

## Las paradojas del desarrollo comunitario. Plan Nacional de Desarrollo 2018-2024 en México

Paradoxes of Community Development: 2018-2024 Mexico's National Development Plan

Julio Gerardo Quiroz Gómez<sup>1</sup>

**Copyright:** © 2021

Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo.

Esta revista proporciona acceso abierto a todos sus contenidos bajo los términos de la [licencia creative commons](#) Atribución–NoComercial–SinDerivar 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

**Tipo de artículo:** Resultado de Investigación

**Recibido:** enero de 2021

**Revisado:** febrero de 2021

**Aceptado:** marzo de 2021

### Autor

<sup>1</sup> Julio Gerardo Quiroz Gómez es Doctor en Ciencias Sociales y Políticas, realizó una estancia de investigación en la Facultad de Historia, Filosofía y Teología del Centre for InterAmerican Studies de la Universität Bielefeld, Alemania. Actualmente es profesor de la Maestría en Estudios de Migración de la Universidad Iberoamericana Ciudad de México y de la Maestría en Comunicación Social y Política de la Universidad La Salle Campus Oaxaca. Sus líneas de investigación versan sobre la comunicación de la protesta y el desarrollo en comunidades indígenas. Correo electrónico [jgquiroz@flaco.edu.mx](mailto:jgquiroz@flaco.edu.mx)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2334-2404>

### Cómo citar:

Quiroz Gómez, J. (2021). "Las paradojas del desarrollo comunitario. Plan Nacional de Desarrollo 2018-2024 en México". *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*. 8(1), 28-38  
DOI: [10.21500/23825014.5206](https://doi.org/10.21500/23825014.5206)

 OPEN ACCESS



*El mayor desastre de este periodo de 36 años fue sin duda la destrucción del contrato social construido por los gobiernos posrevolucionarios y la incapacidad de remplazarlo por un nuevo pacto.*

PND 2018-2024

### Resumen

El trabajo que se desarrolla a continuación presenta un breve análisis en relación con una serie de paradojas que se observan respecto de la propuesta del Plan Nacional de Desarrollo (PND) de México en materia de políticas sociales con enfoque de desarrollo comunitario. Cabe mencionar que las paradojas a señalar no refieren a una crítica respecto a la eficiencia y la eficacia en cuanto a 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.

Se concluye con una reflexión conceptual que tiene la finalidad de evidenciar las paradojas relativas a las comunicaciones vertidas en el PND 2018-2024 en materia de Desarrollo Comunitario.

**Palabras clave:** la cuarta transformación (4T); plan nacional de desarrollo; políticas de desarrollo; cohesión social; desarrollo comunitario.

### Abstract

The following paper presents a brief analysis of a series of paradoxes, which are observed with respect to Mexico's National Development Plan (NDP) proposal on social policies with a community development focus. It should be noted that the paradoxes to be pointed out do not refer to a criticism of efficiency and effectiveness in terms of the implementation of public policies from the federal order of government, but rather they point out, in the best of cases, problems of a discursive nature in terms of the use of some theoretical concepts.

It concludes with a conceptual reflection aimed at highlighting the paradoxes relating to communications made in the 2018-2024 PND on Community Development.

**Keywords:** The Fourth Transformation (4T); Development Plan 2018-2024; Development Policies; Social Cohesion; and Community Development

## 1. Introducción

El objetivo principal del siguiente trabajo es mostrar un breve análisis de algunas de las paradojas (si no es que contradicciones) que presenta la puesta en marcha del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2024 (PND) 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 paradojas a referir, más que brindar orientaciones o señalar desaciertos respecto de la implementación de políticas públicas puntuales, reseñará simplemente 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 el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2024 respecto a temas como lo son 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.

## 2. Metodología

Si bien ya se delineó de manera general la propuesta metodológica en el párrafo anterior, se observa que la intención del texto no es hacer un análisis puntual de la política pública en materia de desarrollo comunitario, sino observar las limitantes derivadas de las condiciones estructurales e incluso sistémicas que se presentan de manera contextual para el logro de este objetivo y que decantan en un momento posterior en una serie de inconsistencias o paradojas entre lo que emana del discurso político vertido en Plan Nacional de Desarrollo y las posibilidades de llevarlo a cabo dentro del contexto del neoliberalismo que el mismo AMLO critica. En cierto sentido puede decirse que lo que este texto analiza es simplemente la distinción que existe entre la semántica y la operación o las posibilidades de operación de

las políticas públicas (Luhmann, 2007, pp. 780-790), en especial a aquellas que refieren al desarrollo comunitario. Esta observación se realiza a través de una mediación teórica generada a partir de la comprensión de los conceptos de *desarrollo comunitario* y *cohesión social*, entendiendo que son la columna vertebral del discurso del Presidente Andrés Manuel López Obrador respecto al tema de las políticas públicas en materia de desarrollo a escala nacional en particular.

## 3. La Cuarta Transformación como marco de referencia del Desarrollo Comunitario en el PND 2018-2024

La Cuarta Transformación (4T) es la expresión a través de la cual el Presidente Andrés Manuel López Obrador ha expresado su ideal por definir una propuesta de transición hacia un nuevo régimen en el que busca reconstruirse el andamiaje institucional y legislativo en el cual, el poder ciudadano se genera a partir de una mayor participación ciudadana y proactividad con miras a la renovación del tejido social; “La Cuarta Transformación” debe entenderse entonces como el trazo y formulación de una serie de lineamientos encauzados a la consolidación de un cambio a nivel nacional donde se atenderán directamente los problemas de la corrupción a través de la conformación de una nueva política y una nueva estrategia dentro del sistema económico sobre la base de proyectos específicos, entre ellos, los que corresponden al desarrollo comunitario en atención a las regiones y poblaciones más vulnerables del país.

Respecto a la política general de la 4T, AMLO denota lo siguiente:

“... reafirmo mi postura de que la corrupción es el principal problema de México. No me limito a formular una condena a la corrupción y a hacer un llamado a erradicarla por completo; también propongo cómo hacerlo y planteo una nueva política y un nuevo manejo económico, así como una estrategia de proyectos específicos” (López, 2017, p. 9).

La Cuarta Transformación es entendida como un Plan Nacional de carácter histórico que sostiene la intención de un cambio de régimen tan relevante para la historia de México como lo fueron en su momento el Movimiento de Independencia de 1810, las Leyes Reforma de 1858-1861 y la Revolución Mexicana de 1910; sin embargo, se enfrenta a desafíos de gran importancia derivados de la implementación a nivel nacional de diversas políticas dentro del marco del capitalismo neoliberal, tales como el desarrollo, la inseguridad, la pobreza, la desigualdad, las desapariciones forzadas, la falta de oportunidades, la corrupción, un andamiaje institucional obsoleto, un sistema educativo arcaico; entre otros.

Con la finalidad de poner en marcha estas profundas transformaciones, la 4T concentra sus esfuerzos en cuatro rubros fundamentales: 1) La lucha contra la corrupción, pues esta es un problema que ha perjudicado el desarrollo del país durante los últimos 36 años. 2) El papel del Estado, el cual debe incidir y ser el eje rector de una política económica con orientación social, donde entes ajenos y distantes a los intereses de la nación dejen de trasgredir el ejercicio de gobierno, 3) Austeridad republicana que refiere a evitar la duplicidad de funciones y reducir las remuneraciones consideradas excesivas, así como la disminución en el gasto por parte del gobierno en comunicación social y publicidad y; 4) Un modelo económico que busque resarcir los daños causados por el modelo neoliberal, particularmente en lo que respecta a los derechos sociales básicos de los trabajadores como lo son la seguridad social, el acceso a créditos para la vivienda, etcétera (Cabrera, 2019, p. 7).

#### 4. Los objetivos centrales del PND 2018-2024

Para tener un mejor entendimiento de los planteamientos del Gobierno de Andrés Manuel López Obrador respecto la formación de un aparato y estructura de gobierno, es necesario comprender, desde sus bases, la perspectiva política a través de la cual se enfoca y se desarrolla su propuesta. Al respecto se observa de manera detallada en el PND 2018-2024 que entre los objetivos principales del presente se-

xenio 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 por qué 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 también 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 lo son, principalmente los ferrocarriles, las telecomunicaciones, los sectores salud, educación, puertos, aeropuertos y sistemas de pensiones.

“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 solida-

ridad, 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.

## 5. Desarrollo Comunitario y Cohesión Social<sup>1</sup>

Respecto al concepto de desarrollo comunitario se puede decir que este tiene su origen al interior del pensamiento deveniente del sistema político inglés de finales de la década de los años veinte y hasta bien entrados los años cincuenta. 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; el objetivo era el de mejorar y eficientar los procesos de producción al interior de estas, a través de la comprensión de las dinámicas comunitarias sucedidas 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, el Banco Mundial, la Organización Internacional del Trabajo, la Organización Mundial de la Salud, la Organización de las Naciones Unidas por medio de distintas sub-organizaciones (FAO y Unesco; por ejemplo), etcétera.

El objetivo de ello es el consolidar estrategias de desarrollo al interior de los países subdesarrollados en tres vías principales: Salud, Educación y Agricul-

<sup>1</sup> Se destaca que en el documento que integra el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2024, a diferencia de lo sugerido por la Unesco para el tratamiento de tema del desarrollo comunitario, no habla de “integración social”, sino de “cohesión social”, siendo el segundo, un concepto más extenso que supone la conformación de un orden social a través de la integración y el reconocimiento del orden jurídico, legal y legítimo en el marco de un gobierno de carácter democrático.

tura. 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 estas en la vida del país y permitirles contribuir plenamente al progreso nacional” (Ander-Egg, 2006, p. 35).

En este primer momento se concibe al desarrollo comunitario dentro del contexto de la agenda internacional, como un elemento que forma parte integral del paradigma ampliado de la geopolítica mundial que considera al desarrollo como un sinónimo de progreso occidental de corte moderno, con raíces europeas y norteamericanas, donde se observa a los países del sur o de las periferias como entidades subdesarrolladas o atrasadas que se ven en la necesidad de adoptar ciertos modelos de políticas, exógenos, en materia de desarrollo donde el crecimiento económico es considerado la base de ellas para con esto alcanzar el nivel ya existente en los países europeos y en los Estados Unidos.

Ya para la década de 1980 y en adelante, se promueven en América Latina y particularmente desde el enfoque teórico-académico de la Cepal (Atria, 2003, pp. 25-33), políticas de desarrollo de carácter endógeno donde el centro de la discusión es la comprensión del desarrollo desde las bases de lo nacional y en atención a las necesidades y particularidades de cada país, pero sin dejar de lado la necesidad de participar en el modelo capitalista neoliberal que se va expandiendo de forma acelerada, el cual exige no solamente un desarrollo de corte economicista sino que a la par de lo anterior, pone el acento en la consolidación de estructuras institucionales que fortalezcan la democracia participativa y la participación de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales en la sistematización de estas nuevas prácticas sociales y comunitarias (Cómez, 2008, pp. 521-525).

De manera 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 in-

tegración 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 al fortalecimiento de los vínculos sociales, la confianza y al vivir la experiencia de un sentido de pertenencia para con los otros y para con las instituciones quienes les representan. La cohesión social posibilita, entonces, la integración a través de la interdependencia de individuos o grupos sociales que se perciben como semejantes respecto sus prácticas, valores, creencias, además de interdependientes y complementarios; aunado 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 esta (la sociedad) ya que es esta dependencia hacia la sociedad e instituciones que de ella emanan, la 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 integradores por un lado, y los 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, el Gobierno de México en el presente sexenio 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). El objeto de fortalecer la cohesión social: construir la modernidad desde abajo.

## 6. Los aciertos del PND 2018-2024 en materia de desarrollo comunitario<sup>2</sup>

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; todos ellos en distintas regiones del país. Es necesario destacar que algunos de los proyectos más relevantes en el contexto del desarrollo comunitario fueron aprobados por la ciudadanía a través de la manifestación de su voto bajo el esquema o mecanismo de la “consulta ciudadana”, situación que, por un lado, da legitimidad a las acciones de gobierno en esta materia, mientras que en otro sentido, se debe subrayar que el establecimiento de estos mecanismos propicia y procura la participación ciudadana de manera formal bajo un esquema de democracia participativa. A la par de ello, se resalta que se busca que estos 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.

Esto genera las posibilidades de mayor aprobación respecto de las acciones de gobierno y, a su vez, da legitimidad a los programas de desarrollo comunitario. De esta manera se debe resaltar que el

<sup>2</sup> Los programas establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2024 en materia de desarrollo comunitario son los que se mencionan a continuación: 1) El Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores. 2) El Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad. 3) El Programa Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez. 4) Jóvenes Construyendo el Futuro. 5) Sembrando vida. El 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) El 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 estos, se sugiere consultar el PND 2018-2024 en materia de Desarrollo Comunitario.

diseño de estos programas busca potenciar las capacidades productivas de estas comunidades pertenecientes a diversos sectores socioculturales y económicos de México, bajo un esquema de participación ciudadana en un contexto democrático.

Como muestra de la legitimidad y del nivel de aprobación de estos programas de desarrollo comunitario y desarrollo social, se observan los resultados de la consulta ciudadana “México Decide” del 26 de noviembre de 2018 donde los índices de aprobación fueron los siguientes: 1) Tren Maya: 89,87%, Desarrollo del Istmo de Tehuantepec: 90,27%, Refinería Dos Bocas, Tabasco: 91,63%, Programa Sembrando Vida: 94,37%, Duplicar Pensión para Adultos Mayores: 93,31%, Jóvenes Construyendo el Futuro: 91,09%, Becas para Estudiantes de Nivel Superior: 90,11%, Atención Médica y Medicinas a Personas sin Servicios de Salud: 95,07%, Pensión a Personas con Discapacidad: 92,91%, 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 que son medulares al interior de lo que es 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 vulnerables de la población como lo son, 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.

## 7. Los retos

Si bien se mantiene la claridad respecto de 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 es que en verdad pretende generar avances específicos en materia de desarrollo comunitario y cohesión social. Entre los principales

se tienen el de 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 hacer compatibles las prácticas de la economía global concentradas en exaltar el desempeño individual frente a la recuperación del terreno en cuanto el rescate de los derechos sociales correspondiente.

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 alta desconfianza de la ciudadanía en el marco regulatorio jurídico e institucional; la desigualdad social, el crecimiento constante de las cifras respecto a la pobreza, un alto índice de desempleo, una alta diversidad social, el adelgazamiento de los derechos sociales y colectivos, la escasa participación política de los ciudadanos, entre otros, son situaciones que cuestionan la capacidad del sistema político mexicano en cuanto 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. Esto pone en entredicho la cohesión social ya que no existe la suficiente solidez y confianza en los mecanismos de regulación e integración sociales que se desprenden de los de los sistemas jurídico y político particularmente.

A la par de lo anterior se debe señalar que otro reto que presenta la ejecución de PND 2018-2024 es el de 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 los mismos tendrán en momentos posteriores a su ejecución. Como parte de estas estrategias de instauración, se considera necesario el formular acciones de coordinación entre los sectores público, privado y la sociedad civil, que a su vez exhiban una coherencia en referencia a la concatenación de un esfuerzo conjunto orientado al desarrollo en sus niveles: comunitario, municipal y social; esto con la intención de solidificar la descentralización del control pre-

supuestal de los programas para con ello, reducir la corrupción, el asistencialismo y el clientelismo que históricamente han viciado la ejecución de los mismos en periodos de Gobierno anteriores al que hoy nos precede, y con ello, restaurar el tejido social y el andamiaje institucional.

## 8. Las paradojas

Entre las principales paradojas que se observan en referencia a la integración de los programas sectoriales relativos al desarrollo comunitario, pueden observarse 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 de por sí, un constructo, sino que ella debe entenderse como un proceso histórico, o como –en palabras de Habermas (1975)– 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 que es, en el mejor de los casos, un accidente evolutivo que está fuera de las manos y del control de la sociedad. La paradoja aquí es, la de 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 de la Historia Universal. La paradoja se concentra en que el desarrollo comunitario desde los años ochenta del siglo ~~XX~~ y hasta el día de hoy procura –cómo se mencionó en el apartado

correspondiente– la ejecución de programas de carácter endógeno, dejando de lado las propuestas de corte universalista donde la modernidad y la modernización son caminos unívocos y vinculados exclusivamente al desarrollo económico.

2. Desprendida de esta primera paradoja o inconsistencia discursiva, se desglosa también aquella que se refiere 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 mal entendido que se ha desatado a lo largo de la historia de la política mexicana, 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 paradoja es entonces la de intentar formular un nuevo modelo de desarrollo comunitario y de fortalecimiento de la cohesión social a partir de la utilización de los paradigmas preexistentes que se han criticado desde los inicios de este periodo de gobierno.
3. La consolidación de un Estado de bienestar en el contexto neoliberal. Es incuestionable el hecho de que la implementación de un modelo económico neoliberal a nivel 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 la necesidad de pretender 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 (53% de la población a nivel nacional en 2020 según datos del INEGI), desempleo (5,5% a nivel nacional en 2021 según el INEGI) reduc-



ción 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 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 de la cohesión social se puede denotar que en el país 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 claro que históricamente se ha manejado este concepto de cohesión social de manera reducida en tanto se acota de manera exclusiva al aspecto económico y del desarrollo un modelo de economía de mercado.<sup>3</sup> La paradoja 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 les considera corrom-

pidas y corruptas?<sup>4</sup> Muestra de ello es que el Índice de Estado de Derecho 2017-2018 del World Justice Project sitúa a México en el lugar 92 de 113 países, con una puntuación global de 0,46 de 1. Por región (Latinoamérica y El Caribe) México se sitúa en el lugar 25 de los 30 países que la conforman, con una puntuación de 0,45. El país descendió 4 lugares en su posición 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 estos se han forjado en consonancia con las necesidades del proyecto neoliberal global. De esta manera se destaca que 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 que tiene sus bases 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 perso-

<sup>3</sup> En este sentido se debería hablar específicamente de procesos de “inclusión social” y no de cohesión social.

<sup>4</sup> Es habitual que el sistema de justicia penal no proporcione justicia a víctimas de delitos violentos y violaciones de derechos humanos; esto se debe a motivos que incluyen corrupción, falta de capacitación y recursos suficientes, y la complicidad de agentes del Ministerio Público y defensores de oficio con delinquentes y funcionarios abusivos. La aplicación ineficaz de la ley ha contribuido al surgimiento de grupos armados de autodefensa ciudadana en varias regiones del país (Cabrera, 2019 p. 6).

nas que carecen en el fondo, 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 bastante coloquiales es: “una filosofía del emprendedurismo” la cual dista mucho de las posibilidades de generar bienestar social para las comunidades y mucho menos aún, de profundizar las raíces para una profunda cohesión social.

## 9. Conclusiones

Si bien es cierto que se destacó a lo largo de este texto el acierto dentro del PND 2018-2024 de establecer programas que buscan solidificar el desarrollo de las comunidades vulnerables a lo largo y ancho del país que además viven con un fuerte atraso en diferentes ámbitos como lo son el económico, el social, el de la educación, el de la salud, el del arte y el de la cultura; además de la pretensión de potenciar las capacidades productivas de estas comunidades pertenecientes a diversos sectores socioculturales y económicos de México sobre la base de estas políticas, es necesario también destacar que el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2024 en sus características tanto de redacción, así como de especificaciones técnicas, mantiene un formato que se aleja bastante de lo que tradicionalmente se venía haciendo durante los últimos sexenios en este sentido. Esto quiere decir que quien se acerca a este documento observa, más allá del trazo de una serie de rutas a seguir para materializar las propuestas relativas al desarrollo comunitario de México, alguna clase de “manifiesto” en relación al 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 respecto de 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 ni de efectividad, ni de eficacia, ni de eficiencia acerca del “¿cómo?” se constituirán en la práctica o, de manera coloquial, falta claridad para dar a conocer cómo es que estos beneficios llegarán a las poblaciones objetivo. El hecho de que el PND 2018-2024, esté escrito a manera de “manifiesto” evidencia una escasa planeación respecto al tema de políticas públicas en cuanto al Desarrollo Comunitario, pero también el hecho de que el gobierno encabezado por AMLO no ha logrado distinguir la vasta diferencia que hay entre ser un partido o movimiento político de oposición y hacer propiamente el “ejercicio de gobernar”.

Es necesario insistir en que las políticas en materia de desarrollo comunitario han sido expuestas a escrutinio ciudadano a través del mecanismo de la “consulta ciudadana”, situación que les da un alto grado de legitimidad a las acciones de gobierno en esta materia, debido al alto índice de aprobación de los diferentes programas que de ellas se desprenden. Esto genera un vasto sentido de confianza en la ciudadanía al mismo tiempo que propicia su participación al interior del sistema político mexicano el cual, busca consolidarse como un sistema democrático no sólo en términos formales, sino donde la participación ciudadana sea paulatinamente y cada día más efectiva.

La cuestión aquí es evidenciar que si bien la participación de la población a través de la consulta ciudadana es un mecanismo encauzado al mejoramiento de la calidad de la democracia, ¿es este suficiente para legitimar las acciones de gobierno en materia de desarrollo comunitario?, o es solamente un requisito mínimo que debe complementarse con la información y la discusión de la misma en el entendido de que el desarrollo comunitario es un modelo endógeno, o sea, que debe emanar de la comunidad y no desde las estructuras de gobierno que, si bien deben conducir y administrar, no deben, en este sentido, ser la columna vertebral en cuanto al diseño de los programas puntuales. En esta dirección se observa que, hoy, si bien es cierto que la ciudadanía tiene voto, no cuenta aún con voz y menos aún con una participación efectiva en cuanto la toma de decisiones políticas.

Otro aspecto que debe mantenerse presente es si estos cambios en el orden legislativo y al interior del discurso político ¿son lo suficientemente contundentes como para lograr una transformación profunda de los sistemas político, económico y social de México a la par de una reestructuración del tejido social? La respuesta a este interrogante hoy día no es definitiva en tanto el proceso de la 4T se encuentra no solamente en marcha, sino que en la práctica se observa aún en ciernes.

Finalmente, debe destacarse que hoy día y a casi dos años del gobierno de AMLO, la factibilidad de llevar a cabo los objetivos del PND 2018-2024 se ha puesto en entredicho debido a la emergencia de la crisis sanitaria derivada de los diferentes acontecimientos sucedidos a consecuencia la pandemia de la COVID-19, que si bien, por principio, han puesto de manifiesto una evidente crisis del sistema de salud, en un segundo momento, esta crisis se ha extendido hacia los sistemas de la economía y de la política, lugares donde se observa una “parálisis productiva” y de poca generación de acuerdos entre actores políticos. Dicha crisis, asequible y visible al interior de los sistemas de salud, el económico y el de la política, ha marcado una encrucijada respecto de las prioridades y problemáticas a atender desde el orden institucional-estatal donde el desarrollo comunitario, evidentemente, ha pasado a un segundo plano en la lista de prioridades emergentes.

## Referencias

- Ander-Egg, Ezequiel. (2006). *La problemática del desarrollo de la comunidad*. Lumen. Argentina.
- Atria, Raúl. (2003). *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. Santiago de Chile, Cepal.
- Cabrera, Leonor. (2019). *Cuarta Transformación y poder ciudadano en México*. Ponencia presentada en el Congreso REDIPAL Virtual XII de la Red de Investigadores Parlamentarios en Línea. Junio-Diciembre de 2019.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (s.f).
- Gobierno de México. (2018) *Plan Nacional de los Pueblos Indígenas 2018-2024*.
- Gobierno de México. (2018). *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2024*.
- Gómez, Esperanza. (2008). “Geopolítica del desarrollo comunitario: reflexiones para el trabajo social”. *Ra Ximhai*, Volumen 4 septiembre-diciembre. Universidad Autónoma Indígena de México. El Fuerte, México.
- Habermas, Jürgen. (1975). *Problemas de legitimación del capitalismo tardío*. Amorrortu, Argentina.
- Inegi. (s.f). *Empleo y ocupación*. Consultado el 12 de marzo de 2021. <https://www.inegi.org.mx/temas/empleo/>
- López, Andrés. (2017). “Proyecto de Nación 2018-2024”. <http://proyecto18.mx/>
- López, Andrés. (2017). *La salida: Decadencia y renacimiento de México*. Editorial Planeta, México.
- Luhmann, Niklas. (2007). *La sociedad de la sociedad*. Ed. UIA-Herder, México.
- México Decide. (26-noviembre-2018). “Resultados de la Consulta Nacional 10 programas prioritarios”, Fundación Arturo Rosenblueth, <http://resultados.mexicodecide.com.mx/>
- México Decide. (29-octubre-2018). “Resultados de la Consulta Nacional Nuevo Aeropuerto”, Fundación Arturo Rosenblueth. [http://resultados.mexicodecide.com.mx/consulta\\_naim/index.html](http://resultados.mexicodecide.com.mx/consulta_naim/index.html)
- Quiroz, Julio. (2018). “Ciudadanía e Igualdad para la construcción de la Democracia”. *Iberoforum. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*, XIII(25), 147-176. ISSN: 2007-0675. Universidad Iberoamericana A.C., Ciudad de México. [www.iberomx/iberoforum](http://www.iberomx/iberoforum).
- Vázquez, Juan Pablo. (2008). *Autoridad moral y autonomía. Una relectura del pensamiento sociológico de Émile Durkheim*. Universidad Iberoamericana, México.
- World Justice Project. (2018). “Rule of Law Index”. [https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP\\_ROLI\\_2017\\_18\\_Online-Edition\\_o.pdf](https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP_ROLI_2017_18_Online-Edition_o.pdf)