BM.<sup>21</sup>

<sup>18</sup> Para boletines recientes sobre las luchas en torno a las “reformas de las reformas”, que a veces implican retrocesos, véase las páginas web del Centro de Información sobre el Banco (<http://www.bicusa.org>) y del Centro de Derecho Ambiental Internacional (<http://www.ciel.org>), y sus ligas con otras fuentes. Para conocer las políticas oficiales, véase <http://www.worldbank.org/whatwedo/policies.htm>.

<sup>19</sup> En México, los datos oficiales sobre la población indígena se actualizaron recientemente, con el apoyo de antropólogos que trabajaron para el BM en el contexto de un proyecto llamado “Perfiles indígenas” (disponible en <http://www.ciesas.edu.mx>, bajo “proyectos especiales”, y también en Molnar y Carrasco, 2001).

<sup>20</sup> Sobre esta política, véase Gray (1998), Thorne (1998) y los boletines y documentos accesibles en: <http://www.bicusa.org/mdbs/wbg/indigen.htm>.

<sup>21</sup> Durante los años noventa el financiamiento del BM fue fundamental para varias áreas naturales protegidas en México, pero lamentablemente en este estudio no se logró analizar ese proyecto. Al respecto, llama la atención el nuevo proyecto para las zonas chiapanecas del Corredor Biológico Mesoamericano, diseñado para vincular diferentes áreas naturales protegidas (financiado por la ventana de “donativos verdes” del BM, el Global Environmental Facility, GEF).



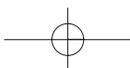
INDICADORES DE LAS PRECONDICIONES INSTITUCIONALES  
PARA LA PARTICIPACIÓN INFORMADA DE LOS ACTORES SOCIALES

Este estudio se centra sólo en ciertos cambios institucionales que pueden contribuir a crear un ambiente propicio para el capital social.<sup>22</sup> Los primeros tres indicadores seleccionados subrayan el papel crucial que desempeñan las oportunidades que se brindan para una participación pública informada. El cuarto indicador se refiere al rol de la construcción de coaliciones intersectoriales en la promoción de cambios institucionales. Para establecer patrones más amplios, a cada proyecto se le ha calificado con “cero”, “bajo”, “medio” o “alto”, según el respectivo indicador. Mientras el primer indicador tiene que ver con el diseño del proceso, los tres restantes se refieren al proceso de implementación.

1. *Participación pública en el proceso de diseño del proyecto.* ¿Hasta dónde hay una participación informada y plural de las organizaciones sociales en el diseño del proyecto, sobre todo de organizaciones de indígenas y de mujeres del campo? Más específicamente, se trata de averiguar qué organizaciones participan y a quiénes representan, en qué etapas del proceso participan, qué acceso tienen a información relevante, cómo colaboraron en el diseño del proyecto y si influyeron en éste. Por ejemplo, si se celebraron juntas consultivas, pero se ignoraron las sugerencias emitidas, entonces se considera que hubo un nivel bajo de participación pública en el diseño del proyecto. En cambio, si se crearon instancias públicas y plurales que permitieron compartir las decisiones relativas a la asignación de recursos a los subproyectos, entonces el nivel respectivo va de medio a alto.

2. *Acceso oportuno del público a la información sobre la implementación.* ¿Los beneficiarios organizados tuvieron un acceso oportuno, y en sus propios idiomas, a los documentos básicos del proyecto durante las etapas iniciales de implementación? ¿Qué documentos estuvieron disponibles, cuándo, para quién, en qué idioma y por qué? Esta documentación incluye los manuales de operación del proyecto de la agencia gubernamental relevante, los “Documentos de información pública” del BM, los informes de evaluación del equipo (“Staff Appraisal Report”, el informe básico para cada proyecto), las evaluaciones de impacto social y ambiental, los estudios de factibilidad económica y las directrices más generales del BM en materia

<sup>22</sup> Por ejemplo, este estudio no examina en qué medida se respetan los derechos humanos, civiles y políticos de las organizaciones sociales. Aunque éstos son mucho más importantes que los derechos mencionados aquí, no están bajo el control directo del BM ni de buena parte de los aparatos estatales que éste financia (con la principal excepción de los gobiernos estatales, interlocutores favorecidos por hacer hincapié en la descentralización, que tiene graves implicaciones en el caso de Chiapas. Véase Fox, 2000).



de políticas participativas y ambientales. Si estaban disponibles sólo unos cuantos documentos, escritos en inglés y su consulta requería de la autorización del BM, entonces el proyecto en cuestión recibía una calificación de cero en lo relativo a su capacidad para crear un ambiente propicio para la participación informada. Si una parte significativa de la documentación estaba disponible dentro del país, pero en inglés, entonces la calificación era de bajo. Si la documentación no se hallaba disponible dentro del país, pero, en cambio, el gobierno había elaborado un documento, en español, con información clave sobre el proyecto (como el manual de operaciones), entonces la calificación era de medio. Y si, finalmente, el gobierno o el BM habían realizado un esfuerzo sistemático por traducir y divulgar no sólo los documentos básicos, sino también la información actualizada sobre la implementación del proyecto, la calificación era de alto. Todas estas calificaciones son de carácter nacional (en este caso, sin tomar en cuenta variaciones regionales).

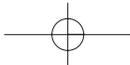
Este indicador está desglosado porque también incluye información nacional sobre “subproyectos”. O sea, aquí se toma en cuenta que cada préstamo estudiado, en realidad, asigna recursos a numerosos “subproyectos” sociales, económicos y ambientales (que en ocasiones suman centenares). ¿Hasta dónde, entonces, son explícitos y públicos los criterios con que se distribuyen los recursos entre los “subproyectos” y en el interior de éstos? ¿Qué criterio se sigue para distribuir los recursos entre las distintas zonas geográficas y las diferentes organizaciones comunitarias? ¿Con qué medios cuentan las organizaciones sociales representativas para señalar si las agencias gubernamentales respetan esos criterios en la práctica? Por ejemplo, en relación con el acceso a la información, si los informes acerca del progreso del proyecto no se hacen públicos, entonces el proceso de asignación de recursos no es transparente. En este caso, la calificación respectiva se basa en qué acceso tienen las organizaciones sociales a la información sobre las decisiones que se toman con respecto al proyecto regional y localmente.

3. *Mecanismos institucionales para que la sociedad y el Estado compartan el poder sobre la asignación de recursos.* ¿Qué mecanismos institucionalizados se previeron en el proyecto para que el Estado y las organizaciones representantes de la sociedad civil, especialmente de los indígenas y las agrupaciones de mujeres, compartan el poder al momento de la asignación de los recursos? En caso positivo, ¿en qué condiciones específicas tuvo acceso la sociedad civil a dichas instituciones? Si se propuso crear tales mecanismos, ¿hasta dónde se llevó esto a la práctica, y en qué medida se incluyó a todo el espectro de organizaciones de gente de bajos recursos de cada región o sector? Son muy raros los casos en que se comparte el poder de esta mane-

ra a escala nacional. De ahí que este indicador se desglose en los ámbitos nacional y regional/local, siendo este último donde hay mayores probabilidades de que se comparta el poder. Si se crearon diversas instancias para la asignación de recursos, ¿variaron los procesos de toma de decisiones en cada una, cómo y por qué? Si se crearon instancias plurales con poder de decisión, ¿tuvieron éstas una autoridad considerable en la asignación de recursos? Por ejemplo, si se crearon consejos estatales o regionales en que participaban las organizaciones sociales clave, pero dichos consejos realmente no pesaron a la hora de asignarse los fondos, entonces su contribución a la creación de un ambiente propicio para consolidar el capital social podría calificarse entre baja y media. Esto, porque su misma existencia podría impulsar futuros esfuerzos para lograr cierta autoridad sobre el proceso. Ahora, si en determinado proyecto hubo, a lo sumo, una mayoría de consejos regionales que lograron ser parcialmente inclusivos, entonces dicho proyecto obtendría una calificación de cero a bajo en lo que a compartir el poder se refiere. Si una minoría de los consejos hubieran sido inclusivos y tenido algo de autoridad (se entiende: sobre la asignación), entonces el proyecto se calificaría como medio. Si, en su mayor parte, los consejos hubiesen sido inclusivos y tenido cierta autoridad, entonces el proyecto obtendría de medio a alto como calificación, o incluso alto; pero, si los resultados hubieran diferido considerablemente de región a región, la calificación sería bajo y alto.

4. *Construcción de coaliciones intersectoriales.* ¿Qué esfuerzos realizaron los funcionarios y los políticos nacionales e internacionales para establecer contactos y formar coaliciones que favoreciesen el capital social de la gente de bajos recursos, ya sea entre ellos mismos o con las partes interesadas de la sociedad civil? Nótese que se trata de un tipo muy específico de coalición intersectorial. Hay otros tipos, como las que establecen algunos funcionarios del BM con aquellas contrapartes gubernamentales que no tienen interés en compartir su poder con organizaciones civiles. Este asunto da pie a otro más general: el capital social puede ser un arma de dos filos; a veces permite que la gente se asocie para llevar a cabo acciones colectivas que propicien una mayor inclusión, pero también puede servir para que ciertos grupos se asocien en coaliciones que excluyan a otros.

En este trabajo se establece hasta dónde los actores del BM, del gobierno y de la sociedad civil consiguen unirse para un propósito específico: lograr que el contexto institucional sea más favorable para la transparencia pública y para que la sociedad y el Estado compartan el poder en lo que a asignación de recursos se refiere. Las siguientes calificaciones corresponden, entonces, a la fase de implementación. Los esfuerzos para formar coaliciones considerados tímidos o erráticos obtendrían de cero a bajo. Los

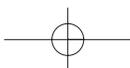


esfuerzos discretos o selectivos obtendrían medio. Los esfuerzos más grandes y permanentes obtendrían de medio-alto a alto. Al respecto, un indicador clave fue si, de hecho, los funcionarios del BM o del gobierno desarrollaron estrategias prácticas e invirtieron su propio capital político en luchar contra la resistencia proveniente de facciones que se oponen a la participación, y que están incrustadas, como sectores dominantes, en el BM y el Estado. Como se indica en el cuadro 3, sólo uno de los seis proyectos estudiados abrió espacios comunes significativos para fomentar la consolidación y ampliación (*scaling up*) de las organizaciones sociales autónomas, así como la corresponsabilidad con éstas.

#### ANÁLISIS DE LOS CASOS

Cada estudio de caso sintetiza la historia del diseño del proyecto respectivo en términos de estos cuatro indicadores, y se basa en una revisión de los documentos oficiales y en entrevistas amplias con funcionarios internacionales, nacionales y locales, así como con representantes de las organizaciones de base interesadas.

Los objetivos oficiales de cada proyecto se resumen en el cuadro 2, con base en los respectivos documentos operativos “fundacionales”. Todos los proyectos mencionan específicamente la intención oficial de beneficiar a los pobres del medio rural o de proteger los recursos naturales en zonas campesinas e indígenas. Algunos, aunque no la mayoría, añaden el objetivo explícito de apoyar directamente a las organizaciones sociales a través de proyectos productivos. La siguiente discusión sintetiza la evaluación de cada proyecto en función de los cuatro indicadores principales. Los resultados se resumen en el cuadro 3 y se explican en el análisis que sigue. En cuanto a la inclusión de organizaciones sociales autónomas y a sus variaciones interregionales, ésta se documentó para un solo caso (cuadro 4). Cabe aclarar, por lo demás, que el estudio no abarca todos los préstamos importantes, como los destinados a educación, salud y áreas naturales protegidas, que se abordarán en una próxima fase del mismo.



## CUADRO 2

## Objetivos oficiales de seis proyectos “posreforma” del BM para el campo mexicano

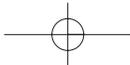
<i>Proyectos (fecha del préstamo)</i>	<i>Objetivos oficiales relacionados con los espacios para las organizaciones sociales</i>
Decentralization and Regional Development (DRD1 y DRD2, 1994) [Descentralización y Desarrollo Regional]	“Aliviar la pobreza, aumentando el acceso a infraestructura básica para las comunidades rurales pobres e indígenas [...] El proyecto fortalecerá los mecanismos para la participación de estas comunidades en decisiones públicas locales” (SAR, p. I)
Rainfed Areas Development (1994) [Áreas de Temporal]	“Aumentar la productividad agrícola en áreas de temporal seleccionadas [y] poner énfasis adicional en la creación de organizaciones de productores” (PID, pp. 1-2)
Rural Financial Markets (1996) [Mercados Financieros Rurales]	“Aumentar la participación de empresarios rurales, sobre todo pobres, en mercados rurales financieros [y] demostrar que es posible ofrecer servicios financieros a pequeños y microempresarios en pequeñas localidades rurales, en una forma sostenible” (SAR, p. 3)
Aquaculture (1997) [Acuicultura]	“Fomentar el desarrollo sostenible de la acuicultura a través del aumento de la productividad del sector dentro de un marco de consenso social y solidez ambiental, [apoyando] al gobierno en la terminación e implementación de su marco regulatorio [...] Proveer bienes públicos y apoyar inversiones productivas y la capacitación para crear un contexto mas equilibrado para la participación del sector social” (SAR, p. 13)
Community Forestry (1997) [Programa de Conservación y Manejo Forestal (Procymaf)]	“Diseñado para empoderar a las comunidades y ejidos en sus decisiones sobre el carácter, alcance y programación de la capacitación y asistencia técnica que recibirán en materia de manejo forestal sostenible” (SAR., p. 21)
Rural Development in Marginal Areas (97) [Desarrollo Rural en Áreas Marginadas]	“Mejorar el bienestar y el ingreso de pequeños productores en 24 áreas marginadas seleccionadas [...], fomentando el desarrollo comunitario socioeconómico, la organización y la participación” (PAD, p. 2)

Nota: cada frase ha sido tomada textualmente del documento oficial del proyecto y traducido por el autor (en inglés “Project Appraisal Document”, y llamado anteriormente “Staff Appraisal Report”). Dado que los préstamos se firmaron después de que el BM diera inicio, en forma parcial, a sus políticas de acceso a la información, estos documentos pueden conseguirse a través del Centro de Información Pública del mismo (la mayoría está disponible en [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org), pero sólo en inglés).

CUADRO 3

Indicadores de los espacios institucionales propicios para la participación de organizaciones sociales autónomas

Proyectos	Participación en el diseño del proyecto	Acceso público a la información sobre el proyecto durante la implementación		Existencia de espacios compartidos para tomar decisiones sobre la asignación de recursos en los subproyectos		Construcción de coaliciones intersectoriales para abrir espacios
		Nacional	Local-regional	Nacional	Local-regional	
Descentralización y Desarrollo Regional	Cero	Bajo	Cero-bajo	Cero	Cero-mediano (variación regional)	Algunas coaliciones excepcionales entre municipios, comunidades y autoridades estatales
Áreas de Temporal Mercados	Cero	Cero	Cero	Cero	Cero	Cero
Financeros Rurales	Cero-bajo	Cero-bajo	Cero	Cero	Cero	Cero
Acuacultura	Bajo-mediano	Cero	Cero	Cero	Cero	Cero
Procymaf	Mediano-alto	Alto	Mediano-alto	Bajo	Bajo-mediano (variación regional)	Apoyo y respeto mutuo entre funcionarios del BM y Semarnap, organizaciones sociales y ONG
Desarrollo Rural en Áreas Marginadas	Mediano	Cero-bajo	Cero-mediano (variación regional)	Cero	Cero-bajo (variación regional)	Iniciativas del BM que no continuaron



*Definiciones de indicadores:*

*Participación en el diseño del proyecto:* se refiere a dos elementos del proceso: hasta dónde éste fue participativo, y en qué medida el diseño final tomó en cuenta las propuestas de las partes interesadas.

*Acceso público a la información:* se refiere a información precisa con respecto al proyecto y sus operaciones (el “Staff Appraisal Report”, el manual de operaciones, los criterios para asignar recursos y la disponibilidad de los documentos en español).

*Espacios compartidos:* se refiere a instancias institucionales cuya finalidad es tomar decisiones con respecto a la asignación de recursos, e incluye criterios claros y plurales, como la plena participación de organizaciones sociales autónomas.

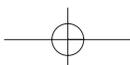
*Construcción de coaliciones intersectoriales:* se refiere al grado en que los funcionarios “reformistas” llegan a invertir en la formación de coaliciones y en mantenerlas, tanto entre ellos mismos como con organizaciones sociales y organizaciones civiles aliadas de éstas.

VALORACIÓN DEL COMPROMISO CONSTRUCTIVO  
CON EL CAPITAL SOCIAL: ¿DÓNDE ESTÁN LOS ESPACIOS?

1. *Descentralización y Desarrollo Regional II*<sup>23</sup>

Dos de los préstamos más grandes que otorgó el BM para desarrollo social en México se destinaron principalmente a gobiernos locales, en áreas rurales, con el fin de apoyar, a manera de contrapartida externa, a los Fondos Municipales, un programa oficial de financiamiento de iniciativas locales para el desarrollo comunitario. El primer préstamo (por 350 millones de dólares para el periodo 1991-1994) se denominó Descentralización y Desarrollo Regional 1 (DDR1) y se destinó a cuatro de los estados más pobres de México. Del presupuesto total del préstamo, 44% se asignó a los Fondos Municipales, mucho más de lo esperado. Desde un principio, los Fondos Municipales fueron considerados una pieza clave del Programa Nacional de Solidaridad (1989-1994), lo que reforzó el “nuevo federalismo” que se impulsó durante el sexenio del presidente Zedillo. El siguiente préstamo, llamado Descentralización y Desarrollo Regional 2 (500 millones de dólares para el periodo 1995-1999), tuvo una mayor cobertura geográfica que

<sup>23</sup> Esta sección sintetiza algunos hallazgos de los trabajos de Fox y Aranda (1996a, 1996b) y de Fox (2002).



el primero, pues incluyó un total de ocho estados con altos índices de pobreza, y le dio aún más importancia a los Fondos Municipales (que recibieron aproximadamente 70% del préstamo en 1995). Ambos préstamos fueron piezas clave de la estrategia social que el BM emprendió en México para abatir los niveles de pobreza, y que se centró en los estados donde ésta es más grave, sobre todo en las zonas indígenas. No obstante, la selección de los estados para recibir financiamientos, provenientes del DDR1 y del DDR2, se basó más en el grado de marginalidad de cada uno que en las condiciones que presentaban para la rendición de cuentas y la participación ciudadana.<sup>24</sup>

Ahora bien, en términos de si el proyecto creó o no un ambiente propicio para las organizaciones sociales, los hechos indican que en este ámbito primaron las relaciones de poder ya existentes, salvo en un caso, bastante significativo, donde se logró institucionalizar un mecanismo de cambio. El proyecto DDR2 promovió la creación de un candado institucional “a favor de los pobres”, que limitó las inversiones municipales a las cabeceras de los municipios rurales, y así estableció una especie de derecho para las comunidades más rurales y más pobres dentro de tales municipios (este candado, por cierto, fue eliminado con la ley fiscal de 1998). La relación de poder entre las cabeceras y las comunidades, frecuentemente muy desequilibrada, resulta fundamental para entender cómo las inversiones municipales afectan las organizaciones de los más pobres. Hay una estrecha relación de reciprocidad entre gobierno local y capital social (Fox, 2002). El uso eficaz de los recursos destinados a combatir la pobreza por parte de un gobierno local depende en alguna medida de la distribución previa del capital social, la cual incluye el arraigo y las prácticas de las organizaciones sociales. Asimismo, los gobiernos locales que tienen arraigo en sus comunidades y rinden cuentas ante las mismas contribuyen positivamente a la consolidación de las organizaciones sociales.

En relación con la creación de espacios compartidos para la toma de decisiones, no hubo ninguna participación de organizaciones campesinas o indígenas en el diseño del proyecto. Sin embargo, la funcionaria responsable por parte del BM tomó en cuenta algunas sugerencias, provenientes de ONG y de estudios académicos, respecto de la importancia de la focaliza-

<sup>24</sup> De hecho, el “Informe de terminación de la implementación” señaló que sólo dos de los cuatro gobiernos estatales participantes realmente habían impulsado mecanismos institucionales clave para fomentar la participación comunitaria en el programa de los Fondos Municipales (*Implementation Completion Report*, p.7). Mientras que un informe interno del BM, realizado cuando el proyecto estaba a medio camino, concluyó que “la participación de las comunidades en la ejecución de los trabajos es buena, en la selección y mantenimiento es mínima, y en el diseño y control es nula”.

ción rural (Fox y Aranda, 1996a). En materia de acceso público a la información, el documento base del proyecto fue traducido al español, pero circuló de manera muy limitada dentro de la misma Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). Mientras que el resumen del documento básico, que contenía los aspectos fundamentales del proyecto, no fue traducido. El manual operativo del proyecto, elaborado por el gobierno, comenzó a circular sólo después de varios años. El paso más importante se dio en el ámbito local a partir de 1998, cuando el manual llegó por primera vez a los presidentes municipales, al menos en Oaxaca. Otro candado que el proyecto intentó promover se refería a fórmulas para normar, en los estados, la asignación de recursos entre municipios y limitar las prácticas discrecionales. Dichas fórmulas se publicaron en los diarios oficiales de los gobiernos estatales (combinando variables de pobreza, población, etc.), pero esta transparencia formal tuvo pocos efectos prácticos.<sup>25</sup> Y en contraste con los logros parciales de Oaxaca en cuanto a una mayor rendición de cuentas, hay evidencia de que los fondos municipales en Chiapas, con el apoyo indirecto del BM, tuvieron un importante papel en la estrategia de “guerra de baja intensidad” empleada para contrarrestar las movilizaciones sociales y cívicas que siguieron al levantamiento zapatista.<sup>26</sup>

En términos de la creación de espacios compartidos, la estrategia nacional para los Fondos Municipales preveía la creación de consejos municipales, a fin de ampliar la participación en los procesos de asignación de recursos; pero estas instancias potencialmente plurales funcionaron muy poco en la práctica. En general, este programa descentralizado logró empoderar a los gobiernos de los estados, y no tanto a los municipios rurales más pobres.

En este caso, la coalición intersectorial más importante a favor del capital social se forjó sin ninguna participación del gobierno federal ni del BM. En el estado de Oaxaca se crearon coaliciones entre diversas comunidades indígenas y diputados estatales para promover una ley que normara la asignación de recursos entre las cabeceras y las comunidades. Gracias

<sup>25</sup> Por ejemplo, en el caso más “avanzado” de Oaxaca, en 2001, la Secretaría de Finanzas del estado compró todo el tiraje del diario oficial que informaba acerca de los montos de recursos por municipio. Le correspondió, entonces, a una organización civil, Transparencia, hacer llegar los datos “públicos” a las autoridades y ciudadanos en general a través de un suplemento de un periódico local independiente.

<sup>26</sup> Esta hipótesis fue señalada en Fox y Aranda (1996a). Burguete, en un estudio más completo sobre la dinámica política en torno a las recientes luchas municipales en Chiapas, plantea que las inversiones sociales municipales tuvieron un papel muy importante en la división del movimiento civil a favor de la autonomía municipal, sobre todo en 1994 (Burguete Cal y Mayor, 2001).

a esta coalición intersectorial, se restituyó, al menos en un estado, un principio de reparto más equitativo que había promovido el DDR2.

## *2. Desarrollo de Áreas de Temporal*

Este proyecto se diseñó explícitamente para amortiguar los costos sociales del TLCAN, mediante el apoyo a pequeños productores de maíz en áreas de temporal, a fin de que invirtiesen en cultivos más rentables. Sin embargo, ningún sector interesado de la sociedad civil participó en el diseño del proyecto, ni estuvo informado acerca de su existencia. Poco después de la firma del proyecto en 1994, se dio el cambio de gobierno federal, y la Secretaría de Agricultura y Ganadería (Sagar) decidió que este tipo de inversiones no era prioritario; de modo que usó los fondos en sus programas convencionales de inversión, que estaban centrados en la ganadería lechera y en los distritos de riego (el Programa de Alianza para el Campo). Dos años después, el proyecto se renegoció con el BM, y la mayoría de las disposiciones potencialmente favorables a las organizaciones campesinas quedaron eliminadas. A partir de entonces, muchos fondos del proyecto se utilizaron como reembolsos del programa de empleo temporal que llevaba a cabo el gobierno, y funcionó más como una transferencia asistencialista a individuos (a veces politizada) que como un programa de inversión que pudiera fortalecer a organizaciones de productores (Adelson, 1999).

Para ser más preciso, el proyecto original señalaba que los productores debían presentar sus solicitudes a través de organizaciones de productores (World Bank, 1994b, 13), pero no se creó ningún mecanismo institucional de coordinación con ellas y la renegociación de 1996 eliminó esa propuesta. Y después de la renegociación, los productores vieron la posibilidad de hacer sus solicitudes individualmente, de modo que la idea de fortalecer las organizaciones de productores quedó en el olvido. También se suponía que las organizaciones obtendrían asistencia técnica del sector privado y que por ende tendrían cierto control sobre la asignación de recursos dentro del proyecto. Pero éste fue otro de los puntos eliminados, y con ello se debilitó un mecanismo potencialmente clave para la rendición de cuentas (Adelson, 1999). Finalmente, una fracción mínima de los fondos llegó a organizaciones maiceras temporales, pero, en su mayoría, dichos fondos se entregaron a productores individuales.<sup>27</sup>

<sup>27</sup> Datos internos del BM indican que, hasta mediados de 1999, a diez organizaciones de productores se les había reembolsado los gastos en asistencia técnica por una suma total infe-

Este proyecto, en lo relativo a participación en la fase de diseño, fue calificado con un cero. Además, durante la etapa de implementación no se divulgó ningún tipo de información sobre sus actividades, ni se crearon instancias que promoviesen la corresponsabilidad en la asignación de recursos. Aunque la intención original del proyecto era fortalecer a productores organizados, fue aprovechado, más bien, por productores individuales, al parecer sin que hubiera queja alguna por parte del BM. A través de un nuevo préstamo, llamado Productividad Agrícola, mayor que el primero (400 millones de dólares), el BM vino a reforzar los programas más convencionales de la Sagar, los cuales no priorizaban a los productores de bajos ingresos (a diferencia del proyecto de Desarrollo Rural en Áreas Marginadas de la misma secretaría. Véase abajo).

### 3. *Mercados Financieros Rurales*

Este proyecto fue diseñado después de que un estudio financiado por el BM hiciera un “descubrimiento” digno de señalarse: los mercados financieros rurales no operan con eficiencia ni equidad en México (World Bank, 1995b). Dicho estudio había encuestado a familias en tres regiones sobre su acceso al crédito, pero no tomó en cuenta las operaciones reales que llevan a cabo las organizaciones financieras populares, tales como los clubes de ahorro o las uniones de crédito de pequeños agricultores. A partir de la visión sesgada de ese estudio, en el diseño del proyecto se supuso, entonces, que sólo los bancos privados tenían la capacidad para ofrecer servicios financieros a los pobres del medio rural. El proyecto combinaba actividades de asistencia técnica (pensadas para apoyar a los funcionarios que favorecen la desaparición del pequeño remanente de crédito agrícola que todavía administra el Estado) con un proyecto piloto que subsidiaría a grandes bancos comerciales que quisieran experimentar con sistemas bancarios de bajo costo, apropiados para las áreas rurales (tal como ocurre, según se dijo, en Indonesia o Tailandia). Sólo los montos relativos a la asistencia técnica pudieron llegar a las ONG u organizaciones sociales, que así recibieron una pequeña porción de esa partida presupuestal (menos de 10%).

La Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social (AMUCSS), una red de organizaciones regionales económicas del movimien-

---

rior a cien mil pesos. Sin embargo, el monto total desembolsado en este rubro fue de 43 millones de dólares (datos tomados del documento de contabilidad “Contract Recap data for Loan Number: 3778S”).

to campesino mexicano, hizo un intento serio por incidir en la fase de diseño del proyecto. Combinando el diálogo directo con el cabildeo, la AMUCSS expresó su preocupación ante el rechazo de sus puntos de vista por parte del BM y de la Secretaría de Hacienda, e invocó las mismas políticas del BM que lo obligan a consultar a las poblaciones indígenas (las empresas sociales afiliadas a la AMUCSS en Oaxaca y Chiapas son cooperativas de crédito indígenas de base amplia). En su respuesta, el BM dio a entender que sus encuestas de campo sobre los mercados financieros rurales “iban más allá de las directrices participativas” de la institución. No obstante, las encuestas sólo se habían centrado en el funcionamiento de los mercados financieros rurales; no habían preguntado, por ejemplo, cómo se podía solucionar la falta de equidad en éstos. Además, el BM había encuestado a individuos, no a organizaciones; por ende, no había tomado en cuenta el capital social. En su respuesta por escrito, el BM también aseguraba que su propuesta de contratar a individuos de la localidad para trabajar en los nuevos bancos rurales comerciales podía “contarse” como participación indígena, y que ello, de alguna manera, garantizaría la rendición de cuentas y cierta capacidad de respuesta. También apuntó que los afiliados a la AMUCSS habían asistido a un seminario del BM y de la Secretaría de Hacienda y que, por ende, podían darse por “consultados”.<sup>28</sup>

La AMUCSS no fue ignorada por haber mostrado una actitud de confrontación, ni por estar aliada a algún partido de oposición (aunque autónoma, la AMUCSS estaba encabezada por un miembro del sector campesino del PRI). Los puntos de vista de la AMUCSS fueron rechazados porque tanto el BM como sus contrapartes en la Secretaría de Hacienda consideraron que ninguna unión de crédito era digna de confianza, pues el marco legal en que operaban desde su origen era tan débil y contradictorio que había propiciado numerosos casos de corrupción (que, en su mayoría, ocurrieron en uniones de crédito urbanas). El estudio del BM no se fijó en aquellas uniones de crédito que están asociadas a uniones de productores y que, no obstante sus debilidades financieras, han creado instancias de participación que favorecen la rendición de cuentas, o han acumulado y materializado una cantidad considerable de capital social. De hecho, por lo menos uno de los defectos que el BM le atribuyó a las uniones de crédito —que los dueños pueden otorgarse préstamos a sí mismos— también es atribuible a los bancos privados mexicanos. Situación que, por otra parte, no le impi-

<sup>28</sup> Las organizaciones regionales de la AMUCSS representaban, en ese momento, a 35 000 familias de 17 estados. Véase Cruz (1995) y también el intercambio de cartas entre la dirección electa de AMUCSS y el presidente del BM, 23 de mayo de 1996, así como la respuesta (en español) del gerente de proyecto Rodrigo Chaves, 27 de septiembre de 1996.

dió considerar los bancos comerciales como la solución al fracaso de los mercados financieros rurales. Pero, en la práctica, los bancos privados de México se mostraron reacios a aceptar la oferta de subsidios por parte del proyecto; una postura nada sorprendente, tomando en cuenta sus problemas crónicos y su tendencia a priorizar ganancias a corto plazo. De hecho, el mismo documento del proyecto reconoce que la situación financiera en el ámbito rural tiende más a empeorar que a mejorar.

Haciendo un balance, este proyecto no contribuyó en nada al fortalecimiento del capital social. De hecho, los promotores del proyecto hubieran preferido liquidar a todas las organizaciones financieras de gente de bajos recursos existentes, en vez de, por ejemplo, tratar de reestructurarlas para fortalecer su capital social acumulado. En síntesis, su prejuicio ideológico en pro de la gran empresa los condujo a querer echar a perder la inversión social y económica ya hecha por los pobres. En cuanto a participación, el debate que tuvo lugar con organizaciones sociales importantes durante la fase de diseño podría hacer pensar en una calificación de cero a bajo; pero, en vista de que las puertas han quedado cerradas, el proyecto obtiene un cero. A fin de cuentas, éste terminó siendo cancelado porque no lograron desembolsar el dinero; una clara señal de que la estrategia de subsidiar a los grandes bancos para que atendiesen las necesidades rurales había fracasado.

#### 4. *Proyecto Forestal Comunitario*

La situación de México en este renglón es casi única en el mundo, pues entre 70 y 80% de sus recursos forestales se encuentran bajo el régimen de propiedad comunitaria (World Bank, 1997a, p. 1). A lo largo de las tres últimas décadas, la política forestal de México ha dado varios giros; primero, promovió firmemente la explotación estatal y empresarial de dichos recursos, luego dio impulso a la autogestión comunitaria y después alentó las plantaciones forestales privadas, de modo que las tres posturas coexisten, como prioridades, actualmente en el gobierno mexicano.<sup>29</sup> Un observador externo hubiera esperado, entonces, que el BM apoyara la política nacional de promoción de grandes plantaciones forestales comerciales, pero no fue así. Con este proyecto se buscó, más bien, “darle más poder de decisión a las comunidades y ejidos”, sobre todo en lo relativo al acceso a asistencia técnica (World Bank, 1997a, p. 21).

<sup>29</sup> Véase Alatorre y Boege (1999), Bray y Wexler (1996), Chapela (1999), Maldonado (2001), Merino (1997), Paré *et al.* (1997) y Wexler y Bray (1999), entre otros.

Este proyecto se diseñó como una respuesta ante el fracaso de un proyecto forestal anterior del BM, y representa un caso de “aprendizaje social” por parte de los actores relevantes dentro de aquél, el Estado y la sociedad civil (Brown, 1998). El proyecto anterior se había centrado en subsidiar caminos que facilitarían la tala ancestral en tierras indígenas del norte de México, y no tomaba en cuenta los respectivos costos sociales y ambientales.<sup>30</sup> Una coalición transfronteriza entre defensores de derechos humanos en Chihuahua y ambientalistas en los Estados Unidos se había opuesto formalmente a este proyecto en 1991 y halló un fuerte respaldo en el creciente debate que había surgido en torno al TLCAN. Además, los defensores de los derechos indígenas dentro del gobierno mexicano le proporcionaron información crítica a las ONG acerca del, entonces secreto, proyecto forestal (acción que revela la existencia de capital social intersectorial entre actores estatales y civiles).<sup>31</sup> Las presiones externas convirtieron las inadecuadas evaluaciones de impacto ambiental y social del proyecto forestal en un foco rojo, y esto le dio al personal del BM suficiente poder como para suspenderlo en 1991. Según la retrospectiva oficial del BM, los problemas administrativos, junto con una “creciente actitud crítica hacia el proyecto por parte del público”, hicieron que el gobierno lo percibiera como “problemático”, perdiera interés en el mismo y cancelara el balance del préstamo (World Bank, 1995a, p. iii). Éste sería el primer proyecto del BM que se iba a cancelar en México debido, en parte, a preocupaciones y presiones de la sociedad civil.<sup>32</sup>

En vez de iniciar rápidamente otro proyecto, o retirarse del sector, el nuevo personal del BM optó por proponer y realizar un análisis sectorial en colaboración con el gobierno mexicano, en el cual se incluyó la opinión de expertos nacionales en políticas forestales, quienes adicionalmente tenían claras preocupaciones de orden ambiental y social. El resultado fue un estudio cuya amplia visión sustentó el carácter participativo que distinguió al proceso de diseño del proyecto (World Bank, 1995a). La estrecha colaboración entre el personal reformista del BM, funcionarios ecologistas de la Se-

<sup>30</sup> Para detalles con respecto a los puntos de vista de las organizaciones civiles mexicanas y estadounidenses, véase Lowerre (1994) y Rojas (1991).

<sup>31</sup> Entrevistas con participantes, ciudad de México, 1999.

<sup>32</sup> Los aprendizajes “oficiales” incluían la falta de participación local y “relaciones externas poco efectivas”. El BM manejó eficazmente sus discusiones con las ONG sobre el proyecto, pero no dispuso de mecanismos para discutir su posición con la comunidad internacional. En esos momentos tampoco había mecanismos adecuados en México para incorporar a las ONG en un diálogo serio sobre el proyecto (World Bank, 1995d, p. iv). Estos aprendizajes no mencionaban explícitamente la necesidad de incrementar la participación de los pueblos indígenas afectados.

marnap (no ingenieros forestales), varios expertos mexicanos en materia forestal y algunas ONG clave condujo a una serie de talleres participativos con empresas forestales indígenas (Martínez *et al.*, 1995a; 1995b). De allí surgió un proyecto que se centró geográficamente en el estado de Oaxaca, donde se encuentran muchas empresas económicas indígenas de base comunitaria muy consolidadas, y de las cuales un buen número lleva años manejando sus recursos madereros (Chapela, 1999). El diseño del proyecto hizo hincapié en el acceso a diversos servicios de manejo forestal, incluyendo proyectos no maderables. Se pretendía mejorar la calidad de éstos, promover la sensibilidad hacia cuestiones ambientales y elevar el nivel de la rendición de cuentas por parte de los prestadores de servicios a las organizaciones sociales forestales (que, en última instancia, son los dueños de los recursos). Para convencer a los economistas, podrían presentar la iniciativa en términos del mejoramiento del mercado para servicios forestales. El proyecto intervino principalmente por el lado de la oferta.

La fase de implementación incluyó consultas regulares, así como el intercambio de información entre una amplia gama de interesados, lo cual permitió establecer alianzas entre los responsables del proyecto en la Semarnap, las ONG involucradas en el manejo forestal y las organizaciones forestales comunitarias. Pero, por otra parte, el proyecto tuvo que enfrentar la oposición de la Secretaría de Hacienda, que bloqueó y luego frenó el flujo de buena parte de los fondos asignados.<sup>33</sup> Más silenciosa, pero no menos significativa, fue la resistencia de los ingenieros forestales, más tradicionalistas, dentro de la propia Semarnap, quienes no compartían la idea de que, como profesionales, debían rendir cuentas a las organizaciones comunitarias.<sup>34</sup> Aunque la escasez de fondos había dificultado la rendición de cuentas, las relaciones intersectoriales fueron lo suficientemente fuertes como para salvar este obstáculo. De hecho, los funcionarios reformistas de la Semarnap recibieron un apoyo constante de sus contrapartes del BM en sus discusiones con otros funcionarios de esa secretaría y la de Hacienda.<sup>35</sup> Los retos que se han enfrentado durante el proceso de implementación indican que la combinación entre un capital social horizontal de base amplia y un capital social intersectorial diversificado es necesaria pero no suficiente. Una coalición también tiene que movilizar su *propio capital políti-*

<sup>33</sup> Véase el informe sobre los avances en la implementación (Subsecretaría de Recursos Naturales, 1999) y los reportajes en la prensa oaxaqueña que revelan la oposición de la Secretaría de Hacienda (Bermúdez, 1999).

<sup>34</sup> Entrevistas con dirigentes forestales, funcionarios y ONG operativas en Oaxaca, mayo de 1999. Para una evaluación independiente de esta dinámica, véase Maldonado (2001).

<sup>35</sup> Entrevistas con funcionarios del BM y de la Semarnap, agosto de 1998 y mayo de 1999.

co para fortalecer contrapesos frente a la oposición que busca impedir el empoderamiento de las organizaciones indígenas autónomas.

Ahora bien, ¿qué efectos tuvo el proyecto sobre el capital social en el sector forestal comunitario? Si bien fue diseñado para subsidiar a los prestadores de servicios, sin apoyos directos a las organizaciones, desde el principio contribuyó a incrementar el capital social de las organizaciones más consolidadas, mientras que las organizaciones menos consolidadas comenzaron a ver incrementarse el suyo sólo después de que el proyecto llevaba varios años de funcionamiento. Sin embargo, todo esto ocurrió en el contexto de un proyecto que resultaba demasiado pequeño para la tarea y sin que las organizaciones contasen con el dinero suficiente para poder invertir y llevar a cabo las actividades propuestas en el diseño.<sup>36</sup> En otras palabras, la estrategia de intervención sólo por el lado de la oferta, sin potenciar la demanda, resultó limitada.

#### 5. Acuacultura

A la acuacultura comercial en México se le auguraba un auténtico *boom* después de que reformas legales liberalizaron el sector a mediados de los ochenta. Pero el rápido crecimiento de la acuacultura comercial en otros países también ha sido objeto de una intensa polémica debido a sus altos costos ambientales y sociales, así que el gobierno y el BM se vieron ante la disyuntiva de considerar o soslayar estos riesgos. Este proyecto del BM fue pensado para instalar infraestructura y para fortalecer la capacidad institucional de la Semarnap, de modo que ésta pudiese regular los efectos del crecimiento de la acuacultura y tuviese recursos para promoverla dentro del “sector social” de los ejidatarios. Éste, y el forestal, fueron los dos primeros proyectos del BM en México en cuyo diseño intervinieron significativamente actores sociales y civiles.

La Semarnap había sido creada por el gobierno del presidente Zedillo y estaba dirigida por una corriente de funcionarios caracterizados por su compromiso socioambiental. Pero la institución también incluía ciertas dependencias más convencionales, bastante poderosas e históricamente autónomas, y que provenían originalmente de otras dependencias, como la Subsecretaría de Pesca. Esta última no estaba controlada por funcionarios reformistas, y por lo mismo hubiera preferido un planteamiento claramen-

<sup>36</sup> Véase también Castellanos (2000), DeWalt, Guadarrama Olivera y Betancourt Correa (2000), DeWalt (2001), Maldonado (2001) y SIPA (1999).

te industrial para la acuicultura. Esta tendencia se había reflejado en el primer resumen del proyecto hecho por el BM, donde se le daba prioridad a los parques acuícolas industriales convencionales.<sup>37</sup> Fueron las preocupaciones expresadas por actores sociales y civiles, junto con las evaluaciones de impacto social y ambiental del propio BM, las que llevaron al personal que éste había asignado al proyecto a tratar de incorporar fórmulas más participativas en cuanto al diseño del proyecto.<sup>38</sup>

En relación con el Proyecto de Acción para los Manglares (*Mangrove Action Project*), una pequeña red internacional con sede en los Estados Unidos, y más tarde el Sierra Club de Canadá, junto con sus aliados de otros países (ninguno de ellos mexicano) le pidieron al BM que lo cancelara, en razón –argumentaron– de los riesgos ambientales que implicaba.<sup>39</sup> Estas ONG habían adoptado dicha postura sin consultar previamente a pescadores u organizaciones ambientalistas mexicanas, que no apoyaban la cancelación. Dichas organizaciones tenían una agenda más amplia con la Semarnap y proponían, como alternativa, replantar el proyecto de manera que fuera más sensible a cuestiones sociales y ambientales.

Cuando el Centro de Información sobre el Banco Mundial (*Bank Information Center*), un grupo de interés público con sede en Washington, junto con Trasparencia, una ONG mexicana de reciente fundación, alertaron a organizaciones oaxaqueñas de pescadores con respecto al proyecto, éstas se comunicaron directamente por fax con varios funcionarios del BM para señalarles que el proyecto violaba la política indigenista de la institución.

<sup>37</sup> Véase el primer documento de información sobre el proyecto (diciembre, 1993).

<sup>38</sup> El estudio oficial del BM sobre el impacto social fue realizado por antropólogos independientes. Tenía un tono entusiasta, pero también subrayaba los múltiples obstáculos que enfrentó la participación social, así como la falta de relaciones positivas entre las dependencias gubernamentales y las comunidades locales (DeWalt y Toledo, 1994). Como afirmó un especialista social del BM en ese momento, “el proyecto de la Secretaría de Pesca huele a ‘pescado crudo’, pero quién sabe, a lo mejor todavía se puede rescatar algo digno” (comunicación personal, octubre de 1994).

<sup>39</sup> Véase el intercambio de cartas entre la Coordinadora de la Campaña Canadiense ante el Banco Multilateral de Desarrollo (18 de septiembre de 1995) y el presidente del BM (2 de octubre de 1995). Después de que las organizaciones civiles reconsideraron el asunto, el Proyecto de Acción para los Manglares cambió de postura y llamó a la suspensión; “incluso, la rendición de cuentas es mayor en lo relativo al impacto de la acuicultura de camarón en gran escala” (*Mangrove Action Project Quarterly News*, junio de 1995). La posición de las ONG mexicanas, sobre todo de Desarrollo, Ambiente y Sociedad y de Greenpeace-Mexico, fue que “los pocos esfuerzos para incorporar la participación pública han sido totalmente insuficientes, y los pasos propuestos para mitigar el impacto ambiental son inadecuados” (Whizar, Salazar y Gonzalez Franco, 1995). Para los resultados de un foro con organizaciones de pescadores, véase Salazar y Whizar (1996).

Esto, a su vez, permitió que un especialista interno en desarrollo social alertara al departamento legal del BM, el cual suspendió temporalmente los preparativos del proyecto hasta que el diseño del proyecto no tomara en cuenta los efectos sobre la población indígena.<sup>40</sup> Aunque todo esto provocó fricción tanto dentro del BM como entre éste y pescadores locales, también llevó a que se celebraran reuniones con las organizaciones de pescadores para dar a conocer la información correspondiente.

Posteriormente, nuevas negociaciones entre el BM y la Semarnap condujeron a una significativa reducción del énfasis originalmente industrial del proyecto. Así, para el momento de la firma del préstamo, mientras sólo quedaba uno de los varios grandes parques acuícolas camaroneros convencionales que se habían pensado en un principio, se había diseñado un esquema bastante detallado de participación social, impacto ambiental y transparencia pública, y se había incluido, por separado, un fondo social para pescadores indígenas (equivalente a 11% de los fondos del proyecto), así como otro 11% para capacitación del sector social. La combinación, entonces, del escrutinio por parte de la sociedad civil, incluyendo presiones internacionales más contestarias, con la actitud más propositiva de las organizaciones sociales y civiles mexicanas presionó y a la vez fortaleció a la responsable del proyecto para poder cumplir con algunas de las reformas de “salvaguarda” más importantes del BM. Ella misma diría después que los funcionarios de la Subsecretaría de Pesca “trataron de promover la acuicultura comercial desde la primera vez que enviamos una misión, mientras que nosotros queríamos llevar a cabo una acuicultura de carácter social”.<sup>41</sup>

<sup>40</sup> Dentro del BM, el gerente del Departamento México respondió (según testigos) echando de su oficina al abogado y al principal especialista en desarrollo social. En cuanto a las relaciones entre la responsable del proyecto y los pescadores de Oaxaca, véase el respectivo intercambio de cartas. El 20 de septiembre de 1995, los pescadores organizados le escribieron al BM criticándolo por afirmar, en el documento de información del proyecto, que los había consultado durante la fase de preparación del mismo. El 2 de enero de 1996 la responsable del proyecto respondió que ellos habían sido consultados porque asistieron a un foro convocado por un consultor del BM (quien no se consideraba a sí mismo como “representante” de la institución). Nótese la diferencia, en cuanto al tiempo que tomó la respuesta, entre este caso y la carta canadiense mencionada en la nota anterior. La carta termina de manera positiva, ya que se conmina a los pescadores a participar en el nuevo fondo de inversión focalizado. Cabe hacer notar que la carta a los pescadores indígenas estaba escrita en inglés (el director de Transparencia propuso que le escribieran a ella en huave, lengua indígena que hablan los pescadores de esa región de la costa de Oaxaca). Previamente, Greenpeace también se había quejado de la inexactitud de las aseveraciones del BM en el sentido de que los pescadores habían sido “consultados”. En realidad, sólo se les había informado de los planes del BM (*The News*, 10 de marzo de 1995 [México, D.F.]).

<sup>41</sup> Entrevista, enero de 1996. La responsable del proyecto añadió: “Estoy muy preocu-

Pero el resultado final fue un proyecto lleno de concesiones que no despertó mucho entusiasmo entre las distintas partes interesadas. Después de la firma del proyecto, el gobierno mexicano nunca asignó los recursos correspondientes y, por ende, el BM tampoco desembolsó casi nada.<sup>42</sup> Por consiguiente, ninguna de las propuestas de reforma que se incluyeron en el proyecto ha sido realmente puesta a prueba.

El proyecto se congeló, en parte, porque no contó con una coalición sólida en que apoyarse. No había un acuerdo en el interior del BM ni del gobierno mexicano con respecto a si se debía perseguir una estrategia socioambiental en el sector. Por su parte, las organizaciones de base potencialmente beneficiaras carecían de una palanca y de aliados dentro del sector público y, en el mejor de los casos, sólo se habrían visto involucradas en una pequeña parte del proyecto. En el papel, el diseño del proyecto deja ver claramente la influencia de las directrices operativas del BM relativas a reformas sociales y ambientales; pero el capital social intersectorial se mostró inconsistente y débil frente los obstáculos que se interpusieron a las innovaciones participativas.

#### 6. *Desarrollo Rural en Áreas Marginadas*

Este proyecto surgió después de que un especialista en desarrollo institucional del BM reconoció la necesidad de desarrollar estrategias de fomento productivo más participativas, enfocadas a pequeños productores indígenas de bajos recursos en México. La primera responsable del proyecto había aprendido de las limitaciones de una experiencia anterior, el proyecto de Descentralización y Desarrollo Regional 1, por lo cual se aplicó a buscar mecanismos para ajustar mejor los diseños institucionales con las entidades de desarrollo rural y la capacidad organizativa de los productores rurales.<sup>43</sup> Cabe señalar que, previamente, ella había pertenecido a una de las pocas facciones reformistas organizadas que existen dentro del BM, el Gru-

---

pada porque de los objetivos sociales se habla mucho pero sin creer realmente en ellos, y ya no nos podemos echar para atrás. No nos queda sino continuar, pero, eso sí, involucremos a las ONG.”

<sup>42</sup> La Secretaría de Hacienda se rehusaba a asignar recursos presupuestales a este proyecto porque el parque era tan grande que daba la impresión de ser una empresa del Estado, no obstante las previsiones del proyecto en el sentido de que se trataba de una inversión mixta (entrevista con el personal del BM, mayo de 1999).

<sup>43</sup> El proyecto de Descentralización y Desarrollo Regional 1 tuvo cierto éxito en cuanto al financiamiento de pequeños proyectos de obras públicas en áreas rurales de bajos recursos,

po de Aprendizaje sobre el Desarrollo Participativo (World Bank, 1996). Durante la fase inicial de este proyecto, la funcionaria invirtió su propio capital político en la construcción del tipo de capital social intersectorial que “tiende puentes”. Se esforzó por conocer a los más importantes líderes de las ONG en la materia, aprendió acerca del funcionamiento real de las instituciones mexicanas y, de manera innovadora, encargó traducir al español un documento de información pública del BM por primera vez en México (1995).

El proceso de diseño del proyecto se inició en Oaxaca y, de todos los emprendidos en México hasta entonces, fue el más participativo, pues incluyó estudios y consultas que expresaban una amplia gama de puntos de vista (Velásquez, 1996). En sus recomendaciones, las organizaciones indígenas de productores y los organismos civiles aliados insistieron en que el proyecto asignara sus recursos a través de consejos regionales participativos, en los cuales quedarían incluidas las organizaciones regionales de productores. Además, opinaban que esos consejos deberían tener un significativo grado de autonomía frente a las dependencias gubernamentales. Esto, a fin de evitar problemas que habían tenido previamente con organismos, en cuanto a “compartir el poder”, donde las organizaciones más representativas (y por ende las que podían alzar más la voz y ser más autónomas) habían resultado excluidas o sin poder real en la toma de decisiones.

Como experiencia, este proceso de diseño parecía indicar que se había aprendido tanto de las limitaciones de anteriores proyectos del BM como de las promesas incumplidas de las políticas públicas nacionales, en lo relativo al establecimiento de relaciones equilibradas con organizaciones de productores indígenas. Más concretamente, se estaba aprovechando los aprendizajes derivados de la experiencia del Instituto Nacional Indigenista (INI) con los consejos de organizaciones de productores, que juntos gestionaron los Fondos Regionales.<sup>44</sup>

En el camino, la administración del proyecto pasó de la Sedesol, con un historial ambiguo en materia de compartir el poder con la sociedad civil, a la Sagar, que le daba prioridad a los proyectos productivos pero le fal-

---

pero fracasó en su esfuerzo por apoyar las inversiones productivas en esas mismas regiones (Fox y Aranda, 1996a).

<sup>44</sup> Para un análisis de los consejos regionales del INI, véase Fox (1994, 1996). Y consúltese Fox (1992a) para una discusión sobre la primera experiencia mexicana en que un programa de alcance nacional intentó compartir el poder, de manera corresponsable, con consejos regionales plurales y representativos (los Consejos Comunitarios de Abasto). Ambos tipos de consejos sobreviven hasta la fecha, aunque carecen de un apoyo gubernamental consistente.

taba experiencia en cuanto a compartir el poder con organizaciones autónomas de productores indígenas. Si los funcionarios del BM a cargo del proyecto hubieran insistido en mantener las estrategias participativas, posiblemente habrían influido para que la balanza de poder dentro de la Sagar se inclinase a favor de las mismas. Pero la responsable del proyecto fue transferida a otro país, y esto dificultó considerablemente sostener el ímpetu sin precedentes que se había logrado imprimir en un principio.

En efecto, los varios funcionarios que la sucedieron carecían de poder o no le dieron prioridad a las iniciativas para hacer participar y compartir el poder con las organizaciones de productores. Pero, además, se modificó la cobertura geográfica del proyecto, ampliándose más allá del punto focal que representaba Oaxaca, hacia donde había mejores condiciones para establecer relaciones más equilibradas entre la sociedad y el Estado. La primera fase del proyecto también incluyó la Huasteca, que abarca regiones de otros tres estados, y donde escaseaban las experiencias de relaciones plurales y equilibradas entre el Estado y las organizaciones sociales.<sup>45</sup> Esto era especialmente cierto en lo referente al capital social horizontal extendido y al capital social intersectorial (el que tiende puentes entre los sectores social y público).

Aunque, finalmente, el diseño del proyecto conservó ciertas ideas generales, como los consejos regionales, los cambios efectuados debilitaron sustancialmente la capacidad del mismo para lograr que el poder se compartiera de manera sustancial. Por ejemplo, se cambiaron ciertas directrices para apoyar a productores individuales y a pequeños grupos, en vez de seguir priorizando a organizaciones más amplias y representativas. Mientras que la capacidad decisoria de los consejos quedó severamente limitada, pues se otorgó poder de veto a una gama bastante diversa de entidades gubernamentales, que podían convertirse en detractoras de los propios consejos. Asimismo, las propuestas para subproyectos locales y regionales avalladas por los consejos tenían que ser apoyadas por el aparato dominante dentro de la Sagar, que más bien prefería subsidiar a los productores más acomodados, inscritos en el Programa Alianza para el Campo, su prioridad principal. Más aún, el manual de operaciones (Sagar, 1998) indicaba que si los consejos estuviesen divididos con respecto a apoyar determinado subproyecto (cosa muy posible, dada su conformación plural), entonces la

<sup>45</sup> El proyecto es un préstamo "adaptable", lo que significa que su monto y cobertura se pueden incrementar en fases subsecuentes, sin que se requiera la aprobación de la junta del BM. Para el gobierno, este mecanismo tiene la ventaja de que le da acceso a una mayor cantidad de fondos sin tener que pagar cuotas de enganche por anticipado (entrevista, Secretaría de Hacienda, mayo de 1999).

decisión quedaría en manos de una instancia superior, los consejos estatales, que estaban totalmente controlados por funcionarios conservadores y por ciertas organizaciones de productores. De esta manera, el diseño final del proyecto distaba mucho de representar una mejoría con respecto a la experiencia previa de los consejos regionales con el INI.

Si bien el diseño del proyecto mostraba características moderadamente participativas en sus inicios, al final produjo muy pocos lineamientos a favor del capital social. Pero esto no significa que los resultados del proyecto estuviesen predeterminados. Han sido varios los proyectos de desarrollo rural en México que en su trayectoria han experimentado una mayor participación social que la proyectada inicialmente por los observadores. En experiencias pasadas, el grado en que un programa podía superar las limitaciones iniciales dependía, primero, de la capacidad de las organizaciones sociales ya existentes para aprovechar los pequeños espacios que el sistema había abierto a la participación y, segundo, de la capacidad de los funcionarios que favorecían el que el poder se compartiera para realmente controlar la implementación del programa (Fox, 1992a; 1996).

En el caso que nos ocupa, los primeros años de implementación indican, hasta ahora, que muchas organizaciones sociales autónomas han reiterado su interés en participar, pero que nunca han hallado, del otro lado de la mesa, funcionarios dispuestos a establecer alianzas. En el ámbito federal, el programa se asignó a una subsecretaría de la Sagar encabezada por un funcionario que simpatizaba con la participación y el pluralismo. Sin embargo, sus subordinados operativos clave no llevaron ese discurso a la práctica, al igual que los gobiernos estatales directamente involucrados en el enlace con los consejos regionales. De hecho, ningún gobierno estatal se abrió a la posibilidad de establecer relaciones equilibradas con las organizaciones regionales; más bien, todos, en mayor o menor grado, se han mostrado hostiles a la idea.<sup>46</sup>

Originalmente, la implementación del programa en los estados preveía subdividir cada región en varias subregiones. Así, durante esa fase, el

<sup>46</sup> Esta valoración se basa en: extensas entrevistas con dos funcionarios clave del programa federal en mayo de 1999; visitas de campo y entrevistas detalladas con participantes de organizaciones sociales de cinco de los seis consejos en Oaxaca, en abril, mayo y agosto de 1999; la evaluaciones que encargó el propio gobierno sobre la implementación en Oaxaca (Sánchez López *et al.*, 1998) y Veracruz (1999); la evaluación detallada de Rangel sobre la experiencia en San Luis Potosí (1999), así como en entrevistas celebradas en agosto de 1999 con analistas independientes, con sede en Veracruz. Consúltese también las crónicas de prensa en Bermúdez Santiago (1999a), Chavela (1999), la tesis de Castellanos (2000) y los testimonios de las organizaciones de productores registradas en las minutas de talleres (Trasparencia, 1998, 1999, 2000).

programa dividió los consejos originales en consejos subregionales. En teoría, según los funcionarios federales, la medida facilitaba la participación y la inclusión, pero no cambió la correlación de fuerzas, pues no debilitó a aquellos funcionarios de los gobiernos estatales y del federal que se las arreglaban para bloquear la idea de compartir el poder.

Tal y como se resume en el cuadro 4, a principios de 2000 las seis regiones originales del programa contaban con diez procesos regionales o subregionales de toma de decisiones. De esos diez, uno carecía totalmente de mecanismos de participación (Mixe Bajo-Cuenca), sólo cuatro presentaban una inclusión incipiente (Huasteca veracruzana, Huasteca hidalguense, Huasteca potosina-llanos y Mazateca Baja), mientras que en los demás la inclusión era parcial (Mazateca Baja, Mazateca-Alta, Mixe Alto, Mixe Bajo-Istmo, Cuicatlán y Huasteca potosina-sierra). En ninguno de estos casos, que corresponden a las regiones originalmente escogidas como focos de atención del proyecto, se puede afirmar que hubo un proceso de inclusión plena de las organizaciones realmente existentes en la toma de decisiones.<sup>47</sup>

Al respecto, el caso del consejo de Cuicatlán es revelador. Allí participaban todas las organizaciones de productores representativas de la región y caminaba hacia la inclusión plena, pero fue atacado y desmantelado por el gobierno estatal porque no se subordinó a sus necesidades electorales. No es casual que la sociedad civil rural de Cuicatlán tenga un grado sobresaliente de cohesión social, y que todas las organizaciones representativas estén unificadas en un solo grupo (la Unión de Ejidos y Comunidades Cuicatecas). La organización regional de productores indígenas de Cuicatlán tiene una amplia experiencia en cuanto a la participación directa y responsable en el manejo de programas gubernamentales de desarrollo rural (Fox, 1994). Aunque es autónoma en la práctica, dicha organización está activamente afiliada al PRI, razón por la cual es menos susceptible de ser excluida de cualquier programa de gobierno que otras organizaciones aún más independientes. De hecho, el dirigente social regional más representativo informó que el gobierno del estado, junto con el delegado de la Sagar en Oaxaca, había decidido disolver su consejo regional para crear tres nuevos consejos microrregionales. A este respecto dijo que

ellos [la Sagar] dicen que somos un modelo, un grupo piloto, y luego nos quieren desaparecer. Les preguntamos qué es lo que esto significa para nuestros delegados [elegidos] y para nuestros técnicos [el equipo de apoyo asigna-

<sup>47</sup> Los detalles sobre las experiencias en cada región se presentarán en una versión subsecuente de este trabajo.

do a su consejo regional], y no respondieron. Los funcionarios de la Sagar en la ciudad de México dicen que quieren apoyar a las comunidades, y nos reunimos con ellos para revisar el programa de 1999, pero luego no le dieron seguimiento alguno y ya estamos a septiembre. Ahora nos dividen y la gente no está de acuerdo.<sup>48</sup>

A raíz de ello, esta organización que estaba afiliada al gobierno empezó a considerar la posibilidad de realizar acciones militantes directas por primera vez en los más de 15 años que lleva coadministrando programas gubernamentales de desarrollo rural. En resumen, aun en casos extremos como éste, donde se podría suponer que se cuenta con todas las condiciones necesarias para una participación exitosa y para construir capital social intersectorial, los puntos de vista del consejo fueron sistemáticamente rechazados por la Sagar y sus contrapartes en el gobierno del estado.<sup>49</sup>

A pesar de que no se abrieron los espacios de poder compartido en Oaxaca ni en buena parte de las Huastecas (salvo en la potosina), sí hubo impactos sociales en el ámbito de la “extensión” del capital social. Después de varios años, la lucha de varias organizaciones indígenas, en diversas regiones de Oaxaca, que reivindicaban su derecho a ser tomadas en cuenta en el proyecto produjo un efecto importante. En 1999 se formó una nueva coordinadora estatal de Consejos de Desarrollo Sustentable, formada principalmente por sujetos sociales excluidos de los consejos oficiales, pero no logró sostenerse cuando el gobierno cerró el acceso a los recursos.<sup>50</sup> Después de que la modesta campaña –emprendida en Oaxaca y las Huastecas– para abrir espacios a una mayor participación con autonomía ganó cierto grado de interlocución en el ámbito federal (véase cuadro 4), uno de sus principales logros consistió en presentar una propuesta para una serie de cambios en el manual de operaciones del programa, algunos de los cuales fueron aceptados, con posibles efectos multiplicadores en otras regiones.

<sup>48</sup> Entrevista, septiembre de 1999.

<sup>49</sup> Entrevistas con los líderes de la Unión de Ejidos y Comunidades de Cuicatlán, Oaxaca (Cuicatlán, Oaxaca, abril de 1999). Por ejemplo, aunque encabezaban el consejo regional, sólo consiguieron una copia del manual de operaciones del programa después de unirse con otras organizaciones regionales y la ONG Transparencia, e informarle directamente al Subsecretario de Desarrollo Rural que habían sido excluidos de los procesos de toma de decisiones. La visita, empero, no produjo ningún resultado tangible que les permitiese compartir el poder con el resto del aparato de la Sagar.

<sup>50</sup> Su propuesta para cambiar y mejorar el programa se puede ver en <http://www.transparencia.org.mx>.

## CUADRO 4

Inclusión de organizaciones indígenas autónomas de productores en los consejos regionales de Oaxaca y de las Huastecas (2000)

*Oaxaca*

<i>Exclusión total</i>	<i>Inclusión incipiente</i>	<i>Inclusión parcial</i>	<i>Inclusión plena</i>
		< Mazateca Alta < Cuicatlán	
	Mazateca Baja >		
Mixe Bajo - Cuenca		< Mixe Alto > < Mixe Bajo - Istmo >	

*Huastecas*

<i>Exclusión total</i>	<i>Inclusión incipiente</i>	<i>Inclusión parcial</i>	<i>Inclusión plena</i>
	Huasteca - Hidalgo Huasteca - San Luis Potosí (llanos) >		
		Huasteca - San Luis Potosí (sierra) >	
	< Huasteca -Veracruz		

Nota: dado que los procesos son dinámicos, las flechas indican la dirección del cambio, hacia un mayor o un menor grado de pluralidad (en ciertos casos hay tendencias simultáneas en los dos sentidos). Estas evaluaciones se basan en entrevistas de campo con actores regionales autónomos (dirigentes de productores, activistas de derechos humanos y ambientalistas) realizadas en 1999 y 2000.

## HALLAZGOS PRINCIPALES:

A. *Cuando varía el poder de negociación entre los actores reformistas varían también los posibles "ambientes propicios" para el capital social*

El hallazgo empírico más claro fue que los resultados de los seis proyectos son un tanto dispares, lo mismo entre sectores que entre regiones. El cuadro 3 muestra bien cómo en la mayoría de los casos no se puso en práctica el compromiso que el BM había establecido oficialmente con respecto a la participación informada de los pueblos indígenas en los proyectos que los afectasen. La excepción sería, y que tomó pasos claros en esa dirección, fue el proyecto Forestal Comunitario, cuyo alcance era muy limitado. Era

un enclave aislado, en términos tanto de su ubicación en el aparato estatal como de su cobertura geográfica. El proyecto de Áreas Marginadas, donde las variaciones regionales se estudiaron con mayor detenimiento, reveló que, aun en los casos más prometedores, la norma era un rango muy amplio de resultados diferentes en los ámbitos regional y local. Pero, dado que el proyecto tenía un alcance nacional, potencialmente podía tener mayores repercusiones en términos de propiciar un ambiente institucional para el capital social.

Los patrones de variación confirmaron una de las hipótesis: los proyectos cuyos fondos se destinaron a dependencias implementadoras bajo el control de funcionarios que favorecían el capital social tuvieron un mejor desempeño que aquellos proyectos en que esto no ocurrió. En el caso del proyecto Forestal Comunitario, éste canalizó los fondos hacia dependencias dirigidas (aunque no exclusivamente integradas) por funcionarios que favorecían la acumulación de capital social en organizaciones forestales indígenas. En este mismo proyecto, el personal del BM a favor del capital social tuvo un papel más influyente, especialmente en cuanto a hacer un esfuerzo extra para construir capital social intrasectorial con sus contrapartes reformistas dentro del Estado y de la sociedad civil. Sólo así, juntos, lograron superar los obstáculos que pusieron la Secretaría de Hacienda y los ingenieros forestales convencionales de la Semarnap.

A la vez que se presentó cierta variación entre los sectores, hubo una equivalente entre las distintas regiones geográficas que cubrían los proyectos. Esto subraya las *limitaciones* que hay en tomar los proyectos como unidades principales de análisis. Por eso, en el cuadro 4 se intenta desglosar aún más los resultados sintetizados en el cuadro 3. Estos patrones se explican principalmente por dos razones: primera, la fuerza con que crece el capital social dentro de la sociedad civil varía mucho entre regiones; y segunda, las actitudes de los funcionarios operativos ante las organizaciones autónomas también varían de una región a otra.

En todos los proyectos que finalmente se implementaron, poderosas coaliciones formadas por actores políticos y económicos, que se oponían a compartir el poder con las organizaciones sociales (especialmente las indígenas), controlaban las oportunidades institucionales clave. No es de extrañar, entonces, que los obstáculos que se presentaron fueran obra de esas mismas coaliciones, que, como también se documentó, estaban bien arraigadas tanto en los gobiernos de los estados como en los aparatos del federal.

El hecho de que las élites regionales tengan la capacidad política para impedir que se comparta el poder con las organizaciones de los más pobres en el medio rural no debería haber sorprendido a los funcionarios del

Estado y del BM que, por el contrario, estaban abiertos a la participación social. Aun así, éstos tendían, cuando mucho, a *reaccionar* ante estas dificultades, en vez de desarrollar estrategias más pro activas para superar los obstáculos previsibles. Dicho de otra forma, la considerable variación interregional de los resultados –incluso en dos proyectos muy promisorios– es fruto, en parte, de una “subinversión” de los funcionarios al intentar promover ambientes institucionales propicios para el capital social (en los ámbitos nacional, regional y local).

*B. Las dimensiones étnicas y de género del capital social siguen sin ser reconocidas*

Entre los proyectos estudiados, sólo uno –el Forestal Comunitario– le prestó considerable atención a la faceta étnica de la acumulación de capital social, procurando apoyar la autonomía de las numerosas y diversas organizaciones indígenas forestales. Al mismo tiempo, es preciso reconocer que el proyecto DDR2 (que también se realizó en Oaxaca) contribuyó a reforzar el proceso de reconocimiento de la autonomía de los municipios indígenas, el cual ya estaba en marcha en ese estado.

En cambio, y según varios informes de campo, el proyecto de Desarrollo Rural en Áreas Marginadas, que inicialmente se veía muy promisorio, ignoró o excluyó a las organizaciones de productores indígenas más consolidadas en la mayoría de las zonas donde operó. Los responsables del proyecto en el BM y en el gobierno federal echaron la culpa de ello a sus contrapartes en los gobiernos estatales, cuyo poder sobre la asignación de recursos se había fortalecido desde el mismo diseño del proyecto (de hecho, y como parte de las estrategias descentralizadoras, era la base operativa del mismo).

Dado que este proyecto está todavía en curso, sus resultados son aún difíciles de establecer. Sin embargo, las elecciones de 2000 se convirtieron en un motivo para politizar las operaciones del programa, particularmente en Oaxaca.<sup>51</sup> A esto se opusieron abiertamente varias organizaciones indígenas, que en plena campaña electoral lograron que el BM y el gobierno

<sup>51</sup> Por ejemplo, según un informe de campo elaborado por un testigo presencial, la ceremonia en que se distribuyeron los beneficios de este programa de la Sagar en la región del Bajo Mixe (Oaxaca), incluyó un discurso de claro tinte proselitista a favor de uno de los candidatos presidenciales del partido oficial (que de hecho era un ex secretario de Agricultura), y fue seguido por la distribución de gorras alusivas a la campaña (comunicación personal, Javier Mancilla [Trasparencia], 19 de octubre de 1999).

federal realizaran una visita de monitoreo, la cual contribuyó a frenar la manipulación del programa por parte del gobierno estatal.<sup>52</sup> Después del triunfo de Vicente Fox, en cambio, se abrieron más espacios para las iniciativas cívicas que se oponían a la politización de los recursos, al menos en ese estado.

Ninguno de los proyectos estudiados realmente tomó en cuenta la perspectiva de género, ni en su diseño ni en su implementación. Esta situación refleja el muy limitado “enfoque de género” del BM, que consiste en considerar a las mujeres sólo como madres, no como actores económicos, o sea, como campesinas, trabajadoras, dueñas de recursos naturales o comerciantes.<sup>53</sup> Aun así, hubo al menos un caso en que campesinas indígenas organizadas, las de la región oaxaqueña del Papaloapan, emprendieron acciones militantes directas y presionaron para ejercer su derecho como productoras a ser incluidas en el programa. Ellas tomaron como rehenes a funcionarios de la Sagar durante tres días, encerrándolos en sus propias oficinas, y les dieron de comer “lo mismo que comemos nosotras.”<sup>54</sup>

### C. *La “confianza intersectorial” es un recurso potencial para el cambio y requiere de inversiones*

En la bibliografía relativa a capital social hay cierta confusión con respecto a si la confianza debe ser considerada como un *elemento* de éste, e incluirla *dentro* de la definición como una de sus propias dimensiones (capital social definido como un conjunto de “normas y relaciones”). Por otra parte, hay quienes piensan que la confianza puede ser más bien producto del desarrollo del capital social. Ahora bien, el situar las normas y las relaciones bajo un mismo techo conceptual hace que los flujos causales sean difíciles de entender: ¿son las relaciones entre actores las que dan origen a la confianza, o viceversa? El proceso es a menudo recíproco, pero también puede depender del curso de los acontecimientos, de modo que bien podemos terminar en un dilema: ¿qué fue primero, el huevo o la gallina? Además, muchas relaciones o formas de cooperación entre actores se explican más por conveniencia que por convicción (en la confianza mutua). Por todas estas razones, la definición de capital social empleada aquí deliberadamen-

<sup>52</sup> Entrevistas con dirigentes sociales, Oaxaca, agosto de 2001.

<sup>53</sup> Para evaluaciones independientes del BM desde enfoques de género, véase Buvenic, Gwin y Bates (1996), Frade (2000) y Kurian (2000). Para un análisis de campo de un proyecto de salud financiado por el BM en México, véase Castañeda (1999).

<sup>54</sup> Entrevistas con las dirigentes de la organización, Tuxtepec, Oaxaca, abril de 1999.

te se centra en las *relaciones* entre actores, y no incluye las normas dentro de ella. Se supone, entonces, que los niveles de confianza expresan experiencias previas en materia de relaciones. Así, cuando la confianza no existe inicialmente, hay que entablar relaciones para justificarla. Esto es un asunto clave para quienes tienen interés en construir capital social intersectorial en condiciones no democráticas, donde experiencias anteriores pueden haber mostrado que los actores gubernamentales no eran pluralistas ni actuaban motivados por el interés público.

Ante las *promesas* oficiales de inclusión y participación, las organizaciones sociales autónomas (que expresan el capital social horizontal acumulado de los pobres) suelen reaccionar con una "cautela racional". Por ende, las políticas de desarrollo que intentan crear un ambiente propicio para las asociaciones intersectoriales tienen que enfrentarse al problema de la interacción estratégica. Los funcionarios abiertos a la participación social a menudo tienen un poder bastante limitado sobre el resto del aparato estatal, de modo que su arranque (por así decirlo) suele ser débil. Necesitan, entonces, que otros actores sociales —las organizaciones— se movilicen y apoyen su esfuerzo (Fox, 1992a). Estos últimos, por otra parte, tienden a mostrarse escépticos cuando las promesas de cambio provienen de gente que no han tratado antes. Es aquí donde el factor tan subjetivo de la confianza es relevante: para que exista una coalición entre ambas partes, que las refuerce mutuamente, cada socio potencial debe hacer lo suyo, aunque no esté seguro ni del nivel de compromiso, ni de las capacidades o intenciones del otro.

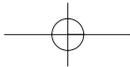
Con respecto al papel clave de la confianza en el establecimiento del capital social intersectorial, la experiencia del proyecto de Desarrollo Rural en Áreas Marginadas es particularmente reveladora. Éste comenzó con un nivel de comunicación y confianza poco usual, entre la responsable por parte del BM y ciertas organizaciones sociales clave, así como ONG, en el densamente organizado estado de Oaxaca. Pero posteriormente ella fue reubicada dentro del BM y, en el proceso de diseño que siguió, se rechazaron las recomendaciones de la sociedad civil relativas a compartir el poder en la toma de decisiones y en la asignación de recursos, y pasaron varios años antes de que el proyecto pudiera arrancar. Incluso, después de la firma del préstamo, los flujos de los fondos caminaron a paso de tortuga, lo que provocaba que los consejos regionales se "secaran" (como dijo un funcionario federal de la Sagar).<sup>55</sup> Resumiendo, en vez de invertirse, el capital social intersectorial acumulado durante la fase preparatoria del proyecto se consumió.

<sup>55</sup> Entrevista, Sagar, México, D.F., abril de 1999.

Esta experiencia sugiere la existencia de una dinámica más general, un *círculo vicioso de expectativas no cumplidas* que explicaría por qué ciertos proyectos, originalmente considerados como participativos, arrancan bien pero después pierden el camino. Para entender este patrón, hay que empezar por valorar el cálculo estratégico de los actores clave que intervienen en el proceso. Así, una organización autónoma de productores de base amplia, pero que ha emergido en contextos autoritarios, puede optar por no invertir esfuerzos en programas de desarrollo supuestamente participativos, ya que no espera obtener mucho a cambio; mientras que muchas otras organizaciones de productores están bastante bien informadas acerca de cuáles programas gubernamentales podrían respetar su autonomía y cumplir lo prometido, gracias a una buena experiencia previa. En este caso, los líderes, que son responsables de rendir cuentas ante sus bases, pueden mostrarse especialmente sensibles al riesgo de generar expectativas sobre los posibles beneficios que traería invertir los recursos de la organización en cierto programa gubernamental. En otras palabras, el tiempo y la credibilidad de los líderes sociales también son recursos escasos y, por lo mismo, resulta comprensible que duden en comprometer la confianza que se ha depositado en ellos. Esta "precaución racional" indica, a su vez, por qué es tan importante que los funcionarios del gobierno y del BM tomen medidas que tiendan específicamente a generar confianza y a efectuar compromisos que en verdad puedan cumplir.

Ahora, si sólo unas cuantas organizaciones de base amplia deciden participar en el programa debido a una situación de precaución racional, se puede generar un efecto contraproducente: que los funcionarios, del gobierno y del BM, que favorecen la participación carezcan de la base social necesaria para poder abatir la oposición que probablemente enfrentarán. Esto, a su vez, hará que los funcionarios se vean imposibilitados de cumplir las promesas que les hicieron a las pocas organizaciones participantes, lo cual erosionará aún más el capital social intersectorial. Al mismo tiempo, las organizaciones que se abstuvieron de participar sentirán que su precaución racional ha quedado plenamente justificada, y así se elevarán los niveles de confianza y de credibilidad que tendrán que establecer los administradores en futuros proyectos.

Este proceso del círculo vicioso permite entender qué ocurrió con el proyecto de Desarrollo Rural en Áreas Marginadas en Oaxaca entre 1995 y 2000. Tras una fase de diseño muy dilatada, de la cual resultó un proyecto poco estimulante, la red más importante de organizaciones de cafecultores de Oaxaca, la CEPCO (que también es la organización autónoma de productores más grande e influyente del estado) decidió que ya no seguiría comprometiendo sus recursos, y se erosionó el incipiente capital social in-



tersectorial. Mientras que las organizaciones regionales que continuaron con el proceso de participación, como la Unión de Ejidos y Comunidades de Cuicatlán, terminaron sintiendo que habían desperdiciado su inversión.

Aunque los funcionarios federales volvieron a prometer que ciertamente favorecerían la participación, no lograron impedir que los funcionarios operativos, en los ámbitos federal y estatal, incumplieran esas promesas. El poder de los funcionarios en los estados se había fortalecido con el proceso más amplio de descentralización administrativa, y esto les permitía ignorar a los funcionarios reformistas federales. En cambio, en el proyecto Forestal Comunitario sucedió algo diferente. Los reformistas federales enfrentaron, en el interior del Estado, serios obstáculos que les hubieran impedido cumplir sus compromisos. Pero el capital social intersectorial acumulado entre las contrapartes en el Estado, el BM y la sociedad civil había generado suficiente confianza y la coalición se sostuvo. Se piensa, entonces, que la confianza intersectorial es un recurso necesario en la creación de ambientes propicios para que las organizaciones sociales puedan consolidarse. Y así como hay que invertir para generar confianza, ésta también se invierte para poder sostener las coaliciones.<sup>56</sup>

*D. Hay que desglosar el Estado a fin de identificar obstáculos y oportunidades para los ambientes propicios*

El diseño original de la investigación se centró en la relación tripartita entre el BM, cada agencia implementadora del gobierno y las partes interesa-

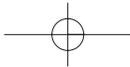
<sup>56</sup> El problema clave que representa la confianza como “eslabón perdido” en el proceso de construir capital social intersectorial quedó demostrado en el funcionamiento del proyecto de Desarrollo Rural en Áreas Marginadas en Chiapas. Aquí, ciertas señales enviadas por los funcionarios del programa federal, relativas al manejo de instrumentos de poder, les impidió ganarse la confianza de las numerosas y distintas organizaciones autónomas de productores indígenas. El programa federal fijó la atención en los Altos y las Cañadas, dos regiones muy conflictivas. Para realizar sus operaciones, contrató a una empresa consultora privada que debía encargarse de las labores de contacto y de entrenamiento. Pero dicha firma estaba estrechamente asociada a uno de los estrategas más influyentes de la contrainsurgencia del gobierno federal. Según informes de campo, el programa también trabajó en estrecha coordinación con el gobierno estatal, el cual usa normalmente al ejército y a la policía para aplicar programas “sociales”. Como resultado, la prensa nacional ha informado que el programa ha sido incorporado directamente a la estrategia contrainsurgente del gobierno, en que se utiliza una amplia gama de programas sociales y ambientales para dividir y conquistar a las comunidades autónomas (Henríquez, 1999). Si bien estos cargos no han sido confirmados por fuentes independientes, cuando menos un consultor del BM muy bien informado, ha reconocido que las preocupaciones tienen cierto fundamento.

das dentro de la sociedad civil. Los datos empíricos sugieren dos modificaciones importantes a este esquema triangular; ambas se refieren a la importancia de desglosar el Estado, tanto horizontal como verticalmente. En el ámbito nacional, los casos subrayan el importante papel que desempeñan las autoridades financieras entre el BM y las entidades nacionales que implementan las políticas públicas (es decir: la Secretaría de Hacienda). El Poder Legislativo en México todavía carece de una supervisión efectiva sobre gran parte de la asignación de recursos del Poder Ejecutivo, lo cual facilita que las autoridades financieras nacionales actúen con mucha autonomía. Éstas, como responsables del desembolso real de tales recursos, retienen un poder considerable sobre los proyectos. Aun cuando las secretarías de Estado no son agencias implementadoras, pueden actuar para promover o inhibir un ambiente favorable a la acumulación del capital social.

Así, la Secretaría de Hacienda debilitó sistemáticamente el proyecto Forestal Comunitario deteniendo el flujo de los fondos gubernamentales correspondientes. Como se recordará, este proyecto fue la excepción en la tendencia dominante, ya que los funcionarios responsables y actores sociales habían mantenido y consolidado una alianza a favor de las reformas. Y si bien los funcionarios reformistas del BM (aliados con sus contrapartes de la Semarnap) consiguieron apoyar el proyecto durante el nacimiento y despegue de éste, en la fase de implementación perdieron su poder sobre la Secretaría de Hacienda.<sup>57</sup> Ésta se inmiscuyó hasta en los más pequeños detalles del presupuesto de la Semarnap, y al mismo tiempo resistió con plena autonomía las reclamaciones del personal del BM (que no contó con mucho apoyo de parte de sus gerentes en los niveles superiores, pues para éstos se trataba de un proyecto marginal).

La segunda forma en que hay que “desglosar” institucionalmente el Estado, para entender cómo las expectativas alientan o frustran la consolidación del capital social, tiene que ver con la descentralización. Se trata de una dimensión vertical, y se refiere a cómo los gobiernos estatales y locales logran una mayor responsabilidad y autonomía para implementar programas nacionales ambientales y sociales. Aunque aquí los gobiernos estatales y locales sólo tuvieron un papel importante en un proyecto, el de Desarrollo Rural de Áreas Marginadas, en ninguno de los casos la descentralización cumplió con la traída y llevada promesa de acercar el gobierno al pueblo. En los casos donde se documentaron iniciativas notables a favor del capital social, éstas siempre provinieron de agencias nacionales controladas por funcionarios reformistas. Ello no implica que los gobiernos loca-

<sup>57</sup> Entrevistas con funcionarios de la Semarnap, mayo de 1999.

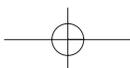


les no puedan contribuir al proceso, sino, más bien, que la democratización y la capacitación en ese nivel son retos bastante mayores que lo que suelen suponer muchos funcionarios. Para no hacer el cuento largo, con respecto a las posibilidades de compartir el poder con organizaciones sociales autónomas, los proyectos que confiaron mucho en la descentralización del poder hacia los gobiernos estatales estaban viciados de origen. Cuando la descentralización antecede a la democratización, se dificulta la construcción de la rendición de cuentas (Fox, 1995; Fox y Aranda, 1996a).

*E. La participación de las organizaciones sociales autónomas tiende a ser una amenaza para los intereses creados. Por tanto, es previsible que haya conflictos en las instituciones y coaliciones*

Este estudio cuestiona la concepción despolitizada, demasiado común, del capital social, la cual hace hincapié en las normas compartidas y en los entendimientos consensados y negociados. Estas dimensiones se centran en los acuerdos entre los sujetos que construyen y comparten el capital social, y deja de lado el proceso, tan controvertido, de cómo se juntan para realizar acciones colectivas en defensa de los excluidos. De hecho, el promover la participación de estos últimos, así como la transparencia y la rendición de cuentas dentro de las instituciones públicas, será siempre un tema polémico porque tales procesos implican redistribuir el poder relacionado con la asignación de recursos.

En general, se supone que los recursos del sector público destinados a la lucha contra la pobreza o a la conservación del ambiente serán atrapados por élites incrustadas en el Estado y en la sociedad, debido a la falta tanto de mecanismos confiables de rendición de cuentas como de una participación informada por parte de la sociedad civil. El análisis de estos seis proyectos sustenta la propuesta inicial del estudio; es decir, que la consolidación del capital social es, de por sí, controvertida y, por ende, para que ocurran reformas institucionales a favor de éste, *se requiere de cierto nivel de conflicto*. En todos los proyectos donde se intentaron poner en práctica reformas, superficiales o profundas, se presentaron conflictos, ya sea dentro del Estado o entre actores estatales y sociales, o incluso en el interior del BM. Los actores de este último, como fuentes de ideas, de recursos y de poder, inevitablemente toman partido en esos conflictos (conscientemente o no). A veces cierran filas y a veces quedan divididos entre sí, situaciones clave que deben tomar en cuenta las organizaciones sociales y civiles a la hora de formular sus respectivas estrategias de acción.



Las estrategias que buscan favorecer el capital social tienen que identificar esos obstáculos desde un principio, y rebasarlos o neutralizarlos, para así lograr impulsar los “*círculos virtuosos*” que hacen posible la acumulación del capital social.<sup>58</sup> De otra manera, las fuerzas a favor del capital social se verán atrapadas en las redes de la casi inevitable oposición, y se verán forzadas a actuar a la defensiva, minimizando las pérdidas en vez de maximizar los avances. A fin de poner su discurso reformista en práctica, el personal del BM debería apoyar y legitimar las posiciones (frecuentemente blandas) de los reformistas dentro del Estado y construir relaciones con éstos que los fortalezcan mutuamente. También deberían ayudar a superar el aislamiento en que se ven muchos reformistas del Estado reuniéndose con ellos formalmente para compartir experiencias e información, y para construir el tipo de *esprit de corps* que suele caracterizar a los tecnócratas macroeconómicos.

En suma, el proceso de apertura y ampliación de ambientes institucionales propicios para la consolidación de las organizaciones campesino-indígenas autónomas requiere que todos los actores que favorecen dicho cambio procedan estratégicamente, tomando en cuenta la correlación de fuerzas existente en cada ámbito. Asimismo, tanto los analistas como los actores del cambio que quieren aplicar el concepto del capital social deben incorporar los inevitables procesos de conflicto *dentro* de sus esquemas conceptuales. La construcción del capital social de los excluidos es un proceso intrínsecamente político porque *implica y requiere cambios en las relaciones de poder*.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Adelson, Naomi, “The Rainfed Areas Development Project: An Assessment of World Bank Reforms in Action”, Mexico, Transparencia, marzo de 1999 [<http://www.transparencia.org.mx>].
- Alatorre, Gerardo y Ekart Boege, “La construcción de una silvicultura campesina sustentable en México: participación de las organizaciones de campesinos y sus asesores”, en Jutta Blauert y Simon Zadek (comps.), *Mediación para la sustentabilidad: construyendo políticas desde las bases*, México, IDS/Sussex/CIESAS/Plaza y Valdés, 1999.

<sup>58</sup> Acerca de la importancia de los “*círculos virtuosos*” con respecto al capital social, consultar Putman (1993). Fox ofrece un análisis comparativo de esta dinámica en diversas regiones rurales de México (1996).

- Álvarez Leguizamón, Sonia, "Capital social y concepciones de pobreza en el discurso del Banco Mundial, su funcionalidad en la 'nueva cuestión social'", en Luciano Andrenacci (comp.), *La cuestión social en el Gran Buenos Aires*, Documentos de Trabajo del Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento (en prensa).
- Aronsson, Inga-Lill, *Negotiating Involuntary Resettlement: A Study of Local Bargaining during the Construction of the Zimapan Dam*, Uppsala, Uppsala University, 2002.
- Bebbington, Anthony, Michael Woolcock y Scott Guggenheim, "Mapping Discourses, Explaining Action: Social Capital in Theory and Practice at the World Bank", presentado en "Practical Theory, Reflective Action: Social Capital and Development Projects at the World Bank", Department of Geography, University of Colorado, Boulder, octubre de 2000.
- Bermúdez Santiago, Rafael, "Desconocen indígenas el destino de 47 mil millones de dólares otorgados por el BM al combate a la pobreza", *La Hora* [Oaxaca], 9 de abril de 1999a.
- , "La SCHP se perfila como un obstáculo para el desarrollo forestal de Oaxaca", *La Hora* [Oaxaca], 26 de abril de 1999b.
- Bonnick, Gladstone, "OED Study of Bank/Mexico Relations, 1948-1992", Washington, World Bank, Operations Evaluation Department, 1994.
- Bray, David, "Peasant Organization and 'The Permanent Reconstruction of Nature': Grassroots Sustainable Development in Rural Mexico", *Journal of Environment and Development*, vol. 4, núm. 2, invierno de 1995.
- , "Natural Forests and Plantations: Emerging Trends in Mexican Forest Policy", Florida International University, mimeo, 1999.
- Bray, David y Matthew Wexler, "Forest Policies in Mexico", en Laura Randall (comp.), *Changing Structure of Mexico: Political, Social and Economic Prospects*, Armonk, M. E. Sharpe, 1996.
- Brown, L. David, "Bridging Organizations and Sustainable Development", *Human Relations*, vol. 44, núm. 8, 1991.
- , "Social Learning in South-North Coalitions: Constructing Knowledge Systems across Social Chasms", *IDR Reports*, vol. 14, núm. 1, 1998.
- Brown, L. David y Darcy Ashman, "Participation, Social Capital and Intersectoral Problem-Solving", *World Development*, vol. 19, núm. 1, 1996.
- Brown, L. David y Jonathan Fox, "Accountability within Transnational Coalitions", en Jonathan Fox y L. David Brown (comps.), *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs and Grassroots Movements*, Cambridge, MIT Press, 1998.
- Burguete Cal y Mayor, Araceli, "Autonomía y remunicipalización en Chiapas: proyectos políticos en disputa", presentado en el Congreso del LASA, septiembre de 2001.
- Buvenic, Mayra, Catherine Gwin y Lisa Bates, *Investing in Women: Progress and Prospects for the World Bank*, Washington, Overseas Development Council/International Center for Research on Women, Policy Essay núm. 9, 1996.
- Carruthers, David, "Indigenous Ecology and the Politics of Linkage in Mexican Social Movements", *Third World Quarterly*, vol. 17, núm. 5, 1996.

- Cason, Jim y David Brooks, "Pobres, 58% de mexicanos: BM", *La Jornada*, 23 de junio de 2001.
- Castañeda, Martha, "El Programa de Ampliación de Cobertura en comunidades indígenas de Oaxaca: participación comunitaria y perspectiva de género", noviembre de 1999 [<http://www.transparencia.org.mx>].
- Castellanos, Roberto, "What Can a Few Change? Understanding the Influence of an Advocacy NGO, Transparencia, in World Bank-Funded Projects in Rural Mexico", MPhil, Development Studies, Institute of Development Studies, University of Sussex, septiembre de 2000.
- Caulfield, Catherine, *Masters of Illusion: The World Bank and the Poverty of Nations*, Nueva York, Henry Holt, 1996.
- Chapela, Francisco, *Silvicultura comunitaria en la Sierra Norte de Oaxaca*, Mexico, Red de Gestión de Recursos Naturales/Fundación Rockefeller, 1999.
- Chavela, Silvia Rivas, "Desvía la corrupción gubernamental apoyos del Banco Mundial", *Noticias* [Oaxaca], febrero de 1999.
- Cooke, Bill y Uma Kothari (comps.), *Participation: The New Tyranny?*, Londres, Zed Press, 2001.
- Covey, Jane, "Critical Collaboration? Influencing the World Bank through Policy Dialogue and Operational Collaboration", en Jonathan Fox y L. David Brown (comps.), *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs and Grassroots Movements*, Cambridge, MIT Press, 1998.
- Cruz, Isabel, "Las uniones de crédito en Mexico", *AMUCSS, Cuaderno de Trabajo*, núm. 1, diciembre de 1993.
- , "La integración de las uniones de crédito del sector social al sistema financiero mexicano", presentado en la Latin American Studies Association, Washington, D.C., 28 al 30 de septiembre de 1995.
- DeWalt, Billie R., "Community Forestry and Shrimp Aquaculture in Mexico: Social and Environmental Issues", presentado en la Latin American Studies Association, Washington DC, 6 al 8 de septiembre de 2001.
- DeWalt, Billie R. y Alejandro Toledo, "Social Assessment of Mexico Aquaculture Project", informe de consultores para el Banco Mundial, 24 de abril de 1994.
- DeWalt, Billie R., Fernando Guadarrama Olivera y José Luis Betancourt Correa, *Mid-Term Evaluation of the Mexico Community Forestry Project (Proyecto de Conservación y Manejo Sustentable de Recursos Forestales en México)*, Washington, D.C., World Bank Latin America and the Caribbean/Sector Units, 2000.
- Dunne, Nancy, "World Bank: Projects 'Fail' the Poor", *Financial Times*, 24 de septiembre de 1999.
- Edwards, Michael, "Enthusiasts, Tacticians and Skeptics: Social Capital and the Structures of Power", presentado en "Practical Theory, Reflective Action: Social Capital and Development Projects at the World Bank", Boulder, Department of Geography, University of Colorado, octubre de 2000.
- Esman, Milton y Norman Uphoff, *Local Organizations: Intermediaries in Rural Development*, Ithaca, Cornell, 1984.

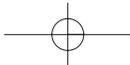
- Esman, Milton y Ron Herring (comps.), *Carrots, Sticks and Ethnic Conflict: Rethinking Development Assistance*, Ann Arbor, University of Michigan, 2001.
- Evans, Peter (comp.), *Government Action and Social Capital: State-Society Synergy in Development*, Berkeley, Research Series/International and Area Studies, University of California at Berkeley, 1997 [<http://escholarship.cdlib.org/ias/evans/>].
- Fernández de Villegas, Manuel y Naomi Adelson, "The Case of Mexico", *Global Governance*, vol. 6, núm. 4, 2000 [en español: <http://www.traspacidad.org.mx>].
- Fine, Ben, *Social Capital versus Social Theory: Political Economy and Social Science at the Turn of the Millennium*, Nueva York/Londres, Routledge, 2001.
- Fox, Jonathan, *The Politics of Food in Mexico*, Ithaca, Cornell University Press, 1992a.
- , "Democratic Rural Development: Leadership in Regional Peasant Organizations", *Development and Change*, vol. 23, núm. 2, abril de 1992b.
- , "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*, La Jolla, UCSD, Center for US-Mexican Studies, 1994.
- , "Governance and Development in Rural Mexico: State Intervention and Public Accountability", *Journal of Development Studies*, vol. 32, núm. 1, octubre de 1995.
- , "How Does Civil Society Thicken? The Political Construction of Social Capital in Rural Mexico", *World Development*, vol. 24, núm. 6, junio de 1996 [<http://escholarship.cdlib.org/ias/evans/>].
- , "Controles sociales sobre la banca multilateral", *Economía Informa*, núm. 256, abril de 1997a [<http://www.traspacidad.org.mx>]. (Publicado en inglés como: "Transparency for Accountability: Civil Society Monitoring of Multilateral Development Bank Anti-Poverty Projects", *Development in Practice*, vol. 7, núm. 2, mayo de 1997.
- , "The World Bank and Social Capital: Contesting the Concept in Practice", *Journal of International Development*, vol. 9, núm. 7, noviembre-diciembre de 1997b [<http://www.traspacidad.org.mx>].
- , "When Does Reform Policy Influence Practice: Lessons from the Bankwide Resettlement Review", en Jonathan Fox y L. David Brown (comps.), *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs and Grassroots Movements*, Cambridge, MIT Press, 1998.
- , "Los flujos y reflujos de préstamos sociales y ambientales del Banco Mundial en México", en Alejandro Álvarez Béjar, Norma Klahn, Federico Manchon y Pedro Castillo (comps.), *Las nuevas fronteras del siglo XXI: dimensiones culturales, políticas y socioeconómicas de las relaciones México-Estados Unidos*, México, UNAM/UAM/La Jornada Ediciones, 2000 [<http://www.traspacidad.org.mx>].
- , "La relación recíproca entre la participación ciudadana y la rendición de cuentas: la experiencia de los Fondos Municipales en el México rural", *Política y Gobierno*, vol. 9, núm. 1, enero de 2002 [<http://www.traspacidad.org.mx/foxpoliticaygobierno.pdf>].

- Fox, Jonathan y Josefina Aranda, *Decentralization and Rural Development in Mexico: Community Participation in Oaxaca's Municipal Funds*, La Jolla, University of California, San Diego, Center for US-Mexican Studies, 1996a.
- , "Participación y pobreza rural en México: los Fondos Municipales de Solidaridad y la participación comunitaria en Oaxaca", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 58, núm. 3, 1996b.
- Fox, Jonathan y L. David Brown (comps.), *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs and Grassroots Movements*, Cambridge, MIT Press, 1998.
- Fox, Jonathan y John Gershman, "Investing in Social Capital? Comparative Lessons from Ten World Bank Rural Development Projects in Mexico and the Philippines", octubre de 1999, mimeo [<http://www.trasparencia.org.mx>].
- , "The World Bank and Social Capital: Lessons from Ten Rural Development Projects in the Philippines and Mexico", *Policy Sciences*, vol. 33, núms. 3 y 4, diciembre de 2000 [<http://www.trasparencia.org.mx/policysciences1.pdf>].
- Frade, Laura (comp.), *Equity, Participation and Consistency? The World Bank at the Beijing +5*, Mexico, Women's Eyes on the World Bank Campaign/Latin America, junio de 2000.
- Francis, Paul, "Participatory Development at the World Bank: The Primacy of Process", en Bill Cooke y Uma Kothari (comps.), *Participation: The New Tyranny?*, Londres, Zed Books, 2001.
- Francis, Paul y Susan Jacobs, "Institutionalizing Social Analysis at the World Bank", *Environmental Impact Assessment Review*, 1999, vol. 19.
- George, Susan y Fabrizio Sabelli, *Faith and Credit: The World Bank's Secular Empire*, Boulder, Westview, 1994.
- Gibbs, Cristopher, Claudio Fumo y Thomas Kuby, *Nongovernmental Organizations in World Bank-Supported Projects*, Washington, DC, The World Bank, Operations Evaluation Dept., 1999.
- Granovetter, Mark S., "The Strength of Weak Ties", *American Journal of Sociology*, 78(6), mayo de 1973, pp. 1360-1380.
- Gray, Andrew, "Development Policy - Development Protest: The World Bank, Indigenous Peoples and NGOs", en Jonathan A. Fox y L. David Brown (comps.), *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs and Grassroots Movements*, Cambridge, MIT Press, 1998.
- Grootaert, Christian, "Social Capital" The Missing Link?", en *Expanding the Measure of Wealth: Indicators of Environmentally Sustainable Development*, Washington, World Bank, Environmentally Sustainable Development Studies and Monographs Series núm. 17, junio de 1997.
- Harris, John y Paolo De Renzio, "An Introductory Bibliographic Essay", *Journal of International Development*, vol. 9, núm. 7, 1997.
- Henríquez, Elio, "Millonario programa productivo en zonas de influencia zapatista", *La Jornada*, 29 de junio de 1999.
- Ibarra, Eduardo, *Evaluación externa, 1997: Programa de Desarrollo Productivo Sustentable de la Huasteca Veracruzana*, México, Instituto Nacional de Capacitación del Sector Agropecuario, abril de 1999.

- Kardam, Nuket, "Development Approaches and the Role of Policy Advocacy: The Case of the World Bank", *World Development*, vol. 21, núm. 11, 1993.
- Kurian, Priya, *Engendering the Environment? Gender in the World Bank's Environmental Policies*, Aldershot, Ashgate, 2000.
- Long, Carolyn, *Participation of the Poor in Development Initiatives: Taking Their Rightful Place*, London Earthscan/Institute for Development Research, 2001.
- Lowerre, Richard, *Actualización de la "Evaluación del Proyecto de Desarrollo Forestal del Banco Mundial en la Sierra Madre Occidental de Chihuahua y Durango, Mexico"*, Austin, Texas Center for Policy Studies, mayo de 1994.
- Maldonado, David, "El Banco Mundial en los bosques de Oaxaca: un seguimiento, desde la sociedad civil, a la ejecución del Proyecto de Conservación y Manejo Sustentable de Recursos Forestales, Procymaf, 1997-2000", Oaxaca, Transparencia, diciembre de 2001.
- Martínez, Juan *et al.*, "Memoria: Primer Taller de la Zona Norte-Programa de Capacitación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas Forestales de México del 20 a 30 de marzo, 1995", México, Comunidad Indígena Nvo. San Juan Parangaricutiro/World Bank Institutional Development Fund, 1995a.
- , "Memoria: Segundo Taller de la Zona Sur-Programa de Capacitación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas Forestales de México del 20 a 30 de agosto de 1995-UZACHI-UCFAS", México, Comunidad Indígena Nvo. San Juan Parangaricutiro/World Bank Institutional Development Fund, 1995b.
- Merino, Leticia (comp.), *El manejo forestal comunitario en México y sus perspectivas de sustentabilidad*, México, UNAM/CRIM/Semarnap/WRI/CCMSS, 1997.
- Miller-Adams, Michelle, *The World Bank: New Agendas in a Changing World*, Londres, Routledge, 1999.
- Molnar, Augusta y Tania Carrasco, "Indigenous Peoples and Poverty", en Marcelo Guigale, Olivier LaFourcade y Vinh H. Nguyen (comps.), *Mexico: A Comprehensive Development Agenda for the New Era*, Washington, The World Bank, 2001.
- Montgomery, John y Alex Inkeles (comps.), *Social Capital as a Policy Resource*, Boston/Dordrecht/Londres, Kluwer Academic Publishers, 2001.
- Mosley, Paul, Jane Harrigan y John Teye (comps.), *Aid and Power: The World Bank and Policy-based Lending*, Nueva York/Londres, Routledge, 1991, 2 vols.
- Nahmad, Salomon, "El impacto de presas hidroeléctricas sobre pueblos indígenas: chinantecos, otomís y huicholes: el caso de México", presentado en "Grandes represas y alternativas en Latinoamérica: experiencias y lecciones", Comisión Mundial sobre Represas, Consulta Regional-América Latina, São Paulo, Brasil, 12-13 de agosto de 1999 [<http://www.dams.org>].
- Nelson, Paul, "The World Bank and Non-Governmental Organizations", Nueva York, St. Martin's, 1995.
- Paré, Luisa, David Bray, John Burstein y Sergio Martínez Vázquez (comps.), *Semillas para el cambio en el campo: medio ambiente, mercados y organización campesina*, México, IIS/UNAM/Saldebas, 1997.
- Purcell, Mary y Carlos Heredia, "The Wrong Path: The World Bank's Country Assistance Strategy for Mexico", *Development in Practice*, vol. 7, núm. 2, mayo de 1997.

- Putnam, Robert, "Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy", Princeton, Princeton University Press, 1993.
- Rangel, Gabriela, "El sentido de la participación social en el Proyecto de Desarrollo Rural en Áreas Marginadas o del enredado mundo de los proyectos del desarrollo rural en México", Escuela Nacional de Antropología e Historia, tesis de licenciatura, abril de 1999.
- Rich, Bruce, *Mortgaging the Earth: The World Bank, Environmental Impoverishment and the Crisis of Development*, Boston, Beacon Press, 1994.
- Rojas, Rosa, "Beneficiará a capitalistas el proyecto forestal del BM", *La Jornada*, 5 de julio de 1991.
- Salazar, Hilda y Silvia Whizar (comps.), *La acuacultura en el desarrollo regional: memorias de los talleres regionales, Sinaloa y Oaxaca*, México, Desarrollo, Ambiente y Sociedad/Fundación Friedrich Ebert, mayo de 1996.
- Sánchez López, Sergio *et al.*, "Evaluación general del Programa de Desarrollo Sustentable en las regiones Mixe, Mazateca y Cuicateca del estado de Oaxaca, 1997", Oaxaca, Gobierno del Estado de Oaxaca, Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural/Jubilero, 1998.
- Santiago, Gonzalo, "Incumple el gobierno condiciones del Banco Mundial para el desarrollo rural", *La Hora* [Oaxaca], febrero de 1999.
- Serageldin, Ismail, "Sustainability as Opportunity and the Problem of Social Capital", *The Brown Journal of World Affairs*, vol. 3, núm. 2, invierno/otoño de 1996.
- SIPA (School of International and Public Affairs), University of Columbia, "Evaluating Social Capital Formation in the World Bank Community Forestry Project: Oaxaca, Mexico", Consulting report to Procymaf, 1999.
- Subsecretaría de Desarrollo Rural, *Manual de procedimientos de operación: Programa de Desarrollo Productivo Sostenible en Zonas Rurales Marginadas*, México, Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, 1998.
- Subsecretaría de Recursos Naturales, "Proyecto de Conservación y Manejo Sustentable de Recursos Forestales en México: informe 1998", México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 1999.
- Thorne, Eva, "The Politics of Policy Compliance: The World Bank and the Social Dimensions of Development", tesis doctoral, Massachusetts Institute of Technology Political Science Department, 1998.
- Trasparencia, "Seguimiento al Programa de Desarrollo Productivo en Zonas Rurales Marginadas del Estado de Veracruz", México, mimeo, 1998.
- , "Intercambio de experiencias sobre el Proyecto 'Desarrollo Rural en Áreas Marginadas': Oaxaca de Juárez, 18-19 de febrero, 1999", Oaxaca, Trasparencia, 1999.
- , "Seguimiento ciudadano al Programa de Desarrollo Productivo Sostenible en Zonas Rurales Marginadas", Oaxaca, Trasparencia, diciembre de 2000 [<http://www.trasparencia.org.mx>].
- Urzúa, Carlos, "Five Decades of Relations between the World Bank and Mexico", en Devesh Kapur, John P. Lewis y Richard Webb (comps.), *The World Bank - Its*

- First Half Century, Volume Two: Perspectives*, Washington, The Brookings Institution, 1997.
- Van Wicklin, Warren, "Participation Process Review", Washington, World Bank, Operations Evaluation Department, borrador final, 27 de octubre de 2000 [<http://www.worldbank.org/participation/Participation%20Process%20Review-OED.pdf>].
- Velásquez, María Cristina, "Proyecto 'Desarrollo Sostenible en Zonas Rurales Marginadas' (Banco Mundial): aciertos y desaciertos para promover la participación en las etapas de identificación y preparación del proyecto en Oaxaca", Oaxaca, Transparencia, mimeo, agosto de 1996.
- Wade, Robert, "Greening the Bank: The Struggle over the Environment, 1970-1995", en Devesh Kapur, John P. Lewis y Richard Webb (comps.), *The World Bank - Its First Half Century, Volume Two: Perspectives*, Washington, The Brookings Institution, 1997.
- , "Making the World Development Report-2000: Attacking Poverty", *World Development*, vol. 29, núm. 8, 2001.
- Wexler, Matthew y David Bray, "Reformando los bosques: de los bosques comunitarios a la silvicultura corporativa en México", en Laura Randall (comp.), *Reformando la reforma agraria mexicana*, México, El Atajo/UAM-Xochimilco, 1999.
- Whizar, Silvia, Hilda Salazar y Rafael Gonzalez Franco, "Sustainable Aquaculture? The World Bank's Proposed Mexico Aquaculture Project", Washington, Greenpeace, septiembre de 1995 [traducido del memo original de la ciudad de México, septiembre de 1995].
- Woolcock, Michael, "Social Capital and Economic Development: Toward a Theoretical Synthesis and Policy Framework", *Theory and Society*, núm. 27, 1998.
- Woolcock, Michael y Deepa Narayan, "Social Capital: Implications for Development Theory, Research and Policy", *World Bank Research Observer*, vol. 15, núm. 2, agosto de 2000.
- World Bank, *Mexico-Second Decentralization and Regional Development*, Washington, World Bank, Staff Appraisal Report núm. 13032-ME, 13 de mayo de 1994a.
- , *Making Development Sustainable: The World Bank Group and the Environment, Fiscal 1994*, Washington, World Bank, 1994b.
- , *Mexico Rainfed Areas Development Project*, Washington, World Bank, Staff Appraisal Report núm. 12533-ME, 15 de junio de 1994c.
- , *Mexico Resource Conservation and Forest Sector Review*, Washington, World Bank, Report núm. 13114-ME, 31 de marzo de 1995a.
- , *Mexico Rural Financial Markets*, Washington, World Bank, Report núm. 14599-ME, 25 de agosto de 1995b.
- , *Mainstreaming the Environment: The World Bank Group and the Environment since the Rio Earth Summit, Fiscal 1995*, Washington, World Bank, 1995c.
- , *Implementation Completion Report-Mexico Forest Development Project*, Washington, World Bank Report núm. 14625, 2 de junio de 1995d.
- , *The World Bank Participation Sourcebook*, Washington, World Bank, 1996.



- , *Mexico Community Forestry Project*, Washington, World Bank, Staff Appraisal Report núm. 16134-ME, 21 de enero de 1997a.
- , *Mexico Aquaculture Development Project*, Washington, World Bank, Staff Appraisal Report núm. 16476-ME, 28 de marzo de 1997b.
- , *Mexico Rural Development in Marginal Areas Project*, Washington, World Bank, Project Appraisal Document, Report núm. 17263-ME, 23 de diciembre de 1997c.
- , “Mexico: Country Assistance Strategy Progress Report”, Report núm. 22147-ME, 31 de mayo de 2001.

