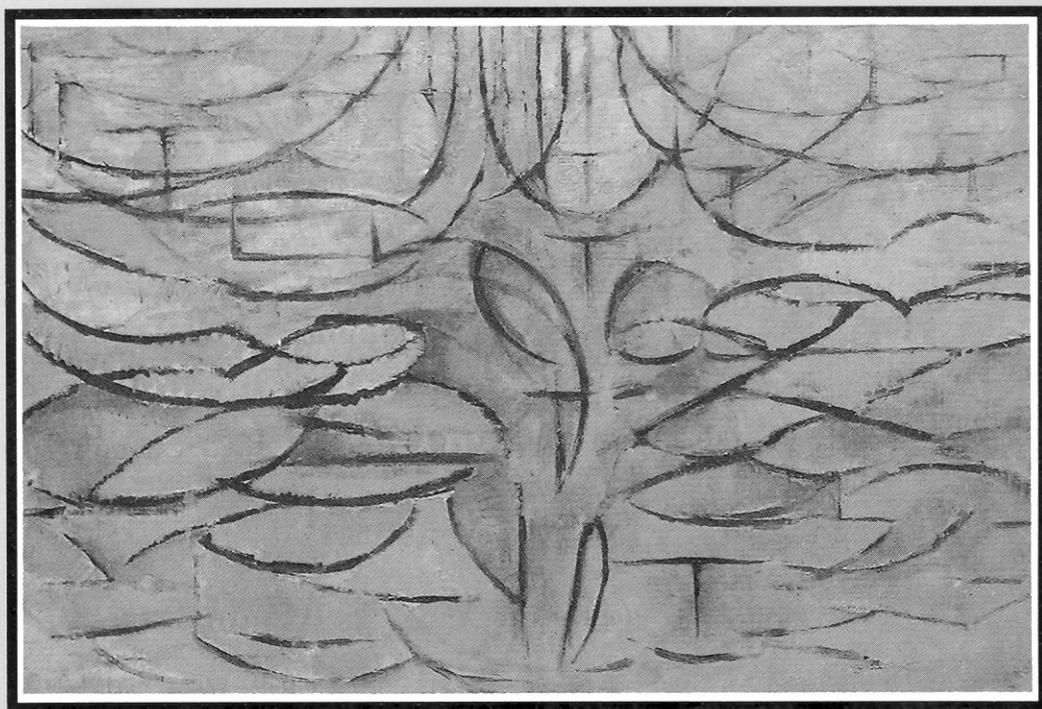


LAS POLÍTICAS SOCIALES DE MÉXICO EN LOS AÑOS NOVENTA

R. CASAS • H. CASTILLO • M. CONSTANTINO • R. CORDERA
B. GARCÍA • M. E. GARCÍA • C. GUERRA • S. GORDON
H. DE GORTARI • V. J. ÍMAS • T. INCHÁUSTEGUI • S. LEÓN
B. LERNER • A. LOYO • R. LOYOLA • M. LUNA • A. MARTÍNEZ
C. MARTÍNEZ A. • E. MARTÍNEZ B. • M. C. MARTÍNEZ • R. MILLÁN
F. PLIEGO • P. RAMÍREZ • S. SARMIENTO • B. SCHMUKLER
F. VALDÉS • C. VILAS • L. VILLA LEVER • A. ZICCARDI.



FLACSO
Facultad
Latinoamericana
de Ciencias Sociales

PLAZA Y VALDES
P Y V
EDITORES

Las políticas sociales de México en los años noventa



FLACSO
Facultad
Latinoamericana
de Ciencias Sociales



Diseño de portada: Plaza y Valdés, S. A. de C. V.

Primera edición: 1996

Primera reimpression: 1998

Las políticas sociales de México en los años noventa

© Universidad Nacional Autónoma de México

© Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

© Plaza y Valdés

Derechos exclusivos de edición reservados para todos los países de habla española.

Prohibida la reproducción parcial o total por cualquier medio, sin autorización escrita de los editores.

Cuidado de la edición y de la reimpression: Marcela Pineda C.

Formación del texto, diagramas,

cuadros, gráficas: Blanca Rosa Rosas A.

Editado en México por Plaza y Valdés Editores

Manuel María Contreras núm. 73, Col. San Rafael

México, D. F., Tel. 705-00-30

ISBN: 968-856-496-6

HECHO EN MÉXICO

Esta primera reimpression es una coedición del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y Plaza y Valdés.

CONTENIDO

I. LAS POLÍTICAS SOCIALES: TENDENCIAS ACTUALES

Globalización, neoliberalismo y política social	
<i>Bertha Lerner Sigal</i>	13
Mercado y equidad: de la crisis del Estado a la política social	
<i>Rolando Cordera</i>	45
Política social y cambios de finales de siglo: contexto y valores en la relación con los nuevos actores	
<i>Teresa Incháustegui y Alicia Martínez F.</i>	61
La participación social y las políticas públicas: un juego de estrategias	
<i>Carlos Guerra Rodríguez</i>	75
De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo (notas para una perspectiva macro)	
<i>Carlos M. Vilas</i>	111

II. REFLEXIONES SOBRE LA REFORMA EN MÉXICO

La reforma del Estado: reflexiones sobre la política social	
<i>René Millán y Francisco Valdés Ugalde</i>	145

Diagnóstico del federalismo mexicano <i>Carlos Martínez Assad</i>	155
Instituciones y clientelas de la política social: un esbozo histórico, 1867-1994 <i>Hira de Gortari y Alicia Ziccardi</i>	201
Política social y salud <i>Samuel León</i>	235
Entre la eficacia y la legitimidad: el Pronasol como política social <i>Sara Gordon R.</i>	247

III. ACTORES Y CLIENTELAS DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

a) Iglesia y partidos

Acción social de la Iglesia católica en el México contemporáneo <i>Marta Eugenia García Ugarte</i>	265
Políticas sociales: la perspectiva de los partidos <i>Mario Constantino Toto y Rafael Loyola Díaz</i>	285

b) Usuarios: campesinos, mujeres y jóvenes

Campesinos e indígenas ante los cambios de la política social <i>Estela Martínez Borrego y Sergio Sarmiento Silva</i>	307
La perspectiva de género en los proyectos de desarrollo y su diferencia con la perspectiva de mujer y desarrollo <i>Beatriz Schmukler</i>	349

Los proyectos juveniles: entre la utopía y la cooptación política <i>Héctor Castillo Berthier</i>	365
--	-----

IV. POLÍTICAS SECTORIALES

a) Educativas

Las nuevas orientaciones de la política educativa mexicana <i>Aurora Loyo</i>	393
Las políticas de educación superior en los años noventa <i>Lorenza Villa Lever</i>	409
Economía y conocimiento. Políticas de vinculación universidad-industria <i>Rosalba Casas y Matilde Luna</i>	423

b) Urbanas

Estrategias de participación comunitaria: un enfoque neopluralista <i>Fernando Pliego Carrasco</i>	439
Demanda de bienes urbanos y privatización de la administración <i>María Concepción Martínez Omaña y Patricia Ramírez Kuri</i>	471
De la promoción estatal a la mitificación del mercado: la política de vivienda en el sexenio salinista <i>Beatriz García Peralta Nieto y Víctor J. Ímas Ruiz</i>	493

ESTRATEGIAS DE PARTICIPACIÓN COMUNITARIA: UN ENFOQUE NEOPLURALISTA

Fernando Pliego Carrasco

La participación comunitaria ha sido reconocida, en especial a partir de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos, celebrada en el año de 1976 en Vancouver, como una de las palancas centrales para lograr el desarrollo social de los países del llamado "tercer mundo",¹ y en general de las regiones pobres y marginadas. A ella se remiten las más variadas instituciones y organizaciones locales, nacionales e internacionales. Su prestigio es tal que su utilización constituye una de las bases centrales para legitimar los programas sociales en nuestros países, pues de ella depende en gran medida la obtención de fondos para su operación.

Un programa social específico podrá presentar así problemas técnicos de diversa naturaleza, como también de diseño y conceptualización; pero si se evalúa como una propuesta fuertemente participativa, encontrará que los obstáculos para su apoyo financiero estarán superados en gran medida. En cambio, un programa que tenga alta calidad en su diseño, conceptualización y planeamiento, pero que carezca de importante base participativa por parte de la comunidad destinataria, será casi rechazado de entrada. En consecuencia, la participación comunitaria constituye una variable central para evaluar en gran medida la procedencia o no de los programas sociales.

Sin embargo, el concepto de "participación comunitaria", con sus diversas variantes, ha terminado por convertirse en un término a menudo vacío, o al menos con muy poco significado analítico.² Porque ¿cómo podemos utilizarlo para referirnos simultáneamente a situaciones tan diversas como son el papel que tuvieron las organizaciones populares nicaragüenses dentro de la

¹ Andrew Pearse y Matthias Stiefel, "Participación popular: un enfoque de investigación", revista *Socialismo y Participación*, núm. 3, 1980, pp. 89-108.

² Reinhard J. Skinner, "Community Participation in Third World Housing", *Cities*, vol. 1, núm. 6, 1984, p. 564.

revolución sandinista, con un programa con tan pocas repercusiones de cambio político como es la distribución de leche a los pobladores de Santiago, Chile, durante el régimen militar de Augusto Pinochet? En estos casos, como en muchos otros, se está hablando de cosas bastante diferentes en términos políticos y culturales.

Sin embargo, el concepto de participación comunitaria encuentra un primer soporte teórico en la referencia que hace a los programas orientados a atender necesidades básicas y fundamentales de la población, independientemente de las repercusiones políticas que pueda o no entrañar. Se utiliza así para referirse a la organización de grupos de asistencia y promoción de personas de la tercera edad. Al trabajo de formación de "comedores y ollas comunes", donde las mujeres de los sectores populares enfrentan colectivamente el problema del abastecimiento y procesamiento de los alimentos. A la construcción organizada de viviendas, infraestructura urbana y servicios públicos mediante el esfuerzo compartido de los vecinos. A la impartición de cursos de formación y capacitación en los barrios y zonas marginadas de nuestros países, en materia de salud, nutrición y educación de los hijos. A la organización de las mujeres para enfrentar su doble situación de desventaja dentro de una estructura social desigual y patriarcal. A la intervención de los jóvenes en la solución de sus demandas y problemas particulares. Al trabajo con niños pequeños en guarderías y jardines de niños organizados por las mismas comunidades. En fin, a decenas y decenas de propuestas comunitarias orientadas a la atención de necesidades básicas y fundamentales, en el marco de la problemática del desarrollo social.

Participación comunitaria y desarrollo social son así dos conceptos indisolubles. Se implican mutuamente, y en la relación encontramos su legitimidad. Por "desarrollo social" se remite uno a la necesidad de articular las propuestas de crecimiento económico con un marco de mayor igualdad y justicia para el conjunto de los habitantes de un país y de las naciones. Y con el concepto de "participación comunitaria" se quiere remitir, en términos generales, a la necesidad de que las estrategias y programas orientados al desarrollo social *involucren* de manera fundamental a los destinatarios.

Pero ¿qué significado más específico puede tener la denominación "participación comunitaria", más allá de su referencia a la solución de necesidades fundamentales y a la participación de la población beneficiada?, ¿cómo podemos entenderla para abarcar las diversas y muy diferentes formas que en la práctica existen? Considerada en sí misma, sin distinguir sus diferentes variantes, no levanta ninguna crítica importante en el ambiente mundial.

Trátense de gobiernos, agencias internacionales, iglesias, partidos políticos, grupos empresariales, etcétera, todos coinciden al mencionar su importancia y legitimidad, porque están de acuerdo en que "los pobres deben participar y estar involucrados en su misma promoción y desarrollo".

Sin embargo, necesitamos ir más allá de este uso tan genérico e incuestionable del concepto, que por entrecruzarse con el lenguaje de los derechos humanos tiene la ventaja de volverse bastante invulnerable en términos políticos y culturales, pero no permite acceder a un análisis más detenido y provechoso de sus diversas variantes históricas y empíricas. Necesitamos sobreponernos al uso genérico del concepto de "participación comunitaria" y, sin desconocer su raíz en el lenguaje de los derechos humanos, proponer un enfoque que nos permita avanzar en la clasificación sustantiva de las diversas ofertas existentes. Clasificación que nos permita ubicar analíticamente las formas concretas en que se presenta la participación comunitaria en el panorama urbano popular de América Latina, y especialmente de México.

1. Desarrollo social y toma de decisiones

En todo sistema de relaciones sociales, sea entre individuos (interacción) o entre colectividades (estructura social), los participantes pueden ubicarse siempre dentro de una escala de poder porque colaboran de manera desigual en la configuración de las normas que regulan esas relaciones y en la consecuente distribución de los productos resultantes (simbólicos, materiales y operativos o de *rol*). Desde esta perspectiva, "participa" tanto aquel individuo o individuos que inciden en la configuración de las reglas de juego que definen la identidad de un conglomerado social, como el actuar operativo de los individuos que al aplicar esas normas hacen posible el desarrollo cotidiano de las instituciones.³ Formas diversas de participación, pero que están unidas por su ubicación dentro de una escala de posiciones de poder o, en lenguaje más contemporáneo, de toma de decisiones.

Podemos analizar así a la "participación comunitaria" como una variante colectiva de esa "participación genérica", pero entendiéndola dentro de una escala de posiciones de poder relacionada con el desarrollo social. Junto a ella, hay otras formas de "participación", como pueden ser la de los grupos y

³ La participación es un fenómeno evolutivo: va de lo menos a lo más. Cf. Pedro Demo, "Precariedad de las prácticas participativas", *Revista Paraguaya de Sociología*, año 21, núm. 61, 1984, p. 75.

partidos políticos, las entidades gubernamentales, las empresas, y las instituciones culturales tradicionales (iglesias, universidades, escuelas, etcétera), que si bien pueden tener una mayor o menor relación con actividades de asistencia y desarrollo social, sus objetivos fundamentales son más amplios o simplemente muy diferentes.

La "participación comunitaria", en cuanto modalidad colectiva de la "participación genérica", se ubica así en una escala de toma de decisiones. Y a partir de esta relación, podemos construir una primera clasificación de las diversas formas de participación comunitaria según la posición de poder que tengan en la articulación de los programas de desarrollo social (véase cuadro 1).

Participación comunitaria de tipo constitutivo, donde la población organizada que se beneficia real o potencialmente por el programa de desarrollo social, está involucrada directamente en su conceptualización. Es un proceso construido desde abajo, en términos de la definición de: objetivos, estrategias, políticas, procedimientos y selección de recursos. Los proyectos son originalmente propuestos por la población beneficiada, o pueden, desde luego, ser ofertas iniciales provenientes de instituciones y grupos externos. Sin embargo, en este caso (como en el anterior) hay un proceso de apropiación conceptual de tipo estratégico por parte de la población.

Participación comunitaria de tipo reproductivo, donde los "beneficiarios" del programa social sólo están involucrados en sus fases operativas, en la aplicación. No acceden así a la definición de los objetivos, estrategias, políticas, procedimientos y selección de recursos que se requieren previamente para desarrollar un programa social. Estas exigencias son más bien propuestas de otros actores, y la población se convierte en destinataria de decisiones externas.

CUADRO 1

PARTICIPACIÓN COMUNITARIA Y TOMA DE DECISIONES
EN LOS PROGRAMAS SOCIALES

<i>Escala de la toma de decisiones</i>	<i>Tipos de participación</i>
ALTA	Constitutiva de programas
BAJA	Reproductiva de programas

En la práctica, los grupos que participan en un programa de desarrollo social se ubican en algún punto intermedio de la escala, unos más hacia la parte alta de la toma de decisiones, y otros hacia la parte más baja. Incluso, en los casos donde las organizaciones comunitarias tienen una presencia muy fuerte en la determinación de las políticas y estrategias fundamentales de los programas, en especial porque fueron originalmente concebidos por ellas mismas, en el proceso de negociación que desarrollan con sus interlocutores se ven en la necesidad de integrar distintos acuerdos no diseñados inicialmente por la misma población involucrada.

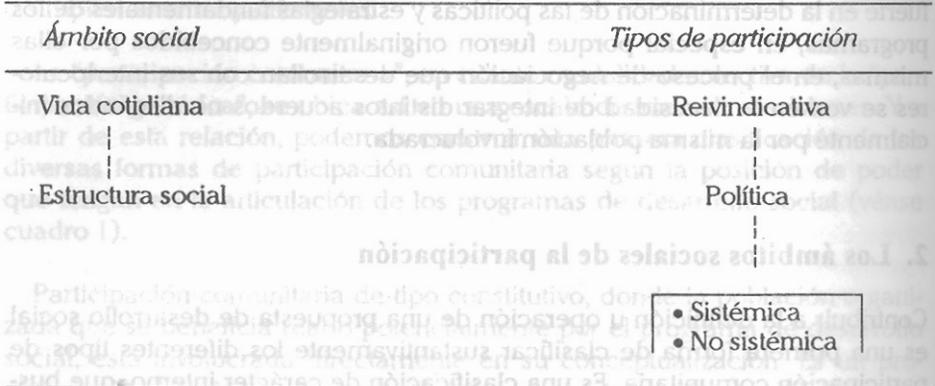
2. Los ámbitos sociales de la participación

Contribuir a la definición u operación de una propuesta de desarrollo social es una primera forma de clasificar sustantivamente los diferentes tipos de participación comunitaria. Es una clasificación de carácter interno, que busca ubicar la relación existente entre la población beneficiaria y las distintas fases que integran los programas de desarrollo social. Pero ¿cuál es la relación entre estas formas de participación comunitaria, con sus correspondientes programas de desarrollo social, y la dinámica global de la sociedad dentro de la cual se diseñan y "operacionalizan"? En esta pregunta, como se muestra, ya no se trata de buscar una respuesta que nos permita continuar la clasificación interna de las formas de participación comunitaria, sino de articular la clasificación con el contexto más amplio de la sociedad dentro de la cual se realiza.

En esta perspectiva, la participación comunitaria puede ser dividida en dos grandes grupos, según su ubicación en los niveles fundamentales de toda relación social: los sistemas de interacción o de la vida cotidiana, y los sistemas de relaciones genéricas o estructurales (véase cuadro 2). Tendremos así dos grandes tipos, según el ámbito social dentro del cual se encuentran:

CUADRO 2

PARTICIPACIÓN COMUNITARIA
Y UBICACIÓN EN LA SOCIEDAD



Participación comunitaria en la vida cotidiana, donde el ámbito de acción se centra en los espacios de vinculación directa entre los individuos. Trátese, por ejemplo, de la vivienda y su entorno inmediato, donde algunas organizaciones vecinales estarían enfocadas únicamente a resolver problemáticas internas de los asentamientos poblacionales, o de otras actividades sociales, como es el caso de una organización sindical con reivindicaciones centradas en el ambiente interno de las empresas. Aquí no hay planteamientos que rebasen el ámbito importante pero estrecho de la vida cotidiana. No hay demandas que afecten a otras entidades más amplias, como serían los municipios, las entidades federativas o las sociedades nacionales. Son así, claramente, organizaciones meramente reivindicativas.

Participación comunitaria con implicaciones políticas, entendiéndola como incidencia en el orden público de una sociedad y no como lucha por el control del poder estatal. En esta situación, partiendo de una organización ubicada en determinados espacios de la vida cotidiana, se establece un intercambio de demandas y negociaciones más amplias que afectan el funcionamiento de las políticas públicas, en especial la acción del Estado en materia de desarrollo social. Es el caso, por ejemplo, de una organización vecinal que buscaría no sólo resolver demandas internas al poblamiento, sino también modificar las políticas de desarrollo urbano; o bien, de otra organización vecinal que articulara sus demandas con un programa electoral de un partido político.

Desde esta perspectiva, por su efecto en las políticas públicas, esta forma de participación comunitaria puede ser dividida, a su vez, en dos grandes tipos: sistémica y no sistémica. En el primer caso, la relación entre la acción colectiva y la política pública está formalizada, sea por un marco jurídico de naturaleza cívica que la legitima, o bien por mecanismos de tipo funcional y vertical. En cambio, en la participación de carácter no sistémico, los vínculos son informales, porque no tiene ninguna articulación vertebral: más bien son circunstanciales, sometidos al flujo de las coyunturas políticas y económicas.

Nuevamente, como en la clasificación anterior, cuando nos referimos a casos empíricos, históricos, éstos tienden a ubicarse en puntos intermedios de la escala presentada. En primer lugar, porque toda forma de participación comunitaria centrada en la vida cotidiana tiene efectos indirectos en la estabilidad y ordenamiento de la sociedad en su conjunto. Y en segundo lugar, porque en el campo de la participación comunitaria con repercusiones en las políticas públicas hay siempre una escala que comienza desde el ámbito local de la sociedad, como son las ciudades y los asentamientos rurales o los municipios, hasta los espacios federales y nacionales de las sociedades.

3. Matriz de las formas típicas de participación comunitaria

Si relacionamos⁴ las dos clasificaciones anteriores (incisos 1 y 2), tendremos como resultado una matriz conformada por seis formas posibles de participación comunitaria (véase cuadro 3): autoayuda, asistencia social, clientelismo, corporativismo-neocorporativismo, movilizaciones sociales tradicionales y movilizaciones sociales cogestionarias (nuevas movilizaciones sociales).

Para la utilización de esta matriz en el análisis del comportamiento de las organizaciones vecinales dentro de una estructura social, en relación con programas de atención y solución de necesidades básicas, es necesario destacar que los seis tipos de participación comunitaria constituyen "formas ideales de acción", y no son en sí mismos "actores colectivos". En otros términos, un grupo social como son las organizaciones vecinales, intervienen

⁴ En un escrito pionero en América Latina, Francisco Guerra García ya planteaba la necesidad de relacionar las dos variables para analizar los procesos de participación comunitaria. Cf. "Las estrategias de participación en América Latina", revista *Nueva Sociedad*, núm. 49, 1980, p. 44.

en la estructura social por mediación de diversos sistemas de prácticas, de solución de necesidades y demandas, y estos sistemas son de seis tipos posibles. Pero el "actor colectivo" no se identifica totalmente con "sus prácticas", aunque no exista sin ellas, porque en los casos concretos, por ejemplo de las organizaciones vecinales, si bien tiende a dominar uno de los seis "tipos ideales" de participación comunitaria, frecuentemente encontramos la combinación de dos o más. Y esta relación puede ser de tipo concéntrico: la autoayuda es la base de todas las demás; el clientelismo se construye teniendo como antecedente la autoayuda; el corporativismo puede desarrollarse sobre la base del clientelismo y de la autoayuda, y las movilizaciones articulan muchas veces estas formas anteriores de participación comunitaria y les añaden un aporte novedoso. En resumen, es necesario evitar cualquier consideración cosificante de los tipos ideales, que los transformara en tipos empíricos.

CUADRO 3

MATRIZ DE LAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN COMUNITARIA

TOMA DE DECISIONES	ÁMBITO SOCIAL DE LA PARTICIPACIÓN		
	Vida cotidiana	Estructura social	
		Sistémica	No sistémica
ALTA	<i>Autoayuda</i>	<i>Movilizaciones sociales cogestionarias</i>	<i>Movilizaciones sociales tradicionales</i>
BAJA	<i>Asistencia social</i>	<i>Corporativismo Neocorporativismo</i>	<i>Clientelismo</i>

Las características históricas que asumen estas diversas formas de participación comunitarias, en sus variantes más puras y en sus combinaciones y articulaciones concéntricas, constituyen una herramienta que podemos utilizar para estudiar la dinámica contemporánea de las organizaciones vecinales en México, dinámica donde se transforma un viejo patrón de participación de los pobladores de tipo autoritario-corporativo, y es sustituido progresivamente por un nuevo escenario que llamaré "neopluralista", donde la

construcción de una alternativa democrática no dependerá del dominio de una forma específica de presentación colectiva de demandas, sino de la capacidad de coexistencia pública de diferentes estrategias.

Es un enfoque alternativo a las tradicionales concepciones sobre la relación entre acción colectiva y democracia, porque no la reduce al dominio de un patrón básico de vinculación, una estrategia única de intermediación pública de necesidades e intereses. Es el caso, por ejemplo, de las propuestas neocorporativistas, pluralistas liberales y de los movimientos sociales, entre otras, que parten de un enfoque de la democracia interpretable como dominio de una determinada forma de acción colectiva. Los neocorporativistas consideran así que la estabilidad de las sociedades modernas occidentales se ha basado, centralmente, en la presencia de un sistema de relaciones entre grupos de carácter funcional, jerárquicamente estructurado, que permite la canalización de demandas y su manejo dentro de los marcos de la competencia política legal.⁵ Los pluralistas liberales, por su lado, abandonan la idea de una estructura social entendida como sistema jerárquicamente estructurado, y la sustituyen por una interpretación "poliárquica", donde la democracia es viable en la medida en que el poder se distribuye de manera descentralizada, reflejando en gran medida la competencia pura del mercado.⁶ Y finalmente, para los teóricos de los movimientos sociales, la estabilidad de las sociedades modernas occidentales, y la profundidad y amplitud de la democracia, se fundamenta en gran medida en la presencia de grupos sociales dispuestos a competir por el control civil de las tareas y funciones público-estatales, expropiadas frecuentemente por élites de poder político, económico o cultural.⁷ Se trata de tres teorías de la demo-

⁵ Philippe C. Schmitter, *Teoría del neocorporativismo*, México, Universidad de Guadalajara, 1992, y "Corporativismo (corporativismo)", en Matilde Luna y Ricardo Pozas H., coords., *Relaciones corporativas en un período de transición*, México, IIS-UNAM, 1992, pp. 3-26; René Millán: "(Neo) Corporativismo y gobernabilidad: vínculos discretos", *ibid.*, pp. 41-51.

⁶ Robert Dahl, *Who Governs?*, New Haven, Yale University Press, 1961, y *Pluralist Democracy in the United States: Conflict and Consent*, Chicago, Rand-McNally, 1967.

⁷ La lectura de la democracia a partir de los movimientos sociales, que lleva a redefinir los modelos tradicionales, es muy clara en las propuestas de varios autores. Por ejemplo, Alberto Melucci, "The Symbolic Challenge of Contemporary Movements", *Social Research*, vol. 52, núm. 4, invierno de 1985, y "The New Social Movements: A Theoretical Approach", *Social Science Information*, núm. 19, 1980; Alain Touraine, *El regreso del actor*, Buenos Aires, Eudeba, 1987, y "An Introduction of the Study of Social Movements", *Social Research*, vol. 52, núm. 4, 1985. Rafael de la Cruz, "Encuentros y desencuentros con la democracia. Los nuevos movimientos sociales", *Nueva Sociedad*, núm. 77, 1985, pp. 80-88; Luis Alfredo Delgado, "El movimiento cooperativo y los procesos de democratización", *Socialismo y Participación*, núm. 36, 1986, pp. 63-84.

cracia, las cuales reflejan, con sus variantes, una concepción unidimensional de la estructura social y, en específico, de la relación entre grupos sociales en el marco de la acción democrática.

El enfoque "neopluralista" —o pluralismo político de tipo radical—, propone más bien una visión multidimensional de la relación entre acción colectiva y funcionamiento de la democracia, de su constitución, desarrollo y estabilidad, porque la interpreta como *un sistema de coordinación entre diferentes estrategias de presentación y negociación de demandas e intereses*.

3.1 El punto de partida: autoayuda y trabajo colectivo

La autoayuda se ubica en la parte superior de la escala de toma de decisiones, y su ámbito de acción social se restringe a la vida cotidiana. En la historia del desarrollo urbano del México contemporáneo, como de América Latina, ha sido la forma de participación comunitaria más importante y fundamental de los sectores populares urbanos y, con excepción de la asistencia social, continúa siendo la base organizativa de todas las demás. Los otros tipos de participación comunitaria adquieren así congruencia y posibilidades de desarrollo siempre y cuando se sustenten previamente en el trabajo colectivo de autoayuda que realizan las comunidades participantes, o al menos un sector importante de ellas.

Con el trabajo colectivo aportado por los mismos pobladores, se van construyendo obras y se brindan servicios en muchas comunidades urbanas. Abunda así la infraestructura urbana que ha tenido ahí una buena parte de su origen: trazo de calles y avenidas; instalación de redes de agua potable y drenaje; obtención de electricidad; levantamiento de edificios escolares y templos; instalación de juegos y zonas recreativas, etcétera. No obstante, numerosos servicios sociales a menudo se llevan a cabo mediante formas voluntarias de trabajo, como pueden ser la impartición de cursos de alfabetización, nutrición y salud; operación de talleres de capacitación laboral y de promoción de la mujer; distribución y administración de desayunos infantiles y organización de servicios de vigilancia comunales.

El ámbito social de la autoayuda pertenece entonces a la vida cotidiana; dentro de ella se constituye y dentro de ella se desarrolla. Y en la medida en que es su ámbito privilegiado de acción, la autoayuda es el fundamento de las otras estrategias más complejas de participación comunitaria, con excepción de la asistencia social, porque no logran nunca desplazarla de su

posición de base y sustento, en la medida en que muchas actividades que despliegan serían prácticamente irrealizables si no encontraran un fuerte respaldo en el trabajo colectivo de tipo voluntario (peticiones, marchas, negociaciones, gestión de proyectos, etcétera).

Desde esta perspectiva, parecería que el significado de la autoayuda en función de la estructura social es ambiguo: por una parte es base y fundamento de formas más complejas de participación comunitaria; pero por otra puede decirse que, en sí misma, no entraña ningún proyecto sociopolítico, en la medida que puede articularse con estrategias diferentes de desarrollo social y se presenta en los distintos períodos del desarrollo urbano industrial. Sin embargo, esta interpretación tan "aséptica" en términos políticos e ideológicos requiere de algunas precisiones.

Por un lado, es cierto que el trabajo comunitario tiene un gran valor social en sí mismo, independientemente de sus consecuencias políticas: es una de las estrategias más importantes que despliegan los sectores populares para enfrentar condiciones desventajosas en el terreno del mercado, condiciones de desigualdad social, con el objetivo de garantizar la satisfacción de determinadas necesidades fundamentales y básicas. Al respecto, ya José Matos Mar, en un escrito pionero de 1955, la evaluaba en tal perspectiva:

[...] que se tenga plena conciencia de que el sistema comunitario, que responde a viejos patrones culturales peruanos, puede ser una solución eficaz, operante y de óptimos resultados para el tratamiento del problema que plantean estas Barriadas Limeñas.⁸

Sin embargo, considerando la autoayuda en su dinámica interna, en sus características propias cuando se desenvuelve por ejemplo en una organización vecinal que no mantiene ningún vínculo destacado de tipo corporativo, clientelar o de movilización social, también podemos interpretarla como un factor importante para la reproducción del orden social.

— en términos económicos porque colabora para que un importante sector poblacional alcance condiciones mínimas de sobrevivencia, las cuales no serían atendidas por vías del mercado o los programas públicos y privados de asistencia y desarrollo social;

⁸ José Matos Mar, *Estudio de las barriadas limeñas, 1955*, Lima, Facultad de Letras y Ciencias Humanas, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 1967, p. 63.

— y en términos políticos porque la solución colectiva y cogestionaria de problemas sociales contribuye, desde luego, a frenar la transferencia de los conflictos hacia otros ámbitos de la sociedad, en especial las vinculadas con las entidades gubernamentales locales, estatales y nacionales.

Por estas funciones colaterales, algunos autores han llegado a sostener que la autoayuda es precisamente resultado de una actividad promovida y muy acorde a los intereses de los sectores dominantes:

[El Estado] desarrolla la demagogia de la acción social y del desarrollo comunitario, haciendo recaer sobre los pobladores lo fundamental del costo de las acciones, recuperando parte o el total de las rentas del suelo no pagadas inicialmente y vinculando al mercado del suelo tierras inútiles para la urbanización y ahora valorizadas y adecuadas.

Pero el hecho más importante es que la autoconstrucción, efecto de la aguda situación de explotación y pauperismo de las masas, desgastadora de la fuerza de trabajo, se convierte en un mecanismo eficaz de apoyo a la acumulación de capital.⁹

No obstante, en esta interpretación que se ubicaría en una posición totalmente contraria a nuestra lectura, donde valorizamos la autoayuda por sus características propias sin desconocer sus aportaciones a la reproducción del orden sociopolítico, encontramos varios problemas conceptuales. En primer lugar, no reconoce la relación entre la autoayuda y las movilizaciones sociales; entre el trabajo colectivo voluntario y los procesos de cambio social. En segundo lugar, es bastante unilateral en su interpretación, porque la presencia y amplitud que el trabajo colectivo de los sectores populares tiene en las sociedades con dominio económico del mercado no es un producto directo de su dinámica: es cierto que resulta favorecida por procesos de contracción económica y desigualdad en la repartición de la riqueza, pero requiere de condiciones culturales muy distintas de las moldeadas por la acción de los particulares dentro del mercado (por ejemplo, orientación comunitaria contra orientación individualista).

En tercer lugar, y de manera especial, la autoayuda entraña, por encima de “probables y no necesarias” repercusiones conservadoras de tipo político y económico, un importante aporte cultural en los procesos de cambio social: *es la estrategia de desarrollo social que hace posible la cogestión y la*

⁹ Óscar Núñez, Emilio Pradilla y Martha Scheingart, “Notas acerca del problema de la vivienda en América Latina”, en Emilio Pradilla (coord.), *Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina*, México, UAM-Xochimilco, 1982, p. 28.

solidaridad como valores centrales, y permite frenar la tendencia recurrente de las movilizaciones sociales a sobreponer las actividades de cambio estructural sobre las dinámicas y necesidades cotidianas de los individuos participantes, las estrategias colectivas sobre las individuales y la promesa mesiánica de un cambio radical en la historia sobre la experiencia cotidiana de que cada día tiene sus propias luchas y batallas.

Finalmente, la autoayuda también es la parte crítica cuando se articula con estrategias corporativas y clientelistas porque éstas sólo pueden consolidarse cuando la someten a sus mínimas expresiones: generando un abismo infranqueable entre las capacidades de decisión de los cuadros dirigentes, y las reconocidas y ejercidas por los participantes de base. Por ello, el corporativismo en una sociedad como la mexicana maneja todo tipo de reglamentaciones orientadas a constreñirla:¹⁰ sobre su formación, funcionamiento, captación y uso de recursos económicos, contratación de personal, etcétera. No es así materia de un derecho estrictamente civil, según derechos universales, sino que está sometida a la validación y legitimación de la autoridad en turno, de acuerdo con sus particulares proyectos e intereses políticos y económicos.

3.2 *Asistencia social y situaciones de emergencia*

A esta forma de participación comunitaria le corresponde un bajo nivel en la toma de decisiones y un ámbito de acción social restringido a la vida cotidiana. Comparada con las otras opciones participativas, es la única que no tiene una relación sustancial con la autoayuda y el trabajo colectivo, y ha sido objeto recurrente de críticas por su incapacidad de hacer participar activamente a la población beneficiaria dentro de sus programas sociales. Donde los términos "asistencia social" y "asistencialismo" han llegado a ser identificados como sinónimos de "inmovilidad" y "pasividad" de la población en materia del desarrollo social.

Esta crítica de la asistencia social en el marco de la participación comunitaria tiene su origen en los procedimientos por los cuales se desenvuelve: el

¹⁰ En el caso de México, las diversas leyes y reglamentos que buscan normar jurídicamente los sistemas de participación comunitaria, y en consecuencia la autoayuda, tienen limitaciones importantes en función de facilidades fiscales, racionalidad y eficacia de los controles administrativos, y flexibilidad para innovar sistemas y programas de acción. Es el caso concreto, por ejemplo, de la legislación sobre cooperativas, instituciones de asistencia privada y asociaciones civiles.

origen de los programas, con sus objetivos, políticas y estrategias de acción, así como su funcionamiento operativo y administrativo, es definido y realizado por individuos o grupos externos. La población beneficiada no sólo no participa en la definición de los programas sociales; tampoco en su operación y administración, y se ubica en la parte más baja de la escala de toma de decisiones. Su colaboración es tan poco determinante que más bien se convierten en usuarios individualizados del beneficio ofrecido.

Sin embargo, hay situaciones específicas donde las estrategias colectivas de asistencia social pueden convertirse en piezas clave, insustituibles, para atender necesidades básicas y fundamentales: las situaciones de emergencia. Éstas se presentan cuando por procesos sociales específicos, como los acontecidos en accidentes colectivos o desastres,¹¹ se interrumpen los mecanismos cotidianos para resolver las necesidades.

En estos momentos de desastre o accidente colectivo, la comunidad dañada se ve en la tarea impostergable de reponer de manera acelerada e improvisada un conjunto de bienes y servicios fundamentales porque va de por medio su sobrevivencia. Resolver problemas como el abastecimiento de alimentos y agua potable, la atención de enfermos y accidentados, la instalación de lugares que sirvan para cobijar a las familias, la dotación de ropa y otros enseres domésticos, se vuelven tareas no sólo importantes sino vitales.

En este contexto, la ayuda local, nacional e internacional que se pueda conseguir para tales fines es de gran valor.¹² Aparece así, a menudo, toda una red de instituciones que se especializan en brindar apoyo y atención a familias y comunidades que han padecido los estragos de fenómenos naturales o bien instituciones que estructuran redes de donativos y canalización de bienes y servicios para atenderlos sin ningún fin lucrativo. Resulta de tal importancia su presencia y sus trabajos, que sin ellos muchas comunidades tendrían problemas fundamentales para recobrase posteriormente de los daños ocasionados. Son sistemas de solidaridad que, por sus propias características particulares, tienen marcados rasgos de asistencia social en función de participación comunitaria: los programas de ayuda se estructuran

¹¹ Los conceptos de "accidente colectivo" y "desastre" tienen relaciones entre sí, pero son analíticamente diferentes: ambos entrañan procesos que afectan la vida cotidiana, la satisfacción de las necesidades básicas, pero el concepto de "desastre" abarca también un daño ocasionado a la organización pública de la misma sociedad.

¹² Fernando Pliego Carrasco, "Estrategias de desarrollo social en situaciones de desastre", *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 4, 1992, pp. 15-17.

externamente a las comunidades, y su operación y administración generalmente se realiza también por personas distintas de los mismos damnificados.

3.3 El clientelismo

A esta forma de participación comunitaria le corresponde un nivel bajo en la toma de decisiones y un ámbito de acción social de carácter público y no sistémico. En una primera aproximación, podemos considerar al clientelismo como una forma particular de articular la autoayuda con la estructura política de la sociedad. El clientelismo reproduce así dinámicas importantes de la participación comunitaria: por su referencia a la autoayuda, se construye sobre la base de una organización fundada en el desarrollo de estrategias de trabajo colectivo entre los pobladores. Sin embargo, como forma de articulación de los pobladores con la estructura política de la sociedad, el clientelismo entraña también una intervención muy baja en la definición de los objetivos y características de las políticas públicas de desarrollo social. Se restringe a tramitar la solución a demandas específicas y no busca influir en la índole misma de los proyectos gubernamentales, en sus objetivos, políticas y líneas de acción, dejando su esclarecimiento más bien a otros sectores y grupos sociales.

Esta articulación es altamente instrumental, no sistémica, porque las actividades de tipo clientelar obedecen a procesos coyunturales y no se encuentran ordenadas dentro de un proyecto de desarrollo político de largo plazo. El clientelismo puede interpretarse así como una estrategia de manipulación circunstancial para la obtención de beneficios, pero en un doble sentido: desde los pobladores hacia determinadas élites políticas y desde éstas hacia los pobladores.

Como estrategia de manipulación de recursos de los sectores populares urbanos, los pobladores seleccionan entre las diversas ofertas políticas las que les ofrecen mejores opciones prácticas para resolver problemas muy específicos. A cambio de esa posibilidad, realizan actividades y tareas que contribuyen al logro de los intereses particulares de sus interlocutores. La prioridad es solucionar demandas concretas, y para ello aceptan el ejercicio de tareas no vinculadas directamente con los problemas que buscan atender. En contraparte, desde la perspectiva del funcionario o grupo político con el cual se relacionan los pobladores, el clientelismo tiene como prioridad el logro de objetivos distintos de las demandas de los pobladores y con ese fin

se ofrecen favores a cambio de fidelidades coyunturales: una relación de marcada manipulación, de utilización instrumental.

Desde esta perspectiva, el clientelismo es una forma de ordenamiento político y de intervención en el desarrollo social bastante frágil (no sistémico). Las "fidelidades" dependen de la efectividad de los flujos de favores, y basta que se vuelvan problemáticos, cambien los intereses y necesidades de alguna de las partes, o se presenten mejores ofertas de interlocución, para que se cancelen y sean sustituidas por otras.

El clientelismo, como estrategia de participación comunitaria, nunca ha sido muy atractivo para quienes por diversas razones considerarían que la única opción al autoritarismo corporativo de sociedades como la mexicana es la participación dentro de movilizaciones sociales. Sin embargo, más allá de discusiones ideológico-políticas, encontramos dos fenómenos muy importantes. Por una parte, distintas organizaciones vecinales de México que se han caracterizado por impulsar estrategias de movilización social, han recurrido también al uso colateral del clientelismo, y con ello han logrado reforzar en ciertos momentos sus objetivos de contribuir al desarrollo social. El caso de muchas organizaciones que establecieron tiendas de abasto con financiamiento público, y distribuyeron vales para la adquisición de tortilla subsidiada,¹³ es un claro ejemplo de la utilidad de las estrategias clientelares para allegarse simpatía de los pobladores. Pero junto a los problemas que una relación instrumental siempre entraña, no significa por necesidad perder la independencia o abandonar los objetivos sociales más amplios que se tienen.

Por otra parte, para ciertos sectores populares, las estrategias clientelares pueden ser en sí mismas una oferta importante de desarrollo social, porque hacen hincapié en resolver problemas fundamentales de la vida cotidiana mediante demandas estrictamente reivindicativas. Interpretación legítima que, de igual manera, tampoco puede pretender ser la más eficaz y congruente lectura en materia de desarrollo social, útil para todas las circunstancias y problemas existentes.

¹³ René Coulomb (coord.), *Pobreza urbana, cogestión y política*, México, Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos, A. C., 1992, pp. 175-188.

3.4 *Del corporativismo autoritario al neocorporativismo competitivo*

Desde el enfoque de una propuesta de desarrollo social, al corporativismo le corresponde un nivel bajo en la escala de toma de decisiones y un ámbito de acción de carácter público y sistémico. Su dinámica y desarrollo se sustenta, como otras formas complejas de participación comunitaria, en los mecanismos de autoayuda que de manera colectiva desarrolla la población correspondiente, pero contempla una articulación formal y regular con las propuestas de ordenamiento público de los gobiernos o de los partidos y movimientos políticos.

En el caso de las organizaciones vecinales, el corporativismo es así un modelo de atención y solución de problemas que no busca resolver solamente demandas reivindicativas, o establecer una relación meramente instrumental respecto de los gobiernos y partidos o movimientos políticos. Su perspectiva es más sistémica: quiere atender demandas reivindicativas mediante su inserción en propuestas globales de ordenamiento político y desarrollo social, mediante una estrategia bien definida de integración de los grupos populares en el proyecto de las élites políticas o económicas. Desde esta perspectiva, a diferencia del clientelismo y de las movilizaciones sociales no sistémicas (*cf.* inciso 3.5), está explícitamente orientado a consolidar y sustentar un determinado orden político.

Para lograr esta contribución directa al ordenamiento y estabilidad políticas de una sociedad, las organizaciones vecinales corporativas se caracterizan por hipotecar sus capacidades de intervenir en la definición de los programas públicos de desarrollo social y se restringen únicamente a su aplicación operativa y administrativa. En consecuencia, la naturaleza de los objetivos, políticas y programas de desarrollo social son definidos externamente a los mismos pobladores, y sólo les corresponden las cuestiones prácticas.

Esta forma de participación vecinal en México, en comparación con las anteriormente mencionadas, es bastante más reciente, pero también fue la primera en consolidarse como forma dominante: durante el gobierno de Manuel Ávila Camacho (1940-1946), en el marco de una serie de propuestas que terminaron definitivamente con el conflicto inquilinario (decretos de congelamiento de rentas), y que derivan en la creación en 1943 de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares, CNOP, del partido oficial.

Y estos hechos, que han sido muy poco estudiados, tuvieron consecuencias importantes en el escenario político de México durante los siguientes treinta años: fueron un factor determinante de la estabilidad del sistema político nacional. En efecto, la conformación de la CNOP y de diversas leyes reglamentarias orientadas a regular el control corporativo de los pobladores, tuvieron las siguientes características:

— Estructuraron un espacio sistemático de integración política de las organizaciones de pobladores en la fase ascendente del ciclo de transformación sociodemográfica: en la época en que el país era mayoritariamente rural y comenzaba a cambiar de manera acelerada el peso demográfico del sector urbano por efectos de la industrialización sustitutiva de importaciones. Tenían así una amplia capacidad de maniobra para adaptarse a la creciente complejidad que se avecinaba.

— Se desarrollaron en un contexto de crecimiento y transformación del aparato productivo nacional, que brindó al gobierno federal una capacidad económica muy importante para maniobrar y atender determinadas demandas populares que podían transformarse en factores de movilización y enfrentamiento sociopolítico.

Desde esta perspectiva, por su ubicación en las fases iniciales de la transformación demográfica e industrial de México, las estrategias de integración corporativa de las organizaciones vecinales fueron muy eficaces para contribuir a la estabilidad política de México, en comparación con otros países latinoamericanos como Perú¹⁴ y Chile,¹⁵ donde la integración corporativa fra-

¹⁴ En el caso de Perú, los esfuerzos para integrar clientelamente a los sectores populares urbanos en los aparatos gubernamentales es muy vieja, pero una estrategia corporativa sólo se desarrolló ampliamente durante el gobierno del general Juan Velasco Alvarado (1968-1975), mediante el Sistema Nacional de Movilización Social, Sinamos, pero no se consolidó con su derrocamiento por parte del general Morales Bermúdez. Cf. David Collier, "Squatter Settlements and Policy Innovation in Peru", en Abraham F. Lowenthal (comp.), *The Peruvian Experiment. Continuity and Change under Military Rule*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1975, pp. 128-178; Julio Cotler, "Perú: estado oligárquico y reformismo militar", en Pablo González Casanova (coord.), *América Latina: historia de medio siglo*, vol. 1, México, Siglo XXI Editores, 1979, pp. 419-427; Alfred Stepan, *The State and Society. Peru in Comparative Perspective*, New Jersey, Princeton University Press, 1978, pp. 158-189; Henry A. Dietz, "Political participation by the urban poor in an authoritarian context: the case of Lima, Peru", *Journal of Political and Military Sociology*, vol. 5, núm. 1, 1977, pp. 63-77; David Collier, *De barriadas a élites: de Odría a Velasco*, op. cit., pp. 105-133.

¹⁵ En el caso de Chile, la primera propuesta de integración corporativa de los sectores populares urbanos se generó durante el gobierno de Eduardo Frei (1964-1970), mediante su proyecto de "Promoción Popular", que buscaba conciliar la necesidad de una estrategia corporativa de desarrollo social con la competencia política democrática. Sin embargo, la estrategia fue muy tardía y

casó en sus objetivos políticos porque se estructuró en las fases adelantadas de la transformación urbana e industrial.

La integración corporativa de las organizaciones de pobladores, sean de colonias proletarias o inquilinos, se consolidó entonces durante el gobierno de Ávila Camacho y mantuvo su vigencia con altibajos durante los siguientes treinta años aproximadamente. Sin embargo, era una propuesta de integración corporativa que entrañaba un alto precio por su carácter autoritario: excluía cualquier otra forma de participación comunitaria en el desarrollo social que no se sometiera a su marco de control político, aunque se tratara de organizaciones que no recurrieran a estrategias de enfrentamiento político.

La sociedad civil fue así expropiada de su derecho de organización autónoma y de participación directa en la definición de los programas públicos de desarrollo social. Y como consecuencia, el sistema corporativo de desarrollo social careció durante muchos años —y todavía hoy en gran medida— de una contraparte crítica, autónoma, que permitiera identificar y disminuir sus límites para atender las grandes desigualdades sociales. Límites derivados de sus mismas características de integración y organización, pero que también podemos encontrar, aunque de naturaleza muy distinta, en todas las demás formas de participación comunitaria.

En el contexto del proceso de transformación democrática de México, este sistema de control corporativo y autoritario de la participación comunitaria —según algunos autores, de tipo “caciquil”—¹⁶ está en franco declive, porque durante los últimos quince años ha sido bastante ineficaz para contribuir a la disminución de la desigualdad social, y porque no puede convivir con las nuevas exigencias democratizadoras. Sin embargo, no es previsible la cancelación definitiva de toda forma de corporativismo en materia de desarrollo social, y más aún, no la consideramos como recomendable. En efecto, en numerosos espacios sociales, el fomento gubernamental de grupos comunitarios puede constituir la única oferta viable de participación y colaboración ciudadana en las tareas del desarrollo social, en especial cuan-

no contribuyó definitivamente a la estabilidad política del país. Cf. Centro para el Desarrollo Económico y Social de América Latina (Desal), *Aportes para un programa de promoción popular*, Santiago, Desal, 1964; Olga Mercado Villar, Patricio de la Puente Lafoy y Francisco Uribe-Echevarría, *La marginalidad urbana: origen, proceso y modo*, Santiago, Buenos Aires, Desal, Ediciones Troquel, 1970; James Petras, *Política y fuerzas sociales en el desarrollo chileno*, Argentina, Amorrortu, 1971, pp. 208-213.

¹⁶ Wayne A. Cornelius, “El México contemporáneo: análisis estructural del caciquismo urbano”, en Luis Unikel y Andrés Necochea (comps.), *Desarrollo urbano y regional en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1975, pp. 567-593.

do no hay organizaciones civiles autónomas y con experiencia que puedan realizar tales tareas. Más aún, numerosas organizaciones vecinales, que se han distinguido por una trayectoria importante de movilización social, han considerado como fundamental la presencia social y política en estos espacios de participación oficial para fortalecer y multiplicar sus canales de negociación de demandas, y repercutir en la orientación de las políticas públicas. Para ello, en muchos lugares han integrado planillas y han elaborado programas con la finalidad de atraer las simpatías de los pobladores y ganar las elecciones de representantes.¹⁷

Podemos prever, en consecuencia, el final cercano del autoritarismo corporativo y su sustitución por nuevos programas gubernamentales de integración y participación de las organizaciones vecinales que, conviviendo públicamente con las demás opciones de participación dentro de un marco de respeto a los derechos de asociación autónoma, no reivindiquen ningún monopolio de legitimidad en el manejo de los recursos públicos. Un "neocorporativismo" semejante a las propuestas analíticas de Philippe C. Schmitter,¹⁸ que compita en un contexto democrático, en condiciones de igualdad, por la canalización de recursos financieros, el desarrollo de proyectos y la integración de la población en sus ofertas organizativas.

3.5 Estrategias de enfrentamiento popular y nuevos procesos de movilización social

A las movilizaciones sociales en sus dos variantes: sistémicas (cogestionarias) y no sistémicas (tradicionales), corresponde en materia de desarrollo social una ubicación alta en la toma de decisiones y un ámbito de acción de carácter público. Como formas de participación comunitaria de los pobladores, en su variante no sistémica, tuvieron una presencia importante antes de la consolidación del esquema autoritario-corporativo del Estado mexicano, en especial durante las revueltas inquilinarias de los años veinte. Después de las reformas de Manuel Ávila Camacho, desaparecieron prácticamente del

¹⁷ De las ocho organizaciones que investigamos, seis controlaban las asociaciones de residentes, que son los órganos de colaboración vecinal corporativa reglamentados directamente por el gobierno. Desde luego, para las organizaciones, su participación no significaba, de ninguna manera, perder su autonomía, pues sólo constituía una estrategia, entre otras, para el mejor logro de sus objetivos.

¹⁸ Philippe C. Schmitter, *Teoría del neocorporativismo*, México, Universidad de Guadalajara, 1992.

escenario político durante los siguientes treinta años, con algunas excepciones puntuales. Sin embargo, a partir de los años setenta, asistimos a un resurgimiento bajo formas diferentes.

Los aportes de las movilizaciones vecinales son muy diversos, pero destaca de manera especial su contribución directa al cambio social: son estrategias de participación comunitaria orientadas a resolver necesidades básicas, pero mediante la generación de cambios en las estructuras sociales. Sin embargo, no son grupos políticos o una forma especial de partido político, pues no buscan el control de las funciones estatales. Su objetivo más bien es la política entendida como intervención en la organización "pública" de una sociedad, en aquellos ámbitos y escenarios donde se definen las estrategias básicas de atención de las necesidades colectivas.

Desde esta perspectiva, como contribuyentes al cambio social y no solamente a la solución de necesidades puntuales, han influido en el declive del modelo corporativo-autoritario de participación comunitaria, porque éste ha mostrado incapacidad para conjuntar, en una sola lógica, las exigencias de ordenamiento político del Estado y las demandas que plantean los pobladores para atender necesidades básicas. Un modelo que al integrar sólo operativamente a la población en las tareas del desarrollo social, imponer criterios patrimonialistas en las actividades económicas y políticas, y obstaculizar la innovación en materia de ideas y tecnologías, sólo es eficaz en sociedades poco dinámicas, rurales. En suma, es un modelo de una sociedad tradicional.

Sin embargo, la realidad procedió de manera muy diferente. Durante la segunda parte de la década de los sesenta y primera de los setenta, muchas ciudades de México comenzaron a resentir los efectos de un ritmo de crecimiento demográfico acelerado (en el caso de la ciudad de México se cuadruplicó la población entre 1940 y 1970), y de carácter económico y cultural, que dejó en evidencia la reducida cobertura de los mecanismos de integración corporativa del Estado, la pobreza cada vez mayor de las zonas periféricas, la ausencia de espacios de participación comunitaria independientes y la inexistencia de instituciones de participación política de los individuos en cuanto ciudadanos.

Se produjo así una "presencia" masiva de pobladores en muchas ciudades, que volvía caducos los mecanismos tradicionales de interacción política, de integración corporativa por parte del Estado. El peso político de este proceso apareció como una auténtica "irrupción de los asentamientos irre-

gulares en la vida pública” de la ciudad que, sin precedentes durante los últimos 30 años, no encontraron canales institucionales para resolver concertadamente sus demandas. En el caso de la ciudad de México, la primera gran movilización vecinal después de la solución política de Ávila Camacho fue entre los años 1968 y 1971: el Movimiento Restaurador de Colonos de Netzahualcóyotl (MRC). Fue ahí donde la conjunción de un deterioro significativo de los mecanismos de integración política, el surgimiento de un sector poblacional nuevo y numeroso en la ciudad, y la existencia de importantes necesidades no satisfechas,¹⁹ originaron el inicio de una *nueva etapa de movilización vecinal*, que hasta la fecha no ha terminado.

Junto al MRC, y especialmente en los años posteriores, se han multiplicado las experiencias de movilización vecinal en el país, entre los que han destacado la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular, el Comité de Defensa Popular de Durango, el Frente Popular Tierra y Libertad, la Unión de Colonias Populares, la Coordinadora Única de Damnificados, la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata, la Asamblea de Barrios, la Alianza para la Integración Vecinal, etcétera. Partiendo de demandas cotidianas circunscritas a los espacios de residencia de los sectores populares, y al aglutinar cada una de ellas numerosas organizaciones de distintas colonias, han perseguido replantear los vínculos que guardan con el sistema político. Empero, a diferencia de las movilizaciones inquilinarias de los años veinte (que se enmarcaban en un contexto político no estructurado), el avance de las organizaciones ha contribuido a la redefinición progresiva —todavía no terminada—, de las estrategias públicas dominantes en materia de desarrollo social, lo cual revirtió el control autoritario-corporativo de los pobladores.

Las movilizaciones vecinales son así parte de una movilización mayor que rebasa los límites de los espacios de residencia y envuelven a un sector numeroso de la población del país: la transformación del sistema político mexicano hacia un régimen ciudadano.²⁰ Pero este tipo de estrategias de solución de necesidades y presentación de demandas son, simultáneamente, causa y efecto de la transformación. En cuanto causa, las movilizaciones de las organizaciones vecinales intervienen en el cambio de los enfoques dominantes del desarrollo social, del combate a la desigualdad social y de la atención a las necesidades básicas y fundamentales. Sin embargo, como

¹⁹ Mario Bassols y Alejandro Méndez, “Proceso de urbanización y movilización popular en ciudad Netzahualcóyotl”, México, tesis de licenciatura, UNAM, 1981, pp. 243-252.

²⁰ Darío Restrepo, “La reforma del Estado entre el régimen político y la reestructuración del capital”, *Estudios Políticos*, núm. 3, 1990, pp. 83-104.

efecto del mismo proceso, las movilizaciones vecinales modifican también sus estrategias de acción en la medida en que avanza el proceso de cambio sociopolítico. Desde esta perspectiva, sus características iniciales (cuando comienza el ciclo de transformación democrática) son muy diferentes al compararlas con fases más avanzadas.

Si tipificamos estos procesos de variación de las estrategias de movilización de las organizaciones vecinales, tendríamos lo siguiente (véase cuadro 4):

CUADRO 4
 PROCESOS DE MOVILIZACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES VECINALES
 Y SUS ENFOQUES SOBRE EL DESARROLLO SOCIAL

ACTIVIDAD	<i>Tipo de movilización vecinal</i>	
	NO SISTÉMICA (movilizaciones tradicionales)	SISTÉMICA (movilizaciones cogestionarias)
1. Tipo de demanda.	De carácter económico y político.	De carácter económico, político y cultural.
2. Fuente de la legitimidad de las demandas	Ideologías sociopolíticas	Derechos universales
3. Participación de la población en la definición de las estrategias y contenidos de los programas de asistencia, promoción y desarrollo social.	Fundamental	Fundamental
4. Participación en la administración y operación de los programas.	Fundamental	Fundamental
5. Utilización de estrategias de presión para la consecución de demandas.	Fundamental	No necesita
6. Vinculación con partidos y movimientos políticos.	Estratégica	Concertada, coyuntural y crítica
7. Vinculación con organismos civiles semejantes.	Fundamental	Fundamental
8. Carácter de la vinculación con organizaciones civiles semejantes.	Centralizada	Descentralizada

9.	Vinculación con otro tipo de organizaciones civiles	No necesaria	Fundamental
10.	Tipo de relación con las dependencias gubernamentales.	Circunstancial	Mediante acuerdos y convenios
11.	Tipo de relación con organizaciones privadas de apoyo, nacionales o internacionales.	No necesaria	Fundamental
12.	Percepción del cambio social.	Radical	Progresivo
13.	Relación entre las bases y los cuadros dirigentes.	Subordinación de las demandas de corto plazo a la estrategia de cambio social	Subordinación de las estrategias de cambio social a la solución de demandas de corto plazo
14.	Relación entre las bases y los cuadros dirigentes	Subordinada	De participación horizontal. Formas de democracia directa
15.	Tipos de liderazgo	Patrimonialista o autoritarios	Patrimonialista o de representación democrática
16.	Concepción sobre la democracia	Crítica	De máxima importancia

a) Movilizaciones vecinales no sistémicas (movilizaciones tradicionales)

Este tipo de organizaciones vecinales, que desarrollaban un fuerte contenido contestatario contra el orden social, fue significativo durante las fases iniciales del ciclo de transformación política que actualmente está atravesando nuestro país. Las acciones que realizaban, sus demandas y lenguaje, buscaban desempeñar un claro papel de grupos de presión y enfrentamiento respecto de las élites económicas y políticas no sólo de la región donde se desarrollaban, sino del gobierno federal.

Nombres de organizaciones vecinales como la colonia "Rubén Jaramillo" de Cuernavaca, "Francisco Villa" y el "Comité de Defensa Popular de Chihuahua", "Topo Chico del Frente Popular Tierra y Libertad de Monterrey", son casos representativos de este tipo de movilización vecinal que tuvo presencia importante en el panorama urbano a finales de los años sesenta y primera mitad de los setenta. Igualmente podemos incluir una parte importante de la historia de la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular, que aglutinó por primera vez en México a numerosas organizaciones

vecinales de este tipo provenientes de diversos lugares del país, en especial durante los años 1980 a 1983, como otras experiencias de cobertura regional más reducida.

Esta forma de movilización de las organizaciones vecinales, hoy bastante más escasa, desde luego surgía para resolver necesidades básicas relacionadas con la falta de bienes y servicios colectivos. Sin embargo, no se reducía a estos objetivos. Sus estrategias de organización y presentación de demandas atribuían mayor importancia al despliegue de acciones de presión y enfrentamiento respecto de los aparatos gubernamentales, con repercusiones claramente políticas. Desde esta perspectiva, la semejanza con las viejas organizaciones inquilinarias de la década de los veinte era importante.

Para estas organizaciones, el hincapié en las estrategias de enfrentamiento y presión obedecía a una particular interpretación del funcionamiento de la sociedad y del Estado en particular. La sociedad era concebida como una relación entre intereses contrastantes e irreconciliables, los propios de las clases populares y los de las élites políticas y económicas. En consecuencia, el Estado no tenía ninguna función pública de generación de condiciones mínimas para la convivencia de los diversos grupos de la sociedad, sino que era interpretado como un aparato orientado preferentemente por los intereses de las clases dominantes.

A partir de esta interpretación, la propuesta del cambio social debía pasar por la sustitución radical del Estado, aunque no necesariamente por la vía violenta. Estrategias de acción como contienda electoral, cambio de la legislación y órganos electorales, democratización política, ocupación progresiva de puestos y cargos públicos, pluralismo ideológico, etcétera, no entraban definitivamente entre sus prioridades. Para ellos eran manifestaciones de un sistema de dominación que pretendía cooptar y anular sus demandas fundamentales y sus objetivos de resolver los problemas de fondo.

Sus características internas de funcionamiento eran un reflejo de la percepción que tenían de la sociedad y del Estado: para fortalecer la capacidad de movilización y convocatoria de la organización, en un contexto altamente problemático, trabajaban bajo esquemas centralizados y disciplinados de poder, de relación entre los cuadros dirigentes y las bases, donde si bien hablaban una y otra vez de la preeminencia organizativa de las asambleas generales de los pobladores, recurrían consuetudinariamente a mecanismos coercitivos para hacer prevalecer los acuerdos colectivos, esquema que re-

flejaba en la práctica la sujeción del individuo particular a la colectividad y el poco peso de los ideales democráticos en sus propuestas de cambio social.

Pero estos enfoques no eran de ninguna manera gratuitos, el resultado simple de una determinada visión de la sociedad y del Estado. Eran también la contraparte popular y de los movimientos políticos de oposición que se desarrollaba ante un Estado con fuerte orientación autoritaria-corporativa. Eran un actor dentro de una sociedad con una marcada desigualdad, y con un sistema político excluyente de la oposición, sin canales democráticos de participación, con un partido oficial que monopolizaba totalmente las instancias representativas del gobierno y las políticas públicas de desarrollo social. En este contexto, un grupo de la sociedad mexicana consideró que no quedaba otro camino para cambiar al sistema que la vía del enfrentamiento y la presión colectiva.

Las respuestas gubernamentales, desde luego, también correspondían al contexto político dominante: abundaban los actos represivos, la intimidación de los dirigentes y de los pobladores que se afiliaban con ellos, la descalificación verbal, las estrategias para cooptar y desmovilizar, etcétera, estrategias que reflejaban la incapacidad del sistema para darle lugar a procesos independientes de participación comunitaria.

Sin embargo, este tipo de movilizaciones vecinales iniciales (junto con otros actores colectivos), influyeron en el inicio del ciclo —largo ciclo— de cambio del sistema político, y en la medida en que éste ha ido avanzando, sus concepciones y estrategias del cambio social también han ido variando. Asistimos actualmente al desarrollo de un nuevo tipo de movilización de las organizaciones vecinales, de tipo sistémico, llamada “cogestionaria” por algunos investigadores,²¹ que sin abandonar sus ideales de cambio social, de mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores populares urbanos, valoran de manera especial la utilización de espacios y estrategias democráticos de lucha y reivindicación. Y, en consecuencia, sus concepciones sobre la naturaleza de sus interlocutores, la relación con otras organizaciones semejantes y la articulación dirigentes-bases sociales, ha cambiado sustancialmente.

²¹ René Coulomb y María Emilia Herrasti Aguirre, “Espacios y actores sociales de la cogestión urbana en la Ciudad de México”, en René Coulomb y Emilio Duhau (coords.), *Dinámica urbana y procesos sociopolíticos*, México, UAM-A, Cenvi, 1993, pp. 357-378. Juan Manuel Ramírez Sáiz, *La vivienda popular y sus actores*, Puebla, Red de Investigación Urbana-CISMOS, 1993, pp. 13-48; Martha Scheingart, “Aspectos teóricos y prácticas de la cogestión urbana”, *Sociológica*, núm. 12, UAM-Azcapotzalco, pp. 113-128.

b) Las nuevas movilizaciones vecinales (cogestión urbana)

Los terremotos de septiembre de 1985 en la ciudad de México marcan un momento fundamental en el cambio de las estrategias de movilización social de las organizaciones vecinales, y las respuestas gubernamentales ante ellas marcan el inicio de un cambio de las estrategias no sistémicas a las estrategias sistémicas. En efecto, la gravedad de los problemas por resolver, la amplitud de la población en el caso, la cantidad de organizaciones de damnificados y grupos solidarios que intervinieron,²² la incapacidad gubernamental de resolver el problema de la vivienda mediante los canales institucionales tradicionales, y un entorno de opinión pública nacional e internacional favorable para resolver las necesidades sociales, presionaron para replantear sustancialmente, por primera vez en la historia reciente de México, los términos de la relación entre sociedad civil y gobierno en las tareas del desarrollo social. El gobierno mexicano reconoció, de manera pública y abierta, y quizá por primera ocasión, el derecho de participación de organizaciones comunitarias y civiles autónomas. Se firmaron así dos acuerdos históricos, uno el 20 de marzo de 1986 y otro el siguiente 13 de mayo, en los cuales el término "concertación social" se introdujo en el lenguaje político de México.²³

La concertación social fue un punto intermedio de negociación, donde el gobierno reconoció el carácter plural de los actores colectivos que participaban en las tareas de reconstrucción, y las organizaciones civiles y populares aceptaron moderar diversos planteamientos originales para lograr una coordinación con las dependencias gubernamentales que permitiera sacar adelante los trabajos.

Pero llegar a esta posición de negociación, que permitía recuperar el protagonismo civil en materia de desarrollo social y mantener sustancialmente el apoyo financiero, político y técnico gubernamentales, no fue tarea fácil. En efecto, en una primera fase después de los sismos, que duró más o menos seis meses, las posiciones entre las organizaciones vecinales independientes y el gobierno eran claramente contrastantes. Las primeras buscaban estruc-

²² El apoyo de este tipo de grupos, a veces conocidos como "Organizaciones No Gubernamentales", ha sido fundamental en la construcción del nuevo perfil de las movilizaciones vecinales en México, como también lo ha sido en otros países de América Latina. Cf. Thomas Carroll, Denise Humphreys y Martin J. Scurrah, "Organizaciones de apoyo a grupos de base en el Perú", *Socialismo y Participación*, núm. 50, 1990, p. 42.

²³ Para un análisis en detalle de este proceso, cf. Fernando Pliego Carrasco, *Hacia una sociología de los desastres urbanos*, México, IIS-UNAM, 1994, pp. 143-186.

turar los trabajos de emergencia y reconstrucción sin la concurrencia de los organismos oficiales. Emprendieron así la tarea de establecer relaciones con grupos nacionales e internacionales especializados en apoyar programas de asistencia, promoción y desarrollo. Con ello, querían allegarse recursos para enfrentar los problemas de manera totalmente independiente, definiendo por ellas mismas las diversas características y etapas de los programas.

En contraparte, el enfoque gubernamental sobre los programas de reconstrucción de las viviendas de los sectores populares estaba condicionado por su utilización para fines de reforzamiento de las organizaciones corporativas del partido oficial. La acciones que se realizaban se convertían así en actos claramente proselitistas, donde la ayuda estaba condicionada a la afiliación corporativa de los damnificados y era acompañada de obstáculos sistemáticos a quienes no trabajaran en esa línea.

Sin embargo, la gravedad de los problemas requería un replanteamiento sustancial de los términos de la relación. Por una parte, la sociedad civil organizada de manera autónoma no tenía, pese a sus intenciones, los recursos necesarios para enfrentar el costo de la reconstrucción; sólo podía realizar actividades puntuales. Por otra parte, sus programas estaban ocasionando un importante efecto deslegitimador del gobierno: eran propuestas muy superiores en términos del diseño de viviendas, mecanismos de financiamiento, criterios de asignación, etcétera. En consecuencia, si bien eran numéricamente reducidos en relación con las necesidades existentes, tuvieron críticas repercusiones en uno de los principales soportes del Estado mexicano posrevolucionario: el control central y corporativo del desarrollo social. En sus limitados recursos, la sociedad civil autónoma mostraba mayor capacidad de trabajo y de atención a las necesidades.

Sin embargo, la exigencia de cambio no sólo vino de las organizaciones civiles autónomas y del efecto que generaron en los aparatos gubernamentales, también partió de estos últimos: hubo un importante distanciamiento entre algunos sectores políticos que lo componen por la diferente forma de evaluar los problemas y articular las soluciones, donde los grupos con orientación más moderna y civilista pudieron imponerse, en este caso concreto, a los intereses tradicionales de los grupos corporativos.²⁴

²⁴ Theda Skocpol ha subrayado la primacía de este tipo de problemas (internos a la organización del aparato estatal), en la generación de los procesos de cambio social —en especial en las revoluciones sociales— y considera como posterior la organización autónoma de los grupos y clases dominadas. En el marco de una estrategia de transición democrática, la visión que estamos ma-

Ante este panorama, creció la exigencia de llegar a una negociación que permitiera la coordinación entre las partes en conflicto, en especial porque se había llegado a un nivel de tensiones donde prácticamente se detuvieron los trabajos de reconstrucción de ambos bandos. Por parte del gobierno, se procedió así a prescindir de los altos funcionarios que habían estado manejando los trabajos de reconstrucción de manera corporativa y autoritaria; y desde la sociedad civil, adquirieron preeminencia las voces que llamaban a una superación de las estrategias centradas en el enfrentamiento. En la conjunción de estos dos procesos, se firmaron los mencionados convenios de concertación para los trabajos de reconstrucción. La sociedad civil recuperaba, en un problema específico, el reconocimiento gubernamental de su derecho de intervenir de manera definitiva en el desarrollo social.

El concepto de "concertación social" ha perdido actualmente su significado tan importante; se ha utilizado para encubrir acuerdos cupulares entre élites políticas y económicas. Sin embargo, en su versión inicial, expresa el advenimiento paulatino en México de una nueva visión poscorporativista del desarrollo social que, con altibajos, se ha ido expandiendo progresivamente en la sociedad nacional. Es un nuevo enfoque plural, donde las tareas de conciliar el desarrollo económico con el combate a la desigualdad social y a la pobreza se considera resultado de la intervención de muy diversas estrategias de participación comunitaria, y no el monopolio de los organismos corporativos del partido oficial.

Este proceso de cambio, cuya terminación puede durar todavía bastantes años, entraña la creación progresiva de un marco jurídico y de una costumbre política que regulen, bajo principios de derecho universal, la participación de las diferentes modalidades de trabajo y acción donde el corporativismo autoritario desaparezca y asuma nuevas formas competitivas, que no demanden el monopolio de los recursos y las afiliaciones, y donde las otras estrategias de participación comunitaria encuentren legitimidad y soporte para su expansión y desarrollo autónomos.

En el caso de las movilizaciones vecinales que participan en este proceso de transformación, como sus actores y criaturas, observamos un replanteamiento profundo de las estrategias de acción que tenían las primeras versiones orientadas al enfrentamiento sociopolítico. En primer lugar, si bien no abandonan de ninguna manera su concepción de la necesidad de un

nejando supone más bien una interconexión y reforzamiento de ambas dinámicas (cf. *States & Social Revolutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993, pp. 47-51).

cambio radical de la sociedad, en especial de los sistemas de distribución de la riqueza, conciben este proceso como una cuestión enlazada sustantivamente a la lucha por la democracia.²⁵ Ya no es percibida como una argucia del Estado, de sus "aparatos de dominación", para lograr legitimidad, y que se reduciría simplemente a la competencia electoral. La democracia más bien es vista como un proceso de autopromoción colectiva, una estrategia educativa orientada a la intervención cada vez más considerable de la población para definir las decisiones públicas que les afectan. No se reduce a un instrumento para fines diversos, sino que en sí misma entraña un valor cultural sustantivo.²⁶

En segundo lugar, estas nuevas movilizaciones articulan sustancialmente sus propuestas de cambio social de largo plazo con la atención de necesidades muy concretas.²⁷ No hipotecan así el presente por un futuro que sólo existe como ideal. Al contrario, para ellas, el futuro tiene capacidad de generar historia en la medida en que las propuestas anheladas pueden generar opciones viables en el presente. Si se habla de una futura sociedad sin dominación, se pone de relieve así, desde ahora, la necesidad de trabajar con esquemas horizontales, descentralizados y respetuosos de la individualidad de los participantes. Si se habla de una futura sociedad pacífica y reconciliada, se rescata el valor de las negociaciones y de los consensos para satisfacer demandas. Si se habla de una futura sociedad cogestiva y consciente, se tiene alta estima por el cambio desde hoy, pero libre de coacciones, de las pautas culturales y valorativas de los individuos. Todas las demás promesas futuras que no puedan ser vivenciadas desde el presente, se convierten en meras promesas vanas e intrascendentes.

²⁵ Situación semejante a la de Perú, donde las demandas democráticas marcan en gran medida el perfil de las nuevas organizaciones de pobladores a partir de los últimos años de la década de los setenta, con las reformas municipales. Cf. Luis A. Chirinos S., "Gobierno local y participación vecinal: el caso de Lima metropolitana", *Socialismo y participación*, núm. 36, 1986, p. 5.

²⁶ José Carlos Fajardo llama "visión desarrollante" a este enfoque de la democracia y lo contrapone a la visión instrumentalista de autores como Schumpeter, Lipset, Lenin y Booth, entre otros (cf. "Teoría de la participación política: un análisis conceptual", *Socialismo y Participación*, núm. 16, 1981, pp. 58 ss.).

²⁷ Característica central de lo que hemos definido en este trabajo como "movimiento social", es precisamente esa articulación entre la satisfacción de necesidades cotidianas y los procesos de cambio social de tipo estructural. Visión muy diferente de la sostenida por autores como Enzo Faletto ("Movimientos sociales en la democracia", *Nueva Sociedad*, núm. 91, 1987, pp. 141-147), que hacen hincapié en el primer eslabón en la definición de los movimientos sociales, y a partir de él plantean sus dudas y cuestionamientos.

Su concepción del cambio estructural de la sociedad abandona las ideas vanguardistas que distinguieron tradicionalmente a la vieja izquierda, en México y América Latina. Ya no se consideran actores que monopolizarían una especie de liderazgo de los procesos de cambio social. Más bien su autopercepción los limita, los ubica como un actor importante, pero junto con otros muchos, en la realización de esos proyectos. Y dentro de ese conjunto, a menudo interpretan su contribución como un aporte de lo "popular",²⁸ desde el "pueblo", a la construcción del nuevo proyecto de sociedad.

Estas nuevas organizaciones no abandonan la utilización de métodos de presión y, en su caso, actividades que significan resistencia civil ante las autoridades. Sin embargo, este tipo de acciones ya no es visto como único y central²⁹ porque reconocen la primacía, importancia y viabilidad de una estrategia de promoción comunitaria y cambio social que busca regular por vías democráticas la acción del gobierno y de las élites económicas para someterlas a los imperativos de los derechos humanos, visión diferente de las estructuras de poder político y económico que, sin desconocer o desestimar los sistemas de desigualdad e injusticia que producen, les permite gestionar apoyos financieros y logísticos de instituciones públicas y empresariales, como demandar voz y voto en la definición y operación de los programas gubernamentales, sin que esto entrañe de ninguna manera cancelar su autonomía organizativa y política.³⁰

Desde esta perspectiva, las nuevas formas de movilización cogestionaria privilegian la multiplicación de los vínculos de apoyo, y son parte de una red nacional e internacional cada vez mayor³¹ que articula la solución de las necesidades y problemas básicos de la población a una temática más radical:

²⁸ Esto lo vemos, igualmente, en el caso de las nuevas organizaciones de pobladores en Chile. Cf. Kenneth Aman, "Introduction: Placing Chile's Popular Cultural in Context", en Kenneth Aman y Cristián Parker, *Popular Culture in Chile. Resistance and Survival*, Colorado, Westview Press, Inc., 1991, pp. 1-10.

²⁹ Proceso semejante se puede observar en Chile, incluso antes de la salida del dictador Augusto Pinochet. Cf. Guillermo Campero, *Entre la sobrevivencia y la acción política (las organizaciones de pobladores en Santiago)*, Santiago, Ediciones ILET, 1987, pp. 202 ss.

³⁰ René Coulomb y María Emilia Herrasti Aguirre, "Espacios y actores sociales de la cogestión urbana en la Ciudad de México", en René Coulomb y Emilio Duhau (coords.), *Dinámica urbana y procesos sociopolíticos*, op. cit., pp. 359 y 366-367; Juan Manuel Ramírez Sáiz, *La vivienda popular y sus actores*, op. cit., pp. 13, 18-21, 43-48.

³¹ Rodrigo Egaña, Consuelo Undurraga y Sergio Gómez, "Desafíos para las organizaciones de cooperación internacional y las ONGs chilenas", *Socialismo y Participación*, núm. 48, 1989, pp. 63-81.

la dignidad de la persona, sus derechos humanos, por encima de las ideologías y planteamientos sociopolíticos, sean neoliberales, socialistas, comunistas, étnicos, religiosos o de cualquier otro tipo.

Desde el punto de vista de la teoría de la gestión, el modelo de gestión de la calidad total (TQM) se refiere a un enfoque de gestión que busca mejorar continuamente los procesos de una organización para satisfacer a los clientes y aumentar la eficiencia. Este modelo se basa en la idea de que la calidad no es solo un atributo del producto, sino un resultado de un proceso de gestión que involucra a todos los niveles de la organización.

Este modelo de gestión de la calidad total (TQM) se refiere a un enfoque de gestión que busca mejorar continuamente los procesos de una organización para satisfacer a los clientes y aumentar la eficiencia. Este modelo se basa en la idea de que la calidad no es solo un atributo del producto, sino un resultado de un proceso de gestión que involucra a todos los niveles de la organización. El TQM se centra en la mejora continua, la satisfacción del cliente y la reducción de costos. Este enfoque implica la participación de todos los empleados en la mejora de los procesos y la toma de decisiones basadas en datos. El TQM también implica la implementación de sistemas de gestión de la calidad que permitan medir y controlar la calidad de los procesos y productos.

Desde el punto de vista de la teoría de la gestión, el modelo de gestión de la calidad total (TQM) se refiere a un enfoque de gestión que busca mejorar continuamente los procesos de una organización para satisfacer a los clientes y aumentar la eficiencia. Este modelo se basa en la idea de que la calidad no es solo un atributo del producto, sino un resultado de un proceso de gestión que involucra a todos los niveles de la organización.

Este modelo de gestión de la calidad total (TQM) se refiere a un enfoque de gestión que busca mejorar continuamente los procesos de una organización para satisfacer a los clientes y aumentar la eficiencia. Este modelo se basa en la idea de que la calidad no es solo un atributo del producto, sino un resultado de un proceso de gestión que involucra a todos los niveles de la organización.

¹ Este modelo de gestión de la calidad total (TQM) se refiere a un enfoque de gestión que busca mejorar continuamente los procesos de una organización para satisfacer a los clientes y aumentar la eficiencia. Este modelo se basa en la idea de que la calidad no es solo un atributo del producto, sino un resultado de un proceso de gestión que involucra a todos los niveles de la organización.

² Este modelo de gestión de la calidad total (TQM) se refiere a un enfoque de gestión que busca mejorar continuamente los procesos de una organización para satisfacer a los clientes y aumentar la eficiencia. Este modelo se basa en la idea de que la calidad no es solo un atributo del producto, sino un resultado de un proceso de gestión que involucra a todos los niveles de la organización.

³ Este modelo de gestión de la calidad total (TQM) se refiere a un enfoque de gestión que busca mejorar continuamente los procesos de una organización para satisfacer a los clientes y aumentar la eficiencia. Este modelo se basa en la idea de que la calidad no es solo un atributo del producto, sino un resultado de un proceso de gestión que involucra a todos los niveles de la organización.

⁴ Este modelo de gestión de la calidad total (TQM) se refiere a un enfoque de gestión que busca mejorar continuamente los procesos de una organización para satisfacer a los clientes y aumentar la eficiencia. Este modelo se basa en la idea de que la calidad no es solo un atributo del producto, sino un resultado de un proceso de gestión que involucra a todos los niveles de la organización.