

Las agencias de desarrollo local: el *brokerage* de la sociedad civil

*Alejandro Natal**

*Lidia Blásquez***

RESUMEN

En este artículo se analiza la labor de *brokerage* que realizan las Agencias de Desarrollo Local (ADL). Éste se define como el papel que desempeñan las ADL como puentes epistémicos al mediar entre la comunidad y el mundo exterior, ya sea traduciendo un lenguaje de mercado o facilitando negociaciones y mecanismos más articulados de defensa de los derechos, o construyendo –incluso– procesos de acción colectiva. Se examinan dos experiencias de desarrollo local a partir de agencias, financiadas por el Programa de Agencias de Desarrollo Local, puesto en práctica por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) en México. En primer lugar, la Coordinadora Plan de Ayala en Aguila, Michoacán y, en segundo, el Patronato Pro Zona Mazahua en el Estado de México. El trabajo se centra en analizar los vínculos que promueven las ADL para empatar algunos de los intereses de la población local en la lógica de la política pública para el encadenamiento de procesos de desarrollo significativos.

PALABRAS CLAVE: *brokerage*, Agencia de Desarrollo Local, sociedad civil, acción colectiva, desarrollo.

ABSTRACT

This paper analyzes brokerage made by the Development Local Agencies (ADL). We define brokerage as the role that plays the ADL as epistemic bridges, mediating between the community and the outer world, by translating market language or making easier the negotiation process and articulating efficiently the mechanisms of defense of rights, or even building collective action processes.

* Jefe del Departamento de Procesos Sociales de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Lerma.

** Profesora visitante en el Departamento de Procesos Sociales de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Lerma.

Two local development experiences through agencies are examined, both were financed by the Development Local Agencies Program, implemented by the Ministry of Social Development (Sedesol). First, we present the case of the *Coordinadora Plan de Ayala*, an organization based in Aguila, Michoacán. Second, we examine the case of the *Patronato Pro Zona Mazahua*, in the state of Mexico. This work focuses in the analysis of the links that are promoted by the ADL to fit together the interests of local populations within the public policy logic, connecting meaningful development processes.

KEY WORDS: brokerage, Development Local Agencies, civil society, collective action, development.

INTRODUCCIÓN

Este documento tiene como propósito analizar el papel que desempeña un actor emergente de la sociedad civil,¹ las Agencias de Desarrollo Local (ADL). Resulta interesante conocer más sobre esta nueva figura asociativa y sobre cómo a partir de sus alianzas con el gobierno pueden efectivamente promover desarrollo local o regional. En particular, se pretende explorar cómo estas organizaciones se conectan con la comunidad y resuelven algunos problemas como la necesidad de *brokerage*,² o expertos, que les ayuden tendiendo puentes epistémicos con otras comunidades. Interesan, por tanto, no los procesos de formación de capital social al interior, sino los que se tejen hacia afuera de las comunidades y contribuyen a la articulación de las organizaciones comunitarias con el mundo exterior, así como a potenciar sus posibilidades de detonar procesos de desarrollo más significativos. En otras palabras, la capacidad de las ADL de ser actores vinculantes.

En las páginas siguientes se analiza la evolución de ideas sobre el desarrollo. Además de definir su vertiente “desde abajo”, se

¹ Por sociedad civil entendemos “una arena en la que diversos actores sociales, individuales y grupales, interactúan buscando persuadir a otros actores, dentro y fuera de su sistema, sobre la preponderancia de sus valores; con ello intentan construir liderazgo para crear acción colectiva a favor de sus agendas” (Natal, 2010:243).

² Este término refiere a la acción de intermediación que vincula en una arena política a los sistemas sociales, económicos y/o políticos para facilitar el intercambio o la transmisión de recursos estratégicos entre actores, lo que favorece a su vez la acumulación de poder a partir del manejo de información privilegiada (Stovel, Golub y Meyersson, s/f).

explica qué es y cómo surgió el programa de ADL. Posteriormente se presenta un estudio de los aspectos principales de este nuevo espacio de relación sociedad civil-gobierno. Se concluye con el análisis de por qué las ADL son espacios de *brokerage* para las comunidades.

DESARROLLO “DESDE ABAJO”

El desarrollo local se asume como el conjunto de relaciones y eslabonamientos productivos y comerciales relevantes para explicar la eficiencia y la competitividad de la base económica de un determinado territorio. Asimismo, refiere al aprovechamiento de oportunidades de dinamismo exógeno.

El desarrollo local “desde abajo”, por su parte, puede ser considerado como un intento de los actores locales por mejorar los ingresos, las oportunidades de empleo y la calidad de vida en sus localidades, echando mano de sus aspectos culturales, identitarios y patrimoniales, como respuesta a las fallas de los mercados y las políticas del gobierno nacional en proveer lo que se necesita, particularmente en zonas subdesarrolladas o que atraviesan por una etapa de ajuste estructural. De tal suerte que cuando se ve al desarrollo local como un enfoque de “abajo-arriba”, se piensa en la intervención de los tres órdenes de gobierno y se integran aspectos ambientales, culturales, sociales, institucionales y de desarrollo humano del ámbito territorial respectivo (véase Alburquerque, 2004).

Pero el proceso de movilización de los actores sociales, implícito en esta dinámica, requiere la libertad de los mismos para actuar a favor de sus propias demandas o necesidades. En este sentido, el desarrollo “desde abajo” privilegia la participación de grupos de individuos en la toma de decisiones políticas y en la construcción de proyectos que impactan su propio futuro.

El objetivo de este modelo de desarrollo es motivar la suficiente acción colectiva para impulsar un dinamismo local, mediante la suma de esfuerzos y voluntades, que logre incidir en la creación de empleos, aumento de la competitividad de los centros de población, el combate de la exclusión social y la atención de los nichos con necesidades sociales insatisfechas. Este modelo reconoce

también la necesidad de generar *agencia*³ que coadyuve a erradicar las causas estructurales de la pobreza. En algunos de los experimentos la *agencia* se realiza por organizaciones creadas *ex profeso* o se incorporan actores del entorno, quienes realizan esta función. Pueden ser estructuras formales, informales o gubernamentales, o como en el caso del modelo turco, ciudadanas, como en México. En ambos casos el nombre dado a estas organizaciones es el de ADL, que será el empleado en este documento para referirnos a este tipo de actores.

Las ADL se involucran activamente en el desarrollo económico, social y cultural de una comunidad, y se espera de ellas que sean líderes y “conectores” o *hubs* entre las distintas fuerzas a escala local, buscando un equilibrio entre los distintos intereses en juego en una comunidad.

Otra de las funciones centrales de las ADL es la promoción de dos elementos clave para el desarrollo local: el capital social y la cohesión local (Ledwith, 1997), por lo cual la participación comunitaria es una práctica básica en el quehacer de las ADL. La participación comunitaria se entiende como una lógica de actuación de este tipo de organizaciones, ya que motiva el diálogo y es incluyente a la diversidad para crear consensos, a la vez que es un instrumento que permite identificar las necesidades de distintos grupos poblacionales.

El modelo asume que si la participación se sistematiza, entonces el conjunto de recursos relacionales que existen dentro de un agregado social podrá ser apropiable por las personas para alcanzar objetivos individuales y colectivos (Natal y Sandoval, 2004). Desde esta perspectiva, las ADL pueden ser entendidas como el *locus* en el que se agrega un conjunto de recursos reales o potenciales que existen dentro de una comunidad. Las ADL pueden ser vistas entonces como redes para construir consenso, resolver una necesidad estructural o llevar a cabo una empresa que detone el desarrollo.

³ Coincidimos con el concepto de agencia desarrollado por Emirbayer y Mische (1998:970) definido como: “Un compromiso de actores –de ambientes estructurales diferentes– construido temporalmente, el cual a través de la interacción del hábito, la imaginación y el juicio, reproduce y transforma estas estructuras en una respuesta interactiva a los problemas que plantean las situaciones históricas cambiantes” (la traducción es nuestra).

En teoría, las ADL deberían ser solamente catalizadores o facilitadores de intercambios entre individuos u organizaciones, sin significar necesariamente un dominio. No obstante, es de esperarse que en determinadas condiciones al ser actores con cierto peso específico en la toma de decisiones sobre lo público, tiendan a utilizar su influencia sobre otros actores o a buscar el poder.

Así pues, el desarrollo local “desde abajo” puede ser entendido como un proceso de crecimiento y cambio estructural, liderado por la comunidad local a partir de sus ADL, donde intervienen procesos de cohesión social y formación de capital social. La incorporación de esta figura organizativa promueve entonces, desde nuestra perspectiva, un desarrollo centrado en el talento de una comunidad para coordinarse, a fin de dar respuesta a retos en los mercados (véase Jiménez y Zamora, 2005), para atender necesidades y/o para crear consensos a favor de la equidad.

En función de este somero marco conceptual, en los párrafos siguientes examinaremos algunos elementos de dos experiencias de desarrollo local a partir de agencias que fueron financiadas por el Programa de Agencias de Desarrollo Local (PADL) puesto en práctica por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) en México. Esta política pública de desarrollo incluyó a organizaciones de la sociedad civil a fin de que éstas impulsaran procesos detonadores para el desarrollo integral y la realización de proyectos productivos coherentes con la realidad microrregional o regional. A continuación se describe la forma de operar del programa.

EL PROGRAMA DE AGENCIAS DE DESARROLLO LOCAL

El PADL es atípico en la medida en que incorpora, por un lado, organizaciones de la sociedad civil con proyectos de desarrollo y, por el otro, porque busca cimentar planes productivos en comunidades rurales. El objetivo central del PADL es involucrar a la sociedad en la promoción del desarrollo local y, tanto para algunos de sus arquitectos como para sus participantes, la idea central es que sólo se puede dar si se construyen paralelamente las capacidades suficientes en los beneficiarios para sostenerlo. El PADL asume que las organizaciones locales pueden colaborar con el gobierno en la construcción de estas capacidades.

Surge en 2003, dentro de la Sedesol, como una mera respuesta coyuntural cuando el Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (Fonaes) se independiza, lo que deja un vacío en la política de la institución. Así, se decide crear el PADL, como una de las modalidades de la vertiente de opciones productivas. El otro marco al que se articularon las ADL fue al Programa Hábitat, que tiene como objetivo general contribuir a superar la pobreza, generar un desarrollo igualitario, justo y equitativo tanto en las clases sociales como en la diferencia de géneros.

Así, el PADL surgió como una amalgama de diferentes programas productivos y sin recursos por no ser una de las prioridades de la política pública, impulsada por la institución. Sin embargo, en ese mismo año las cosas cambiarían radicalmente, cuando ante el hartazgo social creció el movimiento nacional "El campo no aguanta más", que convoca a una enorme manifestación nacional y obliga a la opinión pública a prestar atención al tema. Esta coyuntura político-social fue el catalizador para el arranque del programa, que para octubre de 2003 contaba ya con un presupuesto asignado. En pocos días ya se había abierto la primera convocatoria, se había elegido a las organizaciones beneficiarias y comenzaba la ministración de recursos. Este arranque precipitado presentó un primer reto para las organizaciones beneficiadas, ya que estaban constreñidas a ejercer y comprobar los recursos a más tardar en diciembre de ese mismo año.

Las ADL eran organizaciones de la sociedad civil (OSC) que trabajaban en el ámbito local y de las que se esperaba que realizaran *agencia* a favor de sus comunidades. Estos organismos debían crear una organización (la Agencia) que sirviera como instancia de interés público y beneficio social. En tanto vectores de desarrollo local, se pensaba en las ADL como mecanismos para promover el asociacionismo local e impulsar la ejecución de proyectos estratégicos y prioritarios. Por esta razón, la constitución de las agencias de desarrollo se debía adaptar a instancias ya existentes con objetivos similares a los establecidos por Hábitat, además de crear organizaciones cuyos fines principales no fueran el lucro, de preferencia bajo la figura de Asociación Civil, protocolizada ante notario público.

Por el lado de la cobertura, el programa operaba a escala nacional en los municipios de alta y muy alta marginación, tanto en

aquellos que forman parte de las zonas de atención prioritaria y de las microrregiones, como en los catalogados como predominantemente indígenas, de acuerdo con los criterios establecidos por el Consejo Nacional de Población (Conapo), también en las localidades de alta y muy alta marginación con una población de hasta 14 999 habitantes, ubicadas en municipios de marginación media, baja y muy baja, siempre y cuando no formaran parte de una zona urbana o conurbada identificada como parte del universo de atención de Hábitat.⁴ Además, se procuraba vincular a los beneficiarios de Oportunidades y otros programas sociales de la Sedesol para no duplicar los conceptos de los apoyos.

Pese a su inicio súbito, en las convocatorias y años subsiguientes el programa experimentó una serie de cambios sumamente positivos e interesantes para los estudiosos de políticas públicas, porque permiten ver cómo un programa se puede meta-analizar y afinar a partir de la implementación, participación de los involucrados y la evaluación-retroalimentación.

En México el PADL representó también un avance en la forma en que el gobierno se relacionaba con la sociedad civil organizada, y un reconocimiento de su capacidad y papel como coadyuvante de procesos de desarrollo. Esto se analiza a continuación.

UN NUEVO ESPACIO DE COLABORACIÓN SOCIEDAD CIVIL-GOBIERNO

Cuando el programa inició se pensó que eran pocas organizaciones las que trabajan en el país para encontrar esquemas de desarrollo territorial. Los arquitectos del programa suponían que las participantes no serían más de 40. Sin embargo, para 2007 había al menos 400. Esta explosión demográfica de organizaciones pudo haberse debido a dos razones: la primera a que el PADL visibilizó el

⁴ “[...] se considera que una persona se encuentra en situación de pobreza extrema cuando es carente en tres o más de los indicadores relativos a los derechos sociales y sus ingresos son inferiores a la línea de bienestar mínimo” (Coneval, 2010). Por tanto, los municipios en esta condición son aquellos que tienen las más importantes carencias estructurales con respecto al bienestar económico y social, desde diferentes indicadores: ingreso, rezago educativo, acceso a los servicios de salud, condiciones de vivienda, servicios básicos, alimentación y cohesión social [<http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/queeslamedicionmultidimensional081110.es.do>], fecha de consulta: 20 de febrero de 2012.

interés por parte de la sociedad civil organizada por el desarrollo local; la segunda, porque el incentivo de los recursos públicos movió a algunas organizaciones hacia el tema del desarrollo. Esta última hipótesis es la más probable, sobre todo porque muchas de las OSC eran de reciente creación, lo que reforzaría la tesis de que el financiamiento puede imponer modas en la acción de la sociedad civil.

Pero más allá de lo novel o no de las organizaciones, un punto importante es que desde sus inicios el PADL fue notable por la pluralidad de actores sociales con los que trabajó. El programa se ha relacionado con organizaciones tan variadas, que van desde las de tinte partidista como la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), la Confederación Nacional de Propietarios Rurales (CNPR) “cercanas al PRI que han ido, sin embargo, modificando su afiliación a ese partido”, hasta organizaciones de mujeres (como las de Aguascalientes), o despachos de consultores como Ideas Rurales (de Tamaulipas), pasando por las grandes Fundaciones como la Mexicana para el Desarrollo Rural o la Miguel Alemán.

Precisamente, dada esta pluralidad, cada una de las experiencias de este programa enseña aspectos interesantes de lo que funciona y de lo que no, cuando una organización ciudadana hace *agencia* a favor del desarrollo local. Un estudio a profundidad sobre estas experiencias es una necesidad imperiosa y aportaría materiales invaluable tanto para la academia como para el diseño de políticas públicas. Sin embargo, sin querer ser exhaustivos y por razones de espacio, nos centraremos en un solo aspecto en este documento, el análisis de la función de *brokerage* de las ADL. Para ello, a continuación se revisan dos experiencias diferentes de ADL: la Coordinadora Nacional Plan de Ayala y el Patronato Pro-Mazahua.

La Coordinadora Nacional Plan de Ayala

La Coordinadora Nacional Plan de Ayala (CNPA) es una organización campesina con una larga trayectoria y capítulos en varios estados, muy diversa y conocida. Surgió como resultado del Primer Encuentro de Organizaciones Campesinas llevado a cabo en Milpa Alta en 1979 y que aglutinó a comuneros, campesinos y

ejidatarios organizados que buscaban promover cambios radicales, desde una perspectiva ideológica marxista y contraponiéndose a la política oficial (Robles y Mogel, 1990). Por tanto, es considerada como uno de los pilares de la sociedad civil en su resistencia a los excesos del régimen priísta. La CNPA tiene –entre muchas otras– una asociación civil afiliada, que trabaja en el municipio de Aquila⁵ en la costa de Michoacán y que en 2006 se convirtió en ADL. Aquila es un municipio con una riqueza minera notable consistente en yacimientos de hierro, explotados por CIMSA, que ha pasado de manos nacionales a transnacionales. Esta empresa, como la mayoría de las corporaciones mineras en países en desarrollo, extraía los recursos de la comunidad sin darles nada a cambio y dejándoles todas las externalidades negativas.

En Aquila, la serie de afectaciones que la empresa había provocado en los caminos y en el río, generaron un amplio descontento en la comunidad, que se organizó para exigir que se repararan los daños. Nada de esto sería sobresaliente para el afectado campo mexicano si no fuera porque a partir de esa movilización surgió la posibilidad de que la comunidad estableciera una relación diferente con la empresa, a partir de la creación de una ADL. La discusión que siguió no giró en torno de si CIMSA era dueña, legalmente y sin controversia del yacimiento, como ha sucedido en otros enfrentamientos de este tipo. En el caso de Aquila, la ADL evitó este punto y en su lugar resaltó que la empresa tiene que pasar por la comunidad para sacar sus productos. Con este argumento realizó una negociación diferente.

⁵ Se ubica en el suroeste de Michoacán. Sus colindancias son: al norte con Coahuayana, Chinicuilá y Coalcomán; al este con Lázaro Cárdenas y Arteaga; al sur con el Océano Pacífico y al oeste con Coahuayana y el Océano Pacífico. Se encuentra a una distancia de 430 km de la capital del estado. Su paisaje está marcado por serranías costeras que forman parte de la Sierra Madre del Sur surcadas por los ríos Ostula, el Águila, el Cachán, el Cuilalá y el Huahua. Su población total para 2010 fue de 23 536 personas. El tamaño promedio de los hogares es de 4.8 y los que tienen jefatura femenina suman 981. El promedio de escolaridad es de 5.6 años para la población de 15 años y más. Alrededor de 3000 personas son hablantes de lengua indígena pertenecientes a los grupos étnicos nahua y purépecha. Si bien es un lugar con una gran riqueza de recursos naturales ecológicos como bosques y playas (aquí se encuentra Maruata) y mineros como los yacimientos de hierro, oro, azufre, cobre y mármol, la Sedesol clasificó en la Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria para el año 2011 a Aquila como municipio de muy alto grado de marginación y grado alto de rezago social (INAFED, 2012; INEGI, 2012; DOF, 2010).

Otros actores también entraron en juego en el conflicto. Primero el gobierno estatal no pudo permanecer ajeno a las diferencias que se dieron con la empresa e intervino como tercero en discordia. Paralelamente, la internacionalización de la corporación trajo al escenario a más actores que vieron con otros ojos también la relación con la comunidad. La ADL realizó un trabajo constante de *brokerage*, cabildeó con éstos y logró al final un cambio en la relación que históricamente había tenido la empresa con la comunidad.

Esto se pone de manifiesto, entre otras cosas, en el hecho de que los campesinos fueron capaces de transmitir, en las reuniones con funcionarios de CIMSA, que la aportación que ésta hacía anualmente a la comunidad para inversiones públicas se distribuía más bien entre el presidente municipal, el cura y el gerente. Cuando la empresa conoció esta situación, cambió su actitud y comenzó a negociar. Parte de la solución fue que la comunidad se beneficiara de algunas ganancias resultado de la actividad minera en la zona.

Así, la ADL negoció que una fracción de los servicios que se le prestan a la empresa fueran proveídos por la comunidad. El comedor industrial y los transportes que eran externos, se concesionaron a la población local y se enlazaron al territorio como proyectos productivos. El gobierno del estado, por otro lado, aceptó crear un fondo para este tipo de programas. Como resultado, con recursos de este fondo y con un crédito, la comunidad se encargó del comedor y compra de camiones para realizar el transporte. Gracias al *brokerage* de la ADL y el *empoderamiento* de los campesinos, han podido negociar con MITA, la empresa metalúrgica más importante del mundo, y establecer cuotas para la exploración. Algo inusual, ya que no es común que las comunidades reciban ingresos por estos conceptos.

Desde luego que este acercamiento tiene otra lectura, un “lado obscuro”, en el que las concesiones de la empresa se pueden entender como una manera de compra a los campesinos, quienes siendo ahora parte del problema, reducirán su voz para denunciar las externalidades ambientales negativas que el proyecto minero pudiera generar.

Patronato Pro Zona Mazahua

El patronato nace en 1997 en la región mazahua⁶ del noreste del Estado de México, específicamente en la microrregión III, clasificada según la Sedesol como de “pobreza extrema”. Es una organización que tiene como misión contribuir a elevar la calidad de vida de la población mazahua,⁷ dando prioridad a la participación comunitaria para promover el desarrollo integral sustentable, respetando la cultura indígena y buscando combatir los problemas de raíz.

Como agencia de desarrollo local, el Patronato Pro-Mazahua está comprometido con la promoción del desarrollo económico, social y cultural de la comunidad y opera el Programa Integral de Desarrollo Sustentable, en dos municipios (San José del Rincón y San Felipe del Progreso), con un impacto en 200 localidades. Este programa opera en tres dimensiones: físico ambiental; social y humana; económica, productiva; y de participación, ciudadanía y cultura.

⁶ La etnorregión mazahua se localiza en el noroeste del Estado de México, cuyo espacio se encuentra comprendido por 14 municipios (Almoloya de Juárez, Atlacomulco, Donato Guerra, Ixtapan del Oro, Ixtlahuaca, Jiquipilco, Jocotitlán, El Oro, San Felipe del Progreso, San José del Rincón, Temascalcingo, Valle de Bravo, Villa de Allende y Villa Victoria). Basado en el *Censo de Población y Vivienda 2000*, el Consejo Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas del Estado de México (CEDIPIEM) registró en la entidad a 361 972 hablantes de lengua indígena; de ellos, 194 207 corresponden a los pueblos originarios del Estado de México, que son mazahua (52%), otomí (44%), nahua (3%), matlazinca y tlahuica (0.3%), respectivamente.

⁷ Los mazahuas se ven obligados a enfrentar necesidades de reproducción a partir de la migración a las grandes ciudades, combinando el trabajo agrícola, artesanal, industrial y como ayudantes de albañilería, cargadores en los mercados y vendedores ambulantes. Participa todo el grupo doméstico: las mujeres, conocidas como “Marías”, junto con sus niños; recorren las calles del Distrito Federal y otras ciudades ofertando artesanías, vendiendo frutas, dulces, chicles y pepitas o también pidiendo limosna. Los adolescentes trabajan como “chalanés” en la industria de la construcción, cuidando carros o limpiando parabrisas en las esquinas. La dinámica interna del grupo se transforma, constituyendo de esta manera familias extensas pero dispersas, en donde los factores sociales, económicos y culturales determinan su existencia y reproducción. La migración de los jefes del hogar o de los hijos mayores modifica la dinámica del grupo doméstico: las madres se ocupan también fuera del hogar. El poder se socializa, las relaciones horizontales se intensifican y los niños se incorporan más temprano al trabajo. La mujer asume las responsabilidades económicas y familiares, correspondiéndole tomar decisiones respecto a la diversidad de situaciones.

El carácter integral del programa puesto en marcha por el patronato ha comenzado a operar gradualmente. Primero dirigió su campo de acción hacia la mejora de la salud de la población con la operación del dispensario médico *Si Nana Genze*. Fue mediante el esquema de microcréditos que comenzaron a financiarse proyectos productivos para incentivar la escasa producción agrícola de la zona. También se llevó a cabo el subprograma Flores de Sol para aumentar la calidad de la educación de los niños en estas comunidades. Para mejorar la situación de la nutrición infantil se crearon los subprogramas para fomentar la producción de traspato y la potabilización del agua.

Una de las principales acciones de *brokerage* fue la firma de varios acuerdos y convenios a favor de la salud. En éstos, la ADL sirvió como puente entre la comunidad y diversas instituciones académicas para la realización de servicio social y ayuda comunitaria, principalmente en el área de odontología y con brigadas mensuales de salud. De la misma manera, la ADL ha realizado acciones de *brokerage* con organizaciones como Un Kilo de Ayuda, Visión Mundial o el Instituto Nacional de Nutrición, que realizaron una encuesta para conocer las características de salud y psicomotricidad de la población mazahua menor de cinco años. Otra acción de *brokerage* realizada fue la que se dio con Fundación Bancomer, la cual proporcionó recursos para la instalación de una plataforma tecnológica con la que se ha fomentado el aprendizaje de niños y jóvenes mediante el uso de internet.

Pero sin duda que el *brokerage* más importante realizado por la ADL es el llevado a cabo en materia económica. Debido a la escasez de fuentes de empleo en la zona y a la falta de mercados y redes de comercialización, las oportunidades de la población en la región estaban muy limitadas. Por ello, el patronato comenzó a gestionar el apoyo de fundaciones para ofertar los productos de artesanos mazahua, en particular por medio de la Fundación Wal-Mart, que vendía en sus tiendas las toallas bordadas por las mujeres indígenas.

Sin duda los precios que se pagan a las artesanas siguen siendo muy bajos, lo que ha resultado en críticas, pero también es cierto que la ADL ha roto la intermediación y ha facilitado la comercialización de productos en mercados donde difícilmente podrían entrar los mazahuas. Se debe señalar también que a la fecha no se cuenta con la infraestructura ni con las redes necesarias para que

ellos mismos posicionen sus productos en los mercados ni están capacitados para llegar a otros, más que aquellos alcanzados por los convenios con la agencia de desarrollo local.

BROKERAGE Y AGENDA DE DESARROLLO LOCAL

Todavía en la década de 1990, cuando se iniciaba un proyecto de desarrollo, se buscaba a una persona para que se encargara de explicar el programa a los beneficiarios, formarlos técnicamente y coordinar las acciones para poner en marcha el proyecto. Esta persona era conocida como “extensionista”. Su función era sólo transmitir el conocimiento técnico y pocas veces se le daba la oportunidad de retroalimentar el modelo con las especificidades de las realidades y los procesos locales. En consecuencia, mientras en las comunidades se multiplicaban los proyectos de desarrollo en sus diferentes vertientes, la falta de coordinación horizontal entre instituciones hacía que las acciones se duplicaran e incluso se contrapuntearan. Incluso cuando había coordinación, el resultado era que los proyectos se impulsaban artificialmente y una vez terminada su vigencia la asistencia técnica se interrumpía y no había el capital material ni social para darle continuidad a las acciones. En cualquier caso, la interpretación sobre cómo coordinar el proyecto quedaba a juicio del propio extensionista, que no siempre seguía los objetivos trazados por las instituciones y en algunas ocasiones se sentía obligado a dialogar con la comunidad al respecto. Así, las perspectivas de utilidad y de necesidad de los afectados no se valoraban como elementos clave para la realización de un proyecto y, por tanto, no se empleaban como indicadores de su éxito o fracaso.

Atendiendo a esta problemática, la perspectiva del “desarrollo desde abajo” buscó invertir la ecuación y centrarse en los actores sociales como agentes activos que construyeran sus propios roles sociales, políticos y económicos. Por consiguiente, para este modelo el objetivo no es que los beneficiarios de un proyecto o programa sigan necesariamente un guión impuesto, sino que encuentren sus propias estrategias de desarrollo (Lewis y Mosse, 2006). En este sentido, la figura del extensionista se convierte en la de un intermediario, un traductor-mediador que pone su conocimiento y habilidades

para dar voz a las necesidades de la población beneficiada o interesada en iniciar un proyecto de desarrollo. Las competencias y capacidades de un intermediario, tienen que ver con aspectos que van desde el manejo de las lenguas locales o el conocimiento de tecnicismos y el lenguaje del desarrollo o de las instituciones públicas. El trabajo del intermediario permite empatar algunos intereses de la comunidad en la lógica de la política pública y a veces en la de la iniciativa privada, como vimos en el caso de Aquila. Así, el intermediario desempeña un papel estratégico para el encadenamiento de las acciones que integrarán el proceso y la implantación de un proyecto dentro de una comunidad.

Como se desprende de los párrafos anteriores, las ADL descritas actúan como agentes intermediarios entre la comunidad y el mundo exterior. Tanto la Coordinadora Nacional Plan de Ayala como el Patronato Pro-Mazahua, vinculan a individuos, en algún grado de pobreza, con conocimiento, ideas y capital –económico y social– para defender sus derechos y mejorar sus condiciones de vida a partir de proyectos productivos y/o de una red social a la que pueden apelar en caso de contingencias. En este sentido, estas ADL son un traductor que comparte tanto los códigos al interior de las comunidades y que permiten despertar la acción, como aquellos externos que rigen las formas y los contenidos de los programas estatales y federales, lo que posibilita comunicar las necesidades y acceder al capital material y al saber técnico (Olivier de Sardan, 1995:153). Así, estas ADL están transmitiendo un saber-hacer (*know how*) que antes no existía en lo local y que puede convertirse en una fuente de progreso técnico o en mecanismos más articulados de negociación o defensa de derechos. Acceder a saberes relevantes para las coyunturas en que se encuentra una región es en general un potente estímulo para el desarrollo económico, como se observa en el caso de la región mazahua, o para el avance político, como lo muestra el caso de Aquila (véase Mcier y Stiglitz, 2001).

En el caso de la Coordinadora Nacional Plan de Ayala observamos un *brokerage* fundamentalmente político que se configuró como la contratación de un despacho de abogados que llevó a cabo la negociación en torno a las obligaciones que adquiriría la empresa *vis-à-vis* de la comunidad al explotar los recursos minerales. Asimismo, la empresa contraía otro compromiso, el de

transparencia con respecto al destino y utilización de los recursos que CIMSA regresaba a la comunidad con el fin de que le fueran redistribuidos más ampliamente y no sólo a unos cuantos personajes prominentes. Al generar la ADL, la organización comunitaria de base de Aquila obtuvo un capital financiero que le permitió consolidar su capital relacional, al darle la capacidad de contratar a un grupo de expertos jurídicos que pudiera equilibrar las fuerzas en la arena política y generar una negociación favorable para la comunidad. Lo que permitió este trabajo de mediación fue que en Aquila se pudiera caminar hacia un objetivo en común, negociar los intereses discordantes entre los actores y llegar a negociaciones que permitieran una salida digna a las comunidades.

En cuanto al Patronato Pro-Mazahua vemos dos vertientes de *brokerage*: el económico y el social. En este caso, la ADL negoció primero con instituciones públicas la construcción de infraestructura de salud y de educación que mejorara las condiciones de vida de las comunidades mazahuas y disminuyera la marginación extrema en la que se encontraban. Asimismo, la ADL por medio de un proyecto con enfoque integral, impulsó la coordinación de las diferentes vertientes de la política pública con el fin de abonar al bienestar de las familias mazahuas.

En el caso de Pro-Mazahua, al ser la sustentabilidad un eje del proyecto, se buscaba por una parte la generación de procesos agrícolas endógenos y, por otra, el *empoderamiento* de las mujeres a partir de las actividades artesanales. La intermediación de la ADL tuvo tres funciones respecto de las fundaciones Wal-Mart y Bancomer: en primer lugar, interesarlas en la condición de la población mazahua; segundo, apelar a su responsabilidad social y a la imagen que podían vehicular a partir de los productos “socialmente responsables” y, tercero, convencerlas de que el proyecto era sustentable. Esta acción de cabildeo, como se señaló anteriormente, abrió canales importantes de comercialización de los productos mazahuas. Esto no hubiera sido posible sin la intervención de la ADL, la cual utilizó el discurso preciso para apelar a las ventajas estratégicas que recibirían las empresas por medio de sus fundaciones, como consecuencia de su responsabilidad social hacia las comunidades indígenas.

Si bien los resultados encontrados en este somero análisis son alentadores, los retos de un modelo de este tipo son múltiples y su

diseño e implementación genera muchas preguntas de relevancia tanto teórica como práctica. Las preguntas que se pueden formular van desde, cuál es la mejor manera de hacer diagnósticos para poder hacer intervenciones, cuáles son las características específicas de un intermediario; cómo deben diseñarse las políticas públicas que pretendan atender esos procesos de desarrollo territorial, hasta cómo garantizar que las OSC realmente representen los intereses de la comunidad, o cómo determinar cuáles son los mejores resultados y en función de qué y cómo se consiguen éstos. Estas preguntas tienen ciertamente muchas posibles respuestas y todas representan importantes áreas para una futura investigación del desarrollo local en México. Una parte relevante es aparejar a la discusión los resultados. Para ello necesitamos mediciones en el tiempo que analicen la sostenibilidad en los procesos de cambio social y que garanticen, por tanto, que los recursos invertidos en estos procesos de desarrollo no han sido utilizados en vano.

CONCLUSIONES

En este artículo nos propusimos revisar cómo las ADL funcionan como puentes epistémicos o traductores para el desarrollo local. Nos enfocamos en analizar cómo las ADL construyen vínculos entre las comunidades y otros actores detonando con ello procesos de desarrollo más significativos.

Presentamos primero un breve marco conceptual sobre lo que entendemos como “desarrollo desde abajo”. Seguimos con una presentación del Programa de Agencias de Desarrollo Local en México, para luego analizar dos casos en particular: el de la Coordinadora Nacional Plan de Ayala y el del Patronato Pro-Mazahua. En el primer caso analizamos un trabajo puntual en el que la ADL de la Coordinadora sirvió como intermediario llevando *expertise* a la comunidad y apoyándola para lograr una exitosa defensa de sus derechos frente a una de las multinacionales más poderosas del mundo. En el segundo mostramos cómo el Patronato Pro-Mazahua ha construido puentes para que los artesanos mazahuas puedan vender sus productos en una de las cadenas más competidas del mundo, Wal-Mart.

En ambos casos se mostró que las ADL sirvieron como intermediarias entre la comunidad y el mundo exterior, ya sea traduciendo un lenguaje de mercado o facilitando negociaciones y mecanismos más articulados de defensa de derechos, o construyendo –incluso– procesos de acción colectiva. Como se pudo ver en las secciones anteriores, ambas ADL se vincularon a las comunidades en situación de marginación con conocimiento, ideas y capital –económico y social– a fin de que éstas pudieran mejorar sus condiciones de vida. Con ello las ADL sirvieron como eslabón entre lo local y el exterior, y se convirtieron en un mecanismo a través del cual la comunidad local pudo acceder a saberes relevantes para las coyunturas en que se encontraba.

La ventaja de políticas públicas como el programa de ADL se encuentra en la transferencia de información relevante que permite a las comunidades expandir sus horizontes en la defensa de sus derechos, así como ampliar sus oportunidades económicas. Además, el proceso de aprendizaje que se desarrolla como resultado puede ayudar a identificar, incluso crear, las condiciones desde las cuales la cooperación pase a ser más atractiva para los diferentes actores locales. De igual forma, las ADL como “mecanismos puente” generan información, reducen los costos de transacción, establecen relaciones entre problemas, difunden ideas, normas y expectativas, y llevan a sus miembros a pensar en un futuro común. No obstante, entre los retos de este tipo de programas está transitar de los modelos clásicos de desarrollo asistencialistas a los de *empoderamiento* para generar autonomía económica y sustentabilidad.

Si bien los resultados encontrados en estos dos casos son positivos y por demás interesantes, sabemos que “una golondrina no hace verano” y que se requiere de más evidencia empírica para establecer conclusiones más generalizables. Consideramos que esta breve discusión muestra que el tema de las ADL como “puentes epistémicos” es un asunto que merece mucha más atención tanto de la academia como de los hacedores de políticas públicas. Una evaluación a fondo de este programa debe ser una prioridad, ya que las lecciones aprendidas pueden ser útiles en la planeación del desarrollo local y en el diseño de nuevos programas.

BIBLIOGRAFÍA

- Albuquerque, Francisco (2004), "Los proyectos de integración productiva en el proceso de desarrollo territorial. Las experiencias y prácticas en la región", en Taller de la Red de Proyectos de Fomento a la Integración Productiva entre PyMES en América Latina y el Caribe.
- Bucio Jaime y Ma. Cecil García (2008), *Estudio de caso de una agencia de desarrollo local*, Patronato Pro Zona Mazahua A.C., México, mimeo.
- DOF (2010), "Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria para el año 2011", 7 de diciembre de 2010 [<http://microrregiones.sedesol.gob.mx/doctos/2011/pdzp/declaratoriaZAP2011.pdf>], fecha de consulta: 26 de febrero de 2012.
- Emirbayer, Mustafa y Ann Mische (1998), "What is agency?", *The American Journal of Sociology*, vol. 103, núm. 4, The University Chicago Press, Chicago, pp. 962-1023.
- INAFED, *Enciclopedia de los municipios de México, Aquila, Michoacán* [<http://www.e-local.gob.mx/work/templates/enciclo/michoacan/mpios/16008a.htm>], fecha de consulta: 26 de febrero de 2012.
- INEGI, México en cifras: Información, Nacional por entidad federativa y municipios [<http://www.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx?e=16&mun=008>], fecha de consulta: 26 de febrero de 2012.
- Jiménez Márquez, María del Pilar y Elizabeth Zamora Ramírez (2005), *Encadenamientos productivos sectoriales como estrategia para el desarrollo local*, Colegio de Tlaxcala, México.
- Ledwith Margaret (1997), *Community development: A critical approach*, The Policy Press, Reino Unido.
- Lewis, David y David Mosse (coords.) (2006), *Development Brokers and Translators. The Ethnography of Aid and Agencies*, Kumarian Press, Illinois.
- Mcier, G. y J. Stiglitz (coords.) (2001), *Frontiers of Development Economics: The Future in Perspective*, The World Bank/Oxford University Press, Oxford.
- Natal, Alejandro y Adriana Sandoval (2004), "Capital social: una revisión crítica para el estudio de la acción colectiva", *Documentos de Discusión sobre el Nuevo Institucionalismo*, núm. 8, Programa Interdisciplinario de Estudios del Tercer Sector, Zinacantepec, El Colegio Mexiquense, México.
- Natal, Alejandro (2010), "La sociedad civil como espacio de conflicto: el caso de Valle de Bravo", en Pablo Castro Domingo y Héctor Tejera Gaona (coords.), *Participación y ciudadanía en México*, Universidad Autónoma Metropolitana/Juan Pablos Editor, México, pp. 229-263.

- Olivier de Sardan, Jean-Pierre (1995), *Anthropologie et développement. Essai en socio-anthropologie du changement social*, APAD/Karthala, Marseille, pp. 153-171.
- Robles, Rosario y Julio Moguel (1990), "Los nuevos movimientos rurales, por la tierra y por la apropiación del ciclo productivo", en Hugo Azpeitia y Julio Moguel (coords.), *Historia de la cuestión agraria mexicana. Los tiempos de la crisis (segunda parte) 1970-1982*, Siglo XXI Editores/CEHAM, México, pp. 377-450.
- Sedesol (2005), "Presentación de la Medición Oficial de la Pobreza en México" [<http://www.sedesol.gob.mx> www.sedesol.gob.mx], fecha de consulta: 15 de diciembre de 2011.
- Stovel, Katherine, Ben Golub y Eva Meyersson Milgrom, *Stabilizing brokerage* [http://sociology.uchicago.edu/workshops_events/Stovel-Booth.pdf], fecha de consulta: 26 de febrero de 2012.

Sitios consultados

- Consejo Nacional de Población. Datos de municipios predominantemente indígenas [www.conapo.gob.mx], fecha de consulta: 15 de diciembre de 2011.
- Instituto Nacional de Desarrollo Social [http://www.indesol.gob.mx/docs/5_comunicacion_/07_PRACTICAS2003.pdf], Secretaría de Desarrollo Social [www.sedesol.gob.mx], fecha de consulta: 15 de diciembre de 2011.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) [www.inegi.gob.mx], fecha de consulta: 15 de diciembre de 2011.
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal [www.inafed.gob.mx], fecha de consulta: 15 de diciembre de 2011.
- Monitoreo Ciudadano al Componente Alimentario del Programa Oportunidades [http://www.oportunidades.gob.mx/osc/documentos/Mazahua_Oportunidades.pdf], fecha de consulta: 20 de noviembre de 2011.
- Patronato Pro Zona Mazahua [www.prozonamazahua.org.mx], Un Kilo de ayuda [<http://www.unkilodeayuda.org.mx/>], fecha de consulta: 20 de noviembre de 2011.
- Visión mundial México [<https://www.visionmundial.org.mx/visionmundial.php?id=2>] fecha de consulta: 20 de noviembre de 2011.