



Julio Gerardo Quiroz Gómez

jgquiroz@flacso.edu.mx

Departamento de Estudios Internacionales de la Universidad Iberoamericana

LAS INCONGRUENCIAS DEL DESARROLLO COMUNITARIO

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2018-2024

DOI: <https://doi.org/10.25009/clivajesrcs.i16.2704>

Clivajes. Revista de Ciencias Sociales. Año VIII, número 16, julio-diciembre 2021, pp. 63-80.

<https://clivajes.uv.mx/index.php/Clivajes/article/view/2704/4505>

Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales, Universidad Veracruzana

Clivajes. Revista de Ciencias Sociales/ISSN: 2395-9495/IIH-S, UV /Xalapa, Veracruz, México

Recibido: 10/05/2021

Aceptado: 25/10/2021

Dictaminado: 20/01/2022



Las incongruencias del desarrollo comunitario Plan Nacional de Desarrollo 2018-2024

Julio Gerardo Quiroz Gómez¹

Resumen

El trabajo que se desarrolla a continuación presenta, a manera de descripción, una serie de incongruencias en materia de políticas de sociales con enfoque de desarrollo comunitario. Cabe mencionar que las incongruencias a señalar no refieren una crítica respecto a la eficiencia y la eficacia en la implementación de políticas públicas desde el orden de Gobierno Federal, sino que señalan, en el mejor de los casos, problemas de carácter discursivo en cuanto al uso de algunos conceptos teóricos.²

Palabras clave: Plan Nacional de Desarrollo 2018-2024, Cohesión social, Desarrollo comunitario

THE INCONSISTENCIES OF COMMUNITY DEVELOPMENT. NATIONAL DEVELOPMENT PLAN 2018 – 2024

Abstract

The following paper presents, as a description, a series of incongruities in the area of social policies with a community development approach. It is worth mentioning that the inconsistencies to be pointed out do not refer to a criticism regarding efficiency and effectiveness in the implementation of public policies from the Federal Government, but rather point out, at best, problems of a discursive nature regarding the use of some theoretical concepts.

Keywords: National Development Plan 2018-2024, Social cohesion, Community development

LES INCOHÉRENCES DU DÉVELOPPEMENT COMMUNAUTAIRE. PLAN NATIONAL DE DÉVELOPPEMENT 2018-2024

Résumé

Le travail qui se développe ensuite, présente à manière de description, une série d'incohérences en matière de politiques sociales avec une approche de développement communautaire. Il faut souligner que les incohérences qui seront signalées ne font pas référence à une critique envers l'efficacité et l'efficacité dans la mise en marche des politiques publiques à partir de l'ordre du Gouvernement fédéral, mais elles signalent dans le meilleur des cas, des problèmes de caractère discursif quant à l'usage des concepts théoriques.

Mots clés : Plan national de développement 2018-2024, Cohésion sociale, Développement communautaire

¹ Doctor en Ciencias Sociales y Políticas por la Universidad Iberoamericana, es profesor-investigador en las maestría en Estudios de Migración de la Universidad Iberoamericana, campus Santa Fe; Comunicación Social y Política de la Universidad La Salle, campus Oaxaca, y en Administración Pública de la Universidad del Valle de México. Sus líneas de investigación: Movilidad y la protesta indígena-campesina contra el despojo de sus tierras, Estudios Regionales sobre América Latina; Movilizaciones de protesta indígena en Latinoamérica y su vinculación con los Derechos Humanos.

² Este trabajo es resultado de la mesa de discusión Desarrollo Económico y Cohesión Social, parte de los conversatorios sobre Programas Sectoriales 2019-2024 que se llevaron a cabo en la Rectoría de la Universidad Autónoma Metropolitana durante los días 10 y 11 de diciembre de 2019.

INTRODUCCIÓN

El objetivo principal de este trabajo es mostrar, a manera de descripción, algunas de las incongruencias (o contradicciones) que presenta la puesta en marcha del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2024 del Gobierno de Andrés Manuel López Obrador (AMLO); particularmente en lo respectivo a la conformación de una serie de políticas sociales con enfoque de desarrollo comunitario, en apego a la necesidad de una estrecha cohesión social y un desarrollo sustentable. Cabe mencionar que las incongruencias a referir, más que brindar orientaciones o señalar desaciertos respecto a la implementación de políticas públicas puntuales, reseñará problemáticas de orden discursivo y de comunicación, además de observar ciertas inconsistencias en cuanto a algunos preceptos filosóficos, políticos, jurídicos y sociales muy elementales.

Para ello, se contrastarán las visiones que se presentan en dicho Plan Nacional de Desarrollo con respecto a temas como el desarrollo comunitario, la cohesión social, el Estado de Bienestar, la modernidad y la modernización, entre otros, frente a las definiciones teóricas propias de la teoría social y la teoría política desde sus diferentes vertientes.

Se destaca que el texto aquí presentado se concentra en observar las limitantes estructurales e inclusive sistémicas que dan contexto a las condiciones y posibilidades de realización o no de las políticas públicas en materia de desarrollo comunitario, para con ello, en un momento posterior, señalar las incongruencias³ existentes entre el discurso político de Andrés Manuel López Obrador y su PND, frente a las posibilidades y limitaciones de llevar a cabo tales políticas en el contexto del neoliberalismo. En este sentido, este trabajo expone las distinciones entre la semántica y la operación, o posibilidades de operación (Luhmann, 2007, pp. 780-790) de las políticas públicas en materia de desarrollo comunitario, observadas éstas como un desprendimiento de un grupo de acciones propias del sistema político mexicano.

LOS OBJETIVOS CENTRALES DEL PND 2018-2024

Para un mejor entendimiento de los planteamientos del Gobierno de Andrés Manuel López Obrador respecto a la formación de un aparato y estructura de gobierno, es

³ Para mayor precisión sobre la noción general de la concepción del sistema político en la teoría de sistemas de Luhmann en general y en particular sobre el valor de la “incongruencia” en el mismo y su relación con la semántica, la operación y la estructura del sistema, véase: El sistema político de Niklas Luhmann (Torres Nafarrate, 16 de mayo de 2021).

necesario comprender desde sus bases la perspectiva política a través de la cual se enfoca y se desarrolla su propuesta. Sobre ello se observa de manera detallada en el PND 2018-2024 que entre los objetivos principales del presente sexenio se encuentra el impulso de un Proyecto de Nación que busca: “organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos). En este sentido, se busca formalizar un “nuevo contrato social” donde:

El crecimiento económico, el incremento de la productividad y la competitividad sean entendidos como medios para lograr un objetivo superior: el bienestar general de la población; el poder público debe servir en primer lugar al interés público, no a los intereses privados y la vigencia del estado de derecho debe ser complementada por una nueva ética social, no por la tolerancia implícita de la corrupción (PND 2018-2024, p. 7).

Esto se deriva de la necesidad de restablecer un orden jurídico, político, social e inclusive cultural que fue trastocado por la implementación a nivel global del modelo económico neoliberal, el cual trajo como consecuencia que, durante las últimas cuatro décadas, se pusiera de manifiesto un aumento exponencial de la desigualdad social y económica, no sólo a nivel nacional sino regional (América Latina) y también al interior del nuevo orden global. Al respecto se puede leer que para el presente Gobierno se tiene ante el mundo:

La responsabilidad de construir una propuesta posneoliberal y de convertirla en un modelo viable de desarrollo económico, ordenamiento político y convivencia entre los sectores sociales. Debemos demostrar que sin autoritarismo es posible imprimir un rumbo nacional; que la modernidad puede ser forjada desde abajo y sin excluir a nadie y que el desarrollo no tiene porqué ser contrario a la justicia social. Tales son los lineamientos en los que se enmarca el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (PND 2018-2024, p. 8).

Se observa que la propuesta política del presente Gobierno se sustenta en el ideal de retomar los preceptos básicos relativos a la constitución de un Estado de Bienestar en el que imperen la Igualdad, la Libertad y la Fraternidad, ello con el máximo apego y respeto a la Ley Suprema, la cual debe ser velada e implementada no sólo por parte de la ciudadanía, sino principalmente por parte del Estado, quien es responsable, no sólo de

administrar su aplicación, sino de ser el garante del mantenimiento del orden constitucional; el Estado no será más un simple administrador de los recursos y de la soberanía nacional, sino el eje rector y articulador en cuanto a la toma de las decisiones que afectan el rumbo y el destino del país.

El objetivo más importante del gobierno de la Cuarta Transformación es que en 2024 la población de México esté viviendo en un entorno de bienestar. En última instancia, la lucha contra la corrupción y la frivolidad, la construcción de la paz y la seguridad, los proyectos regionales y los programas sectoriales que opera el Ejecutivo Federal están orientados a ese propósito sexenal (PND 2018-2024, p. 24).

Para ello, el gobierno de AMLO se compromete a la construcción de un Estado de Bienestar predominantemente agrario y de tradiciones indígenas comunitarias donde el Sector Público jugará un papel central en tanto busca sostener de manera exclusiva (monopolizar) la administración de sectores considerados primordiales para el desarrollo social de la nación y pilares del Proyecto de Nación, como los ferrocarriles, las telecomunicaciones y los sectores salud, educación, puertos, aeropuertos, y sistemas de pensiones principalmente.

Por ello, el Ejecutivo Federal considerará en toda circunstancia los impactos que tendrán sus políticas y programas en el tejido social, en la ecología y en los horizontes políticos y económicos del país. Además, se guiará por una idea de desarrollo que subsane las injusticias sociales e impulse el crecimiento económico sin provocar afectaciones a la convivencia pacífica, a los lazos de solidaridad, a la diversidad cultural ni al entorno (PND 2018-2024, p. 37).

Debe entenderse entonces que el ideal que se persigue respecto a la reestructuración del Estado en un estadio posneoliberal, pretende la restauración de una cartera de derechos sociales que tienen como finalidad la redistribución solidaria de los bienes públicos en beneficio de la clase trabajadora con la intención de garantizarle los medios necesarios para su desarrollo sobre la base del resguardo a los más desprotegidos.

DESARROLLO COMUNITARIO Y COHESIÓN SOCIAL

Del concepto de “desarrollo comunitario” se puede decir que tiene su origen al interior del pensamiento *deveniente* del sistema político inglés de finales de la década de 1920 y hasta bien entrados los años de 1950. Este concepto tiene como objetivo, en su

impronta, el mejoramiento de los órganos del control y producción de las comunidades africanas enmarcadas en el contexto del colonialismo inglés. En su origen, tenía por objeto mejorar y eficientar los procesos de producción al interior de dichas comunidades mediante la comprensión de las dinámicas comunitarias al interior de la región para, posteriormente, preparar su emancipación. Subsecuentemente, en el periodo de la posguerra, este concepto se instaura a nivel internacional a través de organismos como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU) por medio de distintas suborganizaciones (FAO y UNESCO, por ejemplo), etc. El objetivo de ello es consolidar estrategias de desarrollo el interior de los países subdesarrollados en tres vías principales: Salud, Educación y Agricultura. A partir de este momento (1956), se entiende que el desarrollo comunitario es “un proceso en cuya virtud los esfuerzos de una población se suman a los de su gobierno para mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales de las comunidades con la finalidad de integrar a éstas en la vida del país y permitirles contribuir plenamente al progreso nacional” (Ander-Egg, 2006, p. 35).

Ya entrada la década de 1980, se comienza con una promoción del concepto de desarrollo comunitario desde una perspectiva de carácter teórico y académico, particularmente como la que brinda la CEPAL (Atria, 2003, pp. 25-33), la cual busca generar una perspectiva de desarrollo, sobre todo, de carácter endógeno, donde se atiendan las necesidades puntuales de cada uno de los países que integran la región latinoamericana en el orden de lo nacional, pero sin dejar de lado la necesidad de participar de manera activa dentro de un modelo económico neoliberal en el que el desarrollo no debe sesgarse hacia la actividad económica, sino ser integral y fortalecer también las estructuras institucionales democráticas y de participación ciudadana, la participación de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y la sistematización de nuevas prácticas sociales y comunitarias. (Gómez, 2018, pp. 521-525).

En general, puede observarse que el gobierno de AMLO, en consonancia con estos presupuestos establecidos previamente por la ONU, busca generar una política general de desarrollo comunitario dentro de este esquema donde, a la par de esta integración entre las comunidades y los organismos estatales, se vele por las generaciones futuras en tanto:

El gobierno de México está comprometido a impulsar el desarrollo comunitario a partir de una visión de desarrollo sostenible, que en la época presente se ha evidenciado como un factor indispensable del bienestar. Se le define como la satisfacción de las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para

satisfacer sus propias necesidades. Esta fórmula resume insoslayables mandatos éticos, sociales, ambientales y económicos que deben ser aplicados en el presente para garantizar un futuro mínimamente habitable y armónico. El hacer caso omiso de este paradigma no sólo conduce a la gestación de desequilibrios de toda suerte en el corto plazo, sino que conlleva una severa violación a los derechos de quienes no han nacido.” (PND 2018-2024, p. 37).

Todo con apego y respeto de los derechos humanos de las personas quienes habitan en estas comunidades.

Sobre el concepto de “cohesión social” se observa que este refiere el fortalecimiento de los vínculos sociales, la confianza y el vivir la experiencia de un sentido de pertenencia para con los otros y para con las instituciones que les representan. La cohesión social posibilita entonces la integración a través de la interdependencia de individuos o grupos sociales que se perciben como semejantes con respecto a sus prácticas, valores, creencias, además de interdependientes y complementarios. Aunada a esto debe incluirse y subrayarse la necesidad de un respeto a las instituciones que dan cuerpo y permiten el ejercicio del Estado. La cohesión social en la sociedad actual se sustenta en la existencia y la exigencia de una dependencia por parte del individuo frente a la complejidad misma de ésta (la sociedad) ya que es esta dependencia hacia la sociedad y las instituciones que de ella emanan, aquello que se convierte en la fuente principal de la solidaridad social, la cual, tiene como fin último, estructurar la base de un orden legítimo.

En este sentido debe entenderse que, en la actualidad, para poder hablar de la reproducción y subsistencia de una cohesión social, es necesaria la precedencia de “un conjunto de creencias y prácticas compartidas que contribuyan a la fundación de la moderna moralidad democrática y promoción de la solidaridad”. (Vázquez, 2008, p. 287). La permanencia de la cohesión social en la sociedad actual depende entonces de la emergencia, consistencia y estabilidad de dos tipos de mecanismos: los mecanismos integradores, por un lado, y los mecanismos reguladores, por el otro; donde ambos deben de manifestarse y reproducirse de manera conjunta debido a que ningún orden institucional o normativo podrá prevalecer como mecanismo único de cohesión social sin que existan, a manera de soporte, un cúmulo de ideales y valores en común que les sirvan como sustento.

Los mecanismos de Regulación e Integración aparecen de este modo como sustento de la teoría de la cohesión social. El planteamiento base de dicha teoría supone la producción

del orden social como efecto de la operación adecuada de dichos mecanismos. Dicha operación es concebida en términos de una lógica de orden-equilibrio; la consecución o fracaso de la cohesión social constituye un problema de equilibrio entre tendencias. De este modo, los problemas de cohesión social derivan de una insuficiente o excesiva presencia de los mecanismos de Regulación e Integración” (Vázquez, 2008, p. 305).

Por ello, y con la finalidad de realizar una serie de acciones que posibiliten el fortalecimiento de esta cohesión, en el presente sexenio el Gobierno de México instauro el compromiso de: “Construir un nuevo pacto social capaz de contener y remontar el desbarajuste al que fue conducido el país. La promesa allí expresada es simple y profunda” (PND 2018-2024, p. 7): fortalecer la cohesión social: construir la modernidad desde abajo.

LOS ACIERTOS DEL PND 2018-2024 EN MATERIA DE DESARROLLO COMUNITARIO⁴

De manera general, se puede decir que el acierto principal del Plan Nacional de Desarrollo en el tema de desarrollo comunitario es el de establecer una serie de programas y políticas sectoriales que buscan precisamente eso: el desarrollo de las comunidades en diferentes ámbitos: el económico, el social, el de la educación, el de la salud, el del arte y el de la cultura en distintas regiones del país. Es necesario destacar que ello se debe a la “experiencia de campo” del propio Presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, quien después de haber recorrido el país desde finales del año de 2005 y hasta bien entrado el año 2018, tuvo la posibilidad de observar y comprender las problemáticas económicas, sociales y culturales que afectan a las diferentes comunidades, áreas, zonas y regiones del país. De esta manera, se debe destacar el diseño de programas que buscan potenciar las capacidades productivas de estas comunidades pertenecientes a diversos sectores socioculturales y económicos de México.

Más allá de los presupuestos asignados y la efectividad práctica respecto a su distribución y utilización, aspectos que pueden ser criticados de manera puntual e individual, puede decirse (como se mencionó anteriormente) que, en general, estos

⁴ Los programas establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2024 en materia de desarrollo comunitario son los que se mencionan a continuación: 1) Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, 2) Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad, 3) Programa Nacional de Becas para el Bienestar “Benito Juárez”, 4) Jóvenes Construyendo el Futuro, 5) Sembrando vida. Programa Nacional de Reconstrucción, Desarrollo Urbano y vivienda, 6) Construcción de caminos rurales. Proyectos regionales: 1) El Tren Maya. Programa para el Desarrollo del Istmo de Tehuantepec. 2) Programa Zona Libre de la Frontera Norte, 3) Autosuficiencia alimentaria y rescate del campo, 4) Programa Producción para el Bienestar. Programa de apoyo a cafetaleros y cañeros del país, 5) Programa de Precios de Garantía para los cultivos de maíz, frijol, trigo panificable, arroz y leche; 6) Crédito ganadero a la palabra, 7) Distribución de fertilizantes químicos y biológicos, 8) Creación del organismo Seguridad Alimentaria Mexicana (SEGALMEX). Para conocer el detalle de éstos, se sugiere consultar el PND 2018-2024 en materia de Desarrollo Comunitario.

programas regionales y sectoriales tienen el gran acierto de estar diseñados teniendo como antecedente un conocimiento relativamente hondo de las problemáticas particulares que atañen a cada región que se pretende atender; a la par de ello, se resalta que se busca que éstos se mantengan bajo un apego y profundo respeto a los lineamientos estipulados por la filosofía de los derechos humanos, situación que hoy día es primordial en lo que respecta al ejercicio de gobierno en general y al diseño de políticas públicas en particular.

Sobre el aspecto de la legitimidad y el nivel de aprobación de los programas sociales y de desarrollo social, se destaca que la escala de aprobación por parte de la ciudadanía al respecto es relativamente alta. La consulta ciudadana “México decide” del 26 de noviembre de 2018, arroja los siguientes resultados: 1) Tren maya: 89.87%, 2) Desarrollo del Istmo de Tehuantepec: 90.27%, 3) Refinería Dos Bocas: 91.63%, 4) Programa Jóvenes Sembrando Vida: 94.37%, 5) Duplicar pensión para adultos mayores: 93.31%, 6) Jóvenes Construyendo el Futuro: 91.09%, 7) Becas para estudiantes de Nivel Superior: 90.11%, 8) Atención Médica y medicinas para personas sin servicios de salud: 95.07%, 9) Pensión para personas con discapacidad: 92.91%, 10) Cobertura de internet gratuita: 91.62%.

Un acierto más por señalar es que dichos programas se concentran en llevar a cabo un intento organizado por resolver problemáticas medulares para el desarrollo comunitario y que refieren a la mejora de la producción agrícola, el mejoramiento de la calidad de los servicios de salud y la educación. Además de ello, aborda temas relativos a la inclusión de la diversidad y el impulso a actividades vinculadas con el arte y la cultura. Se dirigen a sectores de la población vulnerables, como las mujeres, los grupos indígenas, las personas adultas mayores, las niñas y niños, y particularmente dota de personalidad jurídica a los jóvenes, ya que les entiende como actores centrales en la construcción del futuro de este país.

LOS RETOS

Si bien se mantiene la claridad respecto los aciertos que se visualizan en el PND 2018-2024, ello no deja de lado la necesidad de apuntar la existencia de grandes retos a cumplir por parte de este Gobierno, si en verdad pretende generar avances específicos en materia de desarrollo comunitario y cohesión social. Entre los principales retos está construir un Estado de Bienestar: en el contexto del neoliberalismo, se considera que este es el desafío principal, ya que implica un reordenamiento estructural en el que se

logren compatibilizar las prácticas de la economía global, concentrada en exaltar el desempeño individual, frente a la recuperación del terreno en cuanto corresponde al rescate de los derechos sociales.

En este sentido es necesario anotar que la tarea se vislumbra complicada, debido a que es incuestionable que el contexto en el que se desenvuelve la realidad sociopolítica de México puede describirse a través de la gran desconfianza de la ciudadanía en el marco regulatorio jurídico e institucional, la desigualdad social, el crecimiento constante de las cifras con respecto a la pobreza, un alto índice de desempleo, una elevada diversidad social, el adelgazamiento de los derechos sociales y colectivos, la escasa participación política de los ciudadanos, entre otros; situaciones que cuestionan la capacidad del sistema político mexicano en cuanto a sus posibilidades de absorber y dar respuesta efectiva a los conflictos sociales que emanan de las problemáticas enunciadas anteriormente, en un contexto de democracia participativa.

A la par de lo anterior, se debe señalar otro reto que presenta la ejecución de PND 2018-2024: llevar a cabo una serie de estudios formales en los que se evidencie un cálculo relativamente preciso de las estrategias a seguir para la implementación de cada uno de los programas antes descritos, así como de los efectos que tendrán posteriormente a su ejecución. Como parte de estas estrategias de instauración, se considera necesario formular acciones de coordinación entre los sectores público, privado y de la sociedad civil, que a su vez demuestren coherencia en la concatenación de un esfuerzo conjunto orientado al desarrollo en sus niveles: comunitario, municipal y social, con la intención de consolidar la descentralización del control presupuestal de los programas y, con ello, reducir la corrupción, el asistencialismo y el clientelismo que históricamente han viciado la ejecución de programas en periodos gubernamentales anteriores al actual.

De esta manera, el reto principal que se antepone al PND 2018-2024 es generar las estrategias que:

Posibiliten un federalismo global, en el que las unidades políticas pequeñas, más homogéneas que la unidad nacional, puedan establecer un contrato que les permita convivir de manera cooperativa, beneficiándose de los mercados globales en los términos que ellas mismas se propongan, pero teniendo al mismo tiempo una protección nacional frente a los riesgos del exterior, acción central en la futura evolución de mundo en que vivimos” (Díaz, 1999, p. 68).

LAS INCONGRUENCIAS

Entre las principales incongruencias que se observan en referencia a la integración de los programas sectoriales relativos al desarrollo comunitario, se encuentran las siguientes:

1) Se parte del ideal de “construir la modernidad desde abajo”. Si bien discursivamente la idea de construir la modernidad sobre las bases de la participación de la ciudadanía y del pueblo puede ser, por sí mismo, un proyecto aglutinador y cohesionador, se debe tener claro que la modernidad no es por de por sí un constructo, sino que debe entenderse como un proceso histórico o (en palabras de Habermas, 1975) como un proceso civilizatorio de occidente. Esto quiere decir que la modernidad: “debe ser comprendida como un salto evolutivo que, como tal, es un acto altamente improbable el cual desencadena desarrollos irreversibles y dependientes de sí mismos que no dependen más de la sociedad segmentaria ni de sus rangos, por lo que no tiene respaldo en este tipo de sociedad que es de donde emerge” (Luhmann, 2007, pp. 560-561). Esto quiere decir que la modernidad no es algo que pueda producirse sobre las bases de la voluntad colectiva, sino, en el mejor de los casos, un accidente evolutivo que está fuera de las manos y del control de la sociedad. La incongruencia aquí es construir una nueva historia nacional, dejando de lado una comprensión profunda de la historia misma de la nación, y no sólo de la nación, sino a la Historia Universal.

2) Desprendida de la primera incongruencia o inconsistencia discursiva, se desglosa también la relativa al entendimiento de la modernización como un elemento que mantiene coincidencias para con la conformación de proyectos de desarrollo; esto quiere decir que hay un malentendido desatado a lo largo de la historia de la política mexicana, latinoamericana y, en general, en todos los países que conforman las periferias, que radica en comprender a la modernización como un horizonte que debe ser alcanzado a través de la puesta en práctica (en el caso mexicano) de un Plan Nacional de Desarrollo, por ejemplo. La incongruencia es entonces intentar formular un nuevo modelo de desarrollo comunitario y de fortalecimiento de la cohesión social a partir de la utilización de los paradigmas preexistentes, criticados desde los inicios del actual periodo de gobierno.

3) La consolidación de un Estado de Bienestar en el contexto neoliberal. Es incuestionable que la implementación del modelo económico neoliberal a escala global ha tenido como consecuencias el aumento de la pobreza y de la desigualdad social; cabe

mencionar que ello se ha logrado, entre otras cosas, gracias a la paulatina reducción de los derechos sociales de las clases trabajadoras. Es este sentido, AMLO se adjudica un acierto respecto a la necesidad de un nuevo ordenamiento donde se procure el bienestar social de las clases menos privilegiadas. La problemática se encuentra en observar las posibilidades de llevar a cabo un proyecto de esta magnitud en un contexto de sobrepoblación, condiciones laborales de informalidad (57.2% de la población a nivel nacional en 2021, según la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo del INEGI), desempleo (una tasa del 5.5% a nivel nacional en 2021), reducción de derechos colectivos, amplio margen de desigualdad social y económica; exacerbación de los derechos individuales, desequilibrios económicos, expansión de la propiedad privada y de la economía de mercado, carencia de programas sociales integradores ausencia de medios para la producción, entre otros. La paradoja en este sentido es que existe “una evidente tensión en continuo crecimiento entre la necesidad del nuevo sistema democrático por garantizar una inclusión política que haga posible la participación pública de manera ampliada y la exclusión social que se genera por la expansión de un modelo económico que, como ya se dijo, tiene sus bases en la privatización de los bienes sociales y la emergencia del mercado como eje de articulación y cohesión social, e inclusive política. El ejercicio del Estado se encuentra inmerso en “la paradoja (o incongruencia) de la democracia, debido a que el nuevo modelo económico presiona hacia el individualismo, mientras que la ciudadanía exige el cumplimiento y la garantía al acceso a los bienes colectivos como incentivo para mantener su participación al interior del espacio y la opinión pública” (Quiroz, 2018, p. 171).

4) Respecto la cohesión social, es posible observar que en el país y en el contexto latinoamericano se carece de armonía debido a las desigualdades, la pobreza y los distintos procesos que han pretendido la inclusión social de los menos privilegiados. Es evidente que históricamente se ha utilizado de manera limitada el concepto de “cohesión social”, en tanto se acota de manera exclusiva el aspecto económico y de desarrollo a un modelo de economía de mercado.⁵ La incongruencia en este sentido podría resumirse en una pregunta: ¿cómo fortalecer la cohesión social en un contexto en el que la construcción de ciudadanía se encuentra en ciernes y además mantiene un alto nivel de desconfianza respecto las instituciones de gobierno, ya que las considera corrompidas y corruptas? Muestra de ello es el índice de Estado de Derecho 2017-2018, del *World Justice Project*, que sitúa a México en el lugar 92 de entre los 113 países

⁵ En este sentido, se debería hablar específicamente de procesos de “inclusión social” y no de cohesión social.

con una puntuación global del 0.46 de 1. A nivel regional, México ocupa el lugar número 25 de los 32 países que conforman el bloque de América Latina y el Caribe, con una puntuación del 0.45; México descendió 4 posiciones a nivel mundial, respecto a años anteriores.

5) El desarrollo comunitario desde el enfoque de los derechos humanos. Se debe subrayar que si bien existe una vertiente de los derechos humanos que procura los derechos sociales y los derechos colectivos, las nuevas generaciones de éstos se han forjado en consonancia con las necesidades del proyecto neoliberal global. De esta manera, la paradoja radica en la formulación de proyectos de desarrollo comunitario (de orden social) en armonía con el respeto a los lineamientos fundamentales de los derechos humanos que, como ya se mencionó, actualmente responden a las demandas del capitalismo global cuyas base se hallan en la noción y exacerbación del desarrollo individual. En este tema bien vale ejemplificar la inconsistencia evidenciada en el Plan Nacional de los Pueblos Indígenas 2018-2024, donde, entre sus líneas de acción, se destaca: “Promover el acceso al crédito y consolidar empresas de la población indígena y afroamericana”: se destaca este punto porque, si bien en términos generales dicho plan busca el desarrollo económico y social de las poblaciones indígenas a partir del financiamiento de proyectos de desarrollo comunitario, estos proyectos no son en el fondo programas estructurados sino, en el mejor de los casos, esfuerzos aislados, sostenidos en el impulso de una empresa o grupos de personas que carecen de un programa o una planeación afín a las líneas de búsqueda del bienestar social, en los términos establecidos en el PND 2018-2024. Lo que se impulsa de esta manera, y por decirlo en términos coloquiales, es “una filosofía del emprendedurismo”, la cual dista mucho de las posibilidades de generar bienestar social para las comunidades y más aún de profundizar las raíces para alcanzar una cohesión social. Esto quiere decir que la perspectiva del PND 2018-2024, con respecto a la manufactura de políticas públicas en materia de desarrollo comunitario, se ha decantado por un paradigma cientificista y tecnocrático que legitima posturas hegemónicas y de dominación donde predominan enfoques economicistas y de transferencia tecnológica, postura en la cual el ser humano y las poblaciones vulnerables no son los principales beneficiarios de los procesos de desarrollo, entendido este último, como un proceso integral donde intervienen la educación, el arte, la cultura, la economía, la participación ciudadana, etc. (Riera, 2018, p. 127).

CONCLUSIONES

Si bien a lo largo de este texto se destacó como acierto del PND 2018-2024 establecer programas que buscan consolidar el desarrollo de las comunidades vulnerables a lo largo y ancho del país —que también viven con un fuerte atraso económico, social, educativo, de salud y con respecto al arte y la cultura—, además de potenciar las capacidades productivas de estas comunidades pertenecientes a diversos sectores socioculturales y económicos de México, sobre la base de dichas políticas, es necesario destacar, asimismo, que el Plan Nacional de Desarrollo, en sus características de redacción y de especificaciones técnicas, mantiene un formato que se aleja bastante de lo que se venía haciendo durante los últimos sexenios. Esto quiere decir que, más allá del trazo de una serie de rutas para materializar las propuestas relativas al desarrollo comunitario de México, el lector se encuentra más bien con una especie de “manifiesto” en relación con el contexto histórico en el que se desarrolla la vida política, económica, jurídica, social y cultural del país; de ahí se generan una serie de expectativas sobre hacia dónde deberían o podrían dirigirse los esfuerzos de la nación, o sea, qué temas debería contemplar de manera general una agenda de gobierno.

En un segundo momento y en relación con las rutas o estrategias para llevar a la práctica las políticas públicas que conduzcan a buen término los planteamientos del PND 2018-2024, no se exhiben parámetros para una posible contrastación o medición de criterios de efectividad, de eficacia, ni de eficiencia sobre cómo se constituirán en la práctica o, para decirlo coloquialmente, cómo estos beneficios llegarán a las poblaciones objetivo. El hecho de que el PND 2018-2024 esté escrito a modo de “manifiesto” evidencia una escasa planeación con respecto a las políticas públicas en materia de desarrollo comunitario, y también que el gobierno encabezado por AMLO no ha logrado distinguir la vasta diferencia entre ser un partido o movimiento político de oposición y encargarse propiamente del “ejercicio de gobernar”.

Es necesario resaltar también que un acierto de este Plan Nacional de Desarrollo es haber validado las políticas en materia de desarrollo comunitario a través del mecanismo de “consulta ciudadana”, ya que esta estrategia ha otorgado al Gobierno Federal un alto grado de credibilidad y legitimidad, debido a la aprobación (que en general oscila entre el 90% y 95%) de cada uno de los programas sociales que de ellas se desprenden. Esto genera en la ciudadanía un sentido de confianza que propicia, al mismo tiempo, un incremento en la participación ciudadana al interior del sistema político

mexicano a través de mecanismos efectivos de consulta, contribuyendo al desarrollo y mejoramiento del sistema democrático.

Al respecto, es pertinente cuestionar si la implementación de tales mecanismos de consulta mejoran de manera efectiva la calidad de la democracia y a la par preguntar también si éstos son suficientes, en tanto acciones legitimadoras del ejercicio de gobierno en temas y políticas de desarrollo comunitario, o sólo constituyen un requisito mínimo que a largo plazo debe complementarse con una participación que sobrepase el requisito de la legitimación a través del voto aprobatorio y trascienda hacia la posibilidad de la participación ciudadana, a partir de la discusión de las políticas de desarrollo comunitario, entendiendo que este último debe ser un modelo endógeno surgido de las comunidades y no de las estructuras gubernamentales, que si bien deben administrar y conducir los programas de políticas públicas, no deben ser los protagonistas ni la columna vertebral del diseño de los programas a nivel comunitario. En este sentido, se observa que si bien las comunidades tienen voto para aprobar de manera generalizada la puesta en marcha de ciertos proyectos y políticas públicas, todavía no tienen voz y menos aún participación efectiva en la toma de decisiones al interior del sistema político.

De esta manera y siguiendo la argumentación de Leonardo Morlino (2019), quien a su vez retoma las definiciones clásicas de Schumpeter y Kelsen, la democracia mexicana apenas se ha desenvuelto en el marco de la democracia procedimental, la cual se sustenta en:

Un arreglo institucional muy elemental, el cual tiene como función principal el llegar a la toma de decisiones a partir de la adquisición de poder por parte de los individuos y de las instituciones políticas; este poder se manifiesta, por un lado, en la acción misma del voto, mientras que, por parte de los gobernantes, adquieren el poder a partir de tomar decisiones sustentadas en la lucha competitiva por el voto de la gente (Morlino, 2019, p. 56-58).

Esta concepción procedimental se encuentra, evidentemente, muy alejada de la concepción liberal de la democracia, la cual implica la participación de los ciudadanos en la discusión y construcción de las políticas públicas y en la vida pública, en general, al menos en su entorno inmediato, en su comunidad. Desprendida de esta observación, es necesario destacar la necesidad de mantener presente una cuestión básica y fundamental: ¿son estos cambios a nivel legislativo, y principalmente al interior del discurso político, lo suficientemente profundos y contundentes para generar cambios en la estructura y al interior del sistema político mexicano? La intención es evidenciar que una de las

promesas principales de la Cuarta Transformación (4T) es “reestructurar el tejido social” de las comunidades más vulnerables del país con el fin de incorporarlas e integrarlas a un proyecto nacional de desarrollo integral y complejo. Por ahora, la pregunta queda sin responder, pues, como bien se sabe, la 4T es un proyecto y un proceso que, en el mejor de los casos, se encuentra en plena marcha y en una fase inicial, por lo que cualquier respuesta, en sí misma, resulta prematura.

En cuanto los temas centrales del presente texto y de los cuales se forjó un compromiso para su tratamiento a lo largo del trabajo, es necesario resaltar que las incongruencias aquí planteadas no son, en el mejor de los casos, de orden estructural, por lo que no deben juzgarse como desatinos del actual Gobierno Federal, sino más bien producto del orden sistémico mundial y particularmente de la historia de México y de muchos de los países de América Latina, que puede resumirse en una gran paradoja donde:

Aparentemente subyace la idea de que la sociedad latinoamericana es una sociedad política y, por consiguiente, sus problemas principales también lo son. Esta idea resulta curiosa si se piensa que precisamente uno de los diagnósticos apunta a que sólo una parte minoritaria de la población latinoamericana tiene históricamente algún rol en la toma de decisiones políticas (Rodríguez, 2004, p. 78).

A la par de lo anterior, se debe tener claridad con respecto a las capacidades reales del sistema político mexicano para resolver conflictos de índole social; para ello se debe analizar el grado de amplitud y abstracción de la estructura de dicho sistema para definir los límites dentro de los cuales pueden permitirse los conflictos, además de la posibilidad de coordinar procesos selectivos entre sí (Rodríguez, 2004, p. 79). Ello apunta entonces a poner en evidencia dos cuestiones; por un lado, la composición de una sociedad altamente diversa y compleja como la mexicana, que mantiene una amplia gama de demandas frente al sistema político, y, por otro, la capacidad del sistema político mexicano para absorber los conflictos derivados de la complejidad y la diversidad social antes mencionada.

Finalmente, debe destacarse que después de tres años de gobierno de AMLO, la factibilidad de llevar a cabo los objetivos del PND 2018-2024 se ha puesto en entredicho, debido a la crisis sanitaria por COVID-19 y las consecuencia de la pandemia, que si bien, en principio, han puesto de manifiesto una crisis del sistema de salud, en un segundo momento, ésta se ha extendido hacia los sistemas económico y político, donde se observa una “parálisis productiva” y de escasa generación de acuerdos entre actores políticos.

Dicha crisis, asequible y visible al interior de los sistemas de salud, económico y político, ha marcado una encrucijada respecto a las prioridades y problemáticas a atender desde el orden institucional estatal, donde evidentemente el desarrollo comunitario ha pasado a un segundo plano en la lista de prioridades emergentes.

REFERENCIAS

- ANDER-EGG, E. (2006). *La problemática del desarrollo de la comunidad*. Lumen.
- BARBA, C. (2011). Revisión teórica del concepto de cohesión social: Hacia una perspectiva normativa para América Latina. En: *Perspectivas críticas sobre cohesión social: Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*. CLACSO. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- DÍAZ, A. (1999). Globalización y Federalismo. Isonomía, 11 octubre de 1999. ITAM, Gobierno de México. (2018). Plan Nacional de Desarrollo 2018-2024.
- Gobierno de México. (2018). Plan Nacional de los Pueblos Indígenas 2018-2024.
- GÓMEZ, E. (2018). Geopolítica del desarrollo comunitario: reflexiones para el trabajo social. *Ra Ximhai*, 4. Universidad Autónoma Indígena de México.
- INEGI (2021) Resultados de la encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (Nueva Edición ENOE Cifras Oportunas de marzo 2021. Recuperado de <https://bitly.com/>
- HABERMAS, J. (1975). *Problemas de legitimación del capitalismo tardío*. Amorrortu.
- LUHMANN, N. (2007). *La sociedad de la sociedad*. UIA-Herder.
- México Decide. (26 de noviembre de 2018). *Resultados de la Consulta Nacional 10 programas prioritarios*. Fundación Arturo Rosenblueth. Recuperado de <http://resultados,mexicodecide.com.mx/>
- MORLINO, L. (2019). Cambios hacia la democracia. Actores, estructuras, procesos. Siglo XXI.
- QUIROZ, J. (2018). Ciudadanía e Igualdad para la construcción de la Democracia. *Iberofórum. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*, XIII(25) pp. 147-176.
- RIERA, C. (2018). Consideraciones sobre el desarrollo comunitario. *Investigación y desarrollo*, 26(1), pp.125-139.
- RODRÍGUEZ, D. (2004). *Organizaciones para la modernización*. Universidad Iberoamericana, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente.

- TORRES, J. (2021). El sistema político de Niklas Luhmann. Dr. Javier Torres Nafarrate, 16 de mayo de 2021, Universidad Iberoamericana. Recuperado de <https://bit.ly/3BBQTPG>.
- VÁZQUEZ, J. P. (2008). *Autoridad moral y autonomía. Una relectura del pensamiento sociológico de Émile Durkheim*. Universidad Iberoamericana.
- Sarmiento, J. (1997). Exclusión social y ciudadanía política. Perspectivas de las nuevas democracias latinoamericanas. *Última década*, 8, pp. 1-9.
- World Justice Project. (2018). *Rule of Law Index*. Recuperado de <https://bit.ly/3Qdnb7v>.