



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO**

**MAESTRÍA Y DOCTORADO EN CIENCIAS  
AGROPECUARIAS Y RECURSOS NATURALES**

**PARTICIPACIÓN COMUNITARIA Y DESARROLLO LOCAL.  
ESTUDIO DE CASO DE LOS COMITÉS COMUNITARIOS DE LA  
CRUZADA CONTRA EL HAMBRE EN EL ESTADO DE MÉXICO**

**TESIS**

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTOR EN CIENCIAS  
AGROPECUARIAS Y RECURSOS NATURALES**

**PRESENTA:**

**JOSÉ MERCED TÉLLEZ SILVA**

**El Cerrillo Piedras Blancas, Toluca, Estado de México. Mayo de 2018**



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO**

**MAESTRÍA Y DOCTORADO EN CIENCIAS  
AGROPECUARIAS Y RECURSOS NATURALES**

**PARTICIPACIÓN COMUNITARIA Y DESARROLLO LOCAL. ESTUDIO DE  
CASO DE LOS COMITÉS COMUNITARIOS DE LA CRUZADA CONTRA EL  
HAMBRE EN EL ESTADO DE MÉXICO**

**TESIS**

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTOR EN CIENCIAS  
AGROPECUARIAS Y RECURSOS NATURALES**

**PRESENTA:**

**JOSÉ MERCED TÉLLEZ SILVA**

**COMITÉ DE TUTORES**

**Dr. William Gómez Demetrio. Tutor académico**

**Dr. Francisco Herrera Tapia. Tutor adjunto**

**Dr. Ramiro Medrano González. Tutor adjunto**

**El Cerrillo Piedras Blancas, Toluca, Estado de México. Mayo de 2018.**

## **Resumen**

En la implementación de la política pública actual para el desarrollo en México la participación comunitaria es un tópico que se busca fortalecer a través de su inclusión en la formulación, implementación y evaluación de la estrategia “Cruzada Nacional contra el Hambre” (CNcH), la cual contempla la integración de Comités Comunitarios (CC-CNcH) como elemento clave para generar condiciones de cambio en la sociedad. Considerando que los referentes teóricos para abordar y valorar dicha participación son escasos, se llevó a cabo un estudio de caso múltiple de tipo exploratorio para analizar la participación comunitaria institucionalizada integrada en los programas de mayor importancia alineados a la CNcH en localidades pertenecientes a cuatro municipios del Estado de México, a partir de la integración de un diseño metodológico propio que se fundamenta en la sociocrítica para describir los procesos participativos con base en la etnografía institucional y los elementos de la Gerencia Social (GS) para el desarrollo local. Los resultados obtenidos muestran la presencia de elementos de Gerencia social para el desarrollo local en los programas más importantes de la CNcH. Sin embargo, las evidencias indican una baja apropiación en la operación de los programas de mayor importancia en la CNcH por parte de la base social.

Palabras clave: políticas, inclusión, participación, valoración, pobreza.

## **Abstract**

In the implementation of the current policy for development in Mexico, community participation is an issue that is intended to be strengthened by its inclusion in the formulation, implementation and evaluation of the strategy “National Crusade against Hunger” (CNcH), which considers the integration of Community Committees as a key element to generate conditions of change in society. Considering that the theoretical references to approach and value such participation are scarce, an exploratory-type multiple case of study was carried out to analyze institutionalized community participation integrated in the most important programs aligned to the CNcH in localities belonging to four municipalities of the State of Mexico, using matrices to describe the participative processes and assess it considering elements of Social Management for local development, during the period from February 2015 to February 2017. The results obtained through the descriptive matrices and the socio-critical analysis of these, show that there is presence of elements of Social Management for local development in the most important programs of the CNcH, which leaves evidence that there is low appropriation in the operation of the most important programs in the CNcH by the social base.

Keywords: policies, inclusion, participation, valuation, poverty.

## **Agradecimientos**

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología; a la Universidad Autónoma del Estado de México, al Instituto de Ciencias Agropecuarias y Rurales y al proyecto “La Cruzada Nacional contra el Hambre: efectos tempranos en zonas rurales del Estado de México” (registro UAEM: 3774/2014/CID), por su respaldo económico y académico, respectivamente, así como a las personas que directa o indirectamente contribuyeron a culminar éste trabajo.

Se reconocen como fundamentales e imprescindibles todos los aportes de los actores locales; quienes más allá de proporcionar datos, declaraciones y percepciones, mostraron un trato amable, cordial, paciente, respetuoso e incluso amistoso al compartir parte de su cotidianidad, permitiendo conocer otras formas de pensar sobre la realidad.

A familiares, amistades y compañeros pues, con los ánimos, pláticas y retroalimentaciones que me prodigaron hicieron que el recorrido de aprendizajes fuera acompañado, ameno y provechoso.

Muchas gracias a todos por ser parte de la experiencia.

## Índice general

Resumen.....	i
Abstract.....	ii
Agradecimientos.....	iii
1. Introducción.....	6
2. Revisión de literatura.....	9
2.1. Participación comunitaria, su conceptualización y abordaje .....	10
2.2. Participación comunitaria para el desarrollo y sus retos .....	16
2.3. Participación comunitaria en México.....	20
2.4. Los comités comunitarios de la CNcH (CC-CNcH) .....	22
2.6. Participación, política y gobierno .....	26
2.7. Participación comunitaria institucionalizada (PCI).....	28
2.8. Desarrollo local (DL) .....	29
2.9. La Gerencia social (GS).....	32
2.9.1. Participación comunitaria con enfoque de GS .....	35
2.9.2. Participación, elemento esencial de la GS para el DL .....	36
3. Planteamiento del problema.....	38
3.1. Justificación.....	38
3.2. Preguntas de investigación .....	40
3.3. Objetivos .....	40
Objetivo general.....	40
Objetivos específicos .....	40
4. Material y métodos .....	42
5. Resultados .....	48

5.1. Caracterización sociodemográfica e identificación de recursos estratégicos en los escenarios de estudio.....	48
5.1.1. Barrio de Jesús 1ª sección, San Pablo Autopan.....	48
5.1.2. San Francisco Ixtlahuaca.....	50
5.1.3. Manzana 6ª centro.....	52
5.1.4. Barrio La Era, San Pablo Tlachichilpa .....	54
5.2. La interacción de los núcleos participativos comunitarios con la función pública a nivel local.....	56
5.3. Descripción de elementos de GS de la PC en los principales programas de la CNcH.....	58
5.3.1. Barrio de Jesús 1ª sección .....	58
5.3.2. San Francisco Ixtlahuaca.....	59
5.3.3. Manzana 6ª centro.....	60
5.3.4. Barrio La Era.....	61
5.3.5. Figuras representativas en los programas de mayor importancia.....	63
5.4. Valoración de elementos de GS.....	64
5.4.1. Barrio de Jesús 1ª sección .....	64
5.4.2. San Francisco Ixtlahuaca.....	66
5.4.3. Manzana 6ª centro.....	66
5.4.4. Barrio La Era.....	67
5.4.5. Complementariedades utilizadas para valorar los elementos de GS en los principales programas de la CNcH.....	68
6. Discusión.....	71
La PC en la CNcH: fortalezas y oportunidades.....	77
Áreas de oportunidad.....	78
7. Conclusiones.....	81

8. Bibliografía .....	83
9. Anexos .....	103
Anexo I. Herramientas metodológicas .....	103
Anexo II. Matrices de valoración mediante elementos de GS para el DL en las localidades de estudio.....	113
a) Valoración de elementos de GS para el DL en Barrio de Jesús 1ª sección .....	113
b) Valoración de elementos de GS para el DL en San Francisco Ixtlahuaca. ....	116
c) Valoración de elementos de GS para el DL en Manzana 6ª centro. ....	119
d) Valoración de elementos de GS para el DL en Barrio La Era.....	122
Anexo III. Productos de la investigación.....	125
a) Artículo: La participación comunitaria en la política social mexicana.....	125
b) Capítulo de libro: Implicaciones de la Cruzada Nacional contra el Hambre en la gestión de los territorios rurales en México .....	156
c) Artículo: Un método para valorar la inclusión comunitaria en programas sociales, realizado en dos localidades rurales .....	184

## Índice de tablas

		Página
Tabla 1	Base de datos para identificar figuras participativas y atributos de GS...	43
Tabla 2	Matriz de figuras representativas.....	45
Tabla 3	Interpretación de los valores de FRC.....	45
Tabla 4	Matriz para valorar la APO dentro de un programa.....	46
Tabla 5	Interpretación de la valoración sobre APO.....	46
Tabla 6	Determinación del TG.....	46
Tabla 7	Valoración general de GS por localidad y por programa.....	47
Tabla 8	Interpretación de la valoración general de GS.....	47
Tabla 9	Valoración general de GS en los principales programas de la CNcH en el Barrio de Jesús primera sección.....	65
Tabla 10	Valoración general de GS en los principales programas de la CNcH en San Francisco Ixtlahuaca.....	66
Tabla 11	Valoración general de GS en los principales programas de la CNcH en Manzana 6ª centro.....	67
Tabla 12	Valoración general de GS en los principales programas de la CNcH en el Barrio La Era.....	67

## Índice de figuras

	Página
Figura 1 Ubicación del Barrio de Jesús 1ª sección.....	49
Figura 2 Ubicación de San Francisco Ixtlahuaca.....	51
Figura 3 Ubicación de Manzana 6ª centro.....	53
Figura 4 Ubicación del Barrio La Era.....	54
Figura 5 Esquema funcional de la CNCh a nivel local.....	57

## 1. Introducción

En las últimas décadas, la persistencia de las condiciones de carencia extrema (pobreza) como mellas a las vías del desarrollo que han tomado forma en regiones como Latinoamérica, ha servido como fondo para promover una corriente de inclusión en las políticas públicas que buscan su contrarresto. Actualmente, con el objetivo de mejorar los efectos de las políticas públicas de atención a la pobreza, en México se promueve la participación comunitaria bajo el entendido que desde el plano local es posible generar un efecto replicador positivo a diferentes niveles de la administración, a manera de vertiente ascendente basada en el esfuerzo humano presente en los territorios, con posibilidad de generar acciones que favorezcan al fin común de acceder a mejores condiciones de vida. La Cruzada Nacional contra el Hambre (CNcH) implementada en México durante el periodo 2013-2018, además de ser una dinámica integral que permite coordinar a las políticas vigentes para dar tratamiento a la pobreza, promueve la integración de la base social. Como legado de programas como el PRONASOL (México: 1989-1995), Progresá (México: 1995-2001) y Oportunidades (México: 2002-2013), Fome Zero (Brasil: 2003-2011), Chile Solidario (Chile: 2005-2013) y Juntos (Colombia: 2006-2013; Perú: 2005-hasta la actualidad), en la CNcH se incorpora a la participación social como eje de política.

En dicho eje, la participación comunitaria se contempla como componente base para implementar una estrategia multidimensional e incluyente que tiene el añadido de promover la cohesión social en aras de mejorar el efecto que las herramientas de política (programas) tienen a nivel local. De igual forma, se motiva al sinergismo de esfuerzos y recursos de los tres órdenes de gobierno (municipal, estatal y federal), la sociedad civil, la iniciativa privada, los organismos públicos y la ciudadanía en general para emprender acciones integrales y coordinadas para resolver problemáticas de la población mexicana en materia de alimentación, salud, educación, vivienda e ingresos, enfáticamente, sobre los sectores más

vulnerables (DOF, 2013). Para tal cometido, el decreto que insta a la CNCh establece la conformación de comités comunitarios (CC-CNCh) como figuras representativas de la base social organizada con facultades de gestión, coordinación y control de recursos dentro de los programas alineados a la estrategia. Lo cual asienta un precedente de reconfiguración administrativa sobre la manera tradicional con que se implementan las políticas públicas (centralizadas y descendentes), al dar pie para que la base social se involucre de manera directa en su implementación, tornando su operación a una de tipo ascendente, descentralizada y en proximidad a quienes más lo requieren.

Esto representa un marco de oportunidad a ser estudiado, ya que la participación comunitaria institucionalizada, e integrada como eje de política pública, soslaya entre vacíos teórico-metodológicos en su sustento y los efectos que de ella derivan. Además, se advierte una ausencia de referentes, tanto metodológicos para abordarla, como de elementos para valorarla y cualificar su asociación con la apropiación de los programas de política pública por parte de la base social organizada y, sus implicaciones con el desarrollo de las localidades.

Contemplando lo anterior, éste trabajo muestra un estudio de caso múltiple de tipo exploratorio como vía de aproximación descriptiva y explicativa a una realidad a través de una perspectiva inédita (Balcázar-Nava *et al.*, 2010 y Arzaluz-Solano, 2005), en específico de la participación comunitaria institucionalizada e incorporada a programas inclusivos desde una perspectiva de gerencia social para el desarrollo local. Para ello, se implementó un método con enfoque cualitativo en la que se utilizaron herramientas metodológicas de la etnografía institucional para construir matrices descriptivas para identificar y cualificar atributos de Gerencia social dentro de los procesos participativos promovidos dentro de los programas ya referidos, considerando el punto de vista de los actores sociales involucrados (beneficiarios, voluntarios, figuras representativas a nivel comunitario y funcionarios públicos). Los escenarios donde se efectuó el análisis fueron cuatro localidades con características sociodemográficas distintas y pertenecientes a diferentes municipios del Estado de México.

Todo lo anterior se integra en éste escrito, que parte de una contextualización sobre la participación social, la problematización y justificación para el estudio, seguidas de la construcción de la perspectiva y el método para el análisis, y como apartados finales se incluyen los resultados, la discusión de éstos y, las conclusiones, así como los anexos sobre herramientas metodológicas y los productos derivados del trabajo de investigación.

## 2. Revisión de literatura

La participación puede entenderse como una forma de acción individual o colectiva con esfuerzo racional e intencional implícito para lograr metas específicas (Velázquez y González, 2003) que ha ganado importancia en la actualidad por su integración en planes y proyectos, encaminados en diferentes países, sobre todo cuando se incorpora el concepto gobernanza (buenas prácticas de gobierno) para mantener condiciones estables desde el plano local para la administración de los territorios (governabilidad). Según Kooiman (2003), la gobernanza consiste en la apertura de los sistemas democráticos a la confluencia armónica entre actores sociales, políticos y administrativos. Con lo cual se intuye que, la recurrencia hacia la participación desde las administraciones responde a la construcción de nuevas formas de gobierno para modificar el tradicionalismo jerárquico que separa la interacción Sociedad-Estado, y bajo esa tendencia inclusiva se declara el intento por conducir a niveles no antes vistos la actuación de la base social para que ésta rompa la dependencia y clientelismo con que se le ha caracterizado desde el punto de vista administrativo.

Con la participación de base se busca promover una renovada identidad ciudadana que resulte copartícipe, corresponsable y autosuficiente dentro de los proyectos de nación, por un lado, al tiempo que se fortalezcan las democracias participativas con miras a mantener vigentes la legalidad y el apego a un Estado de Derecho. La participación no tiene una definición universal ni homogénea. Ésta se connota de acuerdo al acontecer social y se acopla a los diferentes ámbitos que integran una realidad (económico, político, cultural, ambiental, en salud, de género, y otros más).

La participación comunitaria es el fenómeno social que se analiza en ésta investigación, sobre la cual se adjudica un carácter asociado a “lo local”, como respuesta a las limitantes que afectan a las llamadas “clases populares”, mismas que deciden involucrarse en acción política para influir en el quehacer de sus gobiernos a fin de generar cambios nutridos desde el componente base de la

sociedad organizada (la comunidad), concordante a lo que citan Velázquez y González (2003), la participación es un antídoto a la marginalidad y una estrategia de integración que permite la movilización colectiva autónoma para superar el atraso económico y la subordinación.

Señalando que la mayoría de los estudios que abordan la participación comunitaria se muestran resultados generalizadores en cuanto al déficit de la cultura participativa, atribuida en gran parte a las limitantes económicas para llevarla a cabo, en la falta de mecanismos de tipo social y administrativos para coordinar los esfuerzos desde lo comunitario (como se describe más adelante). Sumado a esto, los aportes de otras investigaciones dejan de lado muchas particularidades de proceso participativo en las comunidades, y muestran solo una imagen parcial del acontecer en ese plano.

## **2.1. Participación comunitaria, su conceptualización y abordaje**

Ésta se proyecta como una herramienta de inclusión y formación ciudadana, pero también como medio para fortalecer y legitimar esquemas basados en principios democráticos, de hecho, se puede asegurar que diariamente se suman gobiernos locales y nacionales a la integración de la participación de base social dentro de sus proyectos de gestión con desarrollo de mecanismos para ello. Ejemplo de esto son las regiones de Europa (Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Inglaterra, Noruega, Suiza y los países bajos), Asia (Japón y Corea del Sur), Norte y Centroamérica (Canadá, Estados Unidos, México, Costa Rica y El Salvador), Sudamérica (Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela), Australia y Nueva Zelanda, en los cuales, desde la década de 1980 se han generado iniciativas de ese tipo, mismas que han frugado en tiempos recientes hacia la instauración de leyes, decretos, convenios, planes, estrategias y políticas nacionales que incorporan la participación de base social para cumplir no sólo con objetivos de un gobierno, sino en varios casos para que ésta sirva como un eje transversal de política con repercusiones a corto, mediano y largo plazo (Serrano-Rodríguez, 2015).

La participación comunitaria y otros tipos de participación se tratan de manera poco diferenciada en los estudios realizados por diferentes autores, ya que sin haber tanta variación, se alude a ésta en relación o como sinónimo de participación ciudadana, social o popular, ejemplo de ello son los aportes de Abbott (1995), Algara-Cossio y Winder (1985), Jimenez (1988), Johnston (1982) y White (1982) hacia la décadas de 1980 y 1990, y más recientemente los de Cornwall (2008), Kuecker *et al.* (2011), Lizarralde y Massyn (2008), Randell (2004) y Shahidul y Swapan (2014) en los que muchas veces son manejados como un continuo fluido en las nociones teóricas que subrayan respecto a la participación en el contexto comunitario. De hecho Nuria Cunill (1991; 1997) ha propuesto en sus escritos que la participación popular, comunitaria y social, sean sinónimos de la participación ciudadana.

Así, como uno de los primeros puntos a tratar se procede a proponer una construcción conceptual de la participación comunitaria. Para ello se parte del término participar (tomar parte) que en la praxis corresponde a una acción propia (individual), voluntaria y que no está sujeta a un cambio coercitivo, es decir en un principio la participación tiene origen en lo individual no en lo colectivo. Por eso, la motivación hacia la participación entre los integrantes de una base social responde a la suma de las voluntades (individuales) para orientarlas hacia un fin, meta u objetivo común. Por esto puede explicarse que la participación comunitaria se presenta cuando un grupo de individuos (partiendo de lo unitario) presenta una iniciativa con denominador común (problemática, necesidad, expectativas, motivaciones) que obliga o requiere de la suma de voluntades y movilizaciones individuales para alcanzar lo que cada uno espera, añadiendo a la vez la iniciativa y necesidad propias, que al interior del conjunto se vuelve común. Y por tanto, los resultados a partir de esas sumatorias estarían bajo la expectativa de resultar en una satisfacción equidistante entre los implicados en el proceso participativo. Lo cual, sería un esquema participativo idóneo para cumplimentar o materializar un propósito con carácter común que supera al de beneficio individual, aunque esto último estaría ligado al éxito o fracaso del proceso participativo que se inicie, sobreviniendo los determinantes para que la suma de voluntades se genere de

acuerdo a las expectativas, por ello se apela a la identidad grupal (o comunitaria) en la que las voluntades unitarias asuman su pertenencia al conjunto, conscientes de que los efectos para cada proceso en que se integren dependerá de las decisiones (consenso) que ejecuten como miembros de un colectivo (esfuerzo comunitario). De esa manera, la participación comunitaria puede conceptualizarse como el proceso mediante el que las personas (en las comunidades) deciden intervenir y tomar acción en las decisiones que influyen para brindar atención a las necesidades y la resolución de problemas que obstaculizan su cotidianeidad y sus vías de acceso a mejores condiciones de vida.

La participación comunitaria suele referirse en una amplia gama de estudios, sobre todo en aquellos enmarcados en los segmentos del trabajo social, los servicios de salud, la educación, la cultura y la organización colectiva para éstos. También se le ha representado en asociación a las problemáticas del desarrollo económico y social (hambre, pobreza y desigualdades). Entre los estudios revisados se puede destacar lo siguiente:

Desde una visión amplia y general, la participación comunitaria denota mayor auge en su análisis desde la décadas de 1970 y 1980, donde queda plasmada como un reto a tomar en cuenta dentro de las acciones, programas y proyectos de contrarresto a las carencias sociales dadas las características tan heterogéneas de los grupos humanos, las diferencias e intereses opuestos que no son ajenos entre comunidades, la reducida cultura de cooperación voluntaria y coordinada, así como los puntos de conflicto asociados a grupos locales muy particulares. Ejemplo de ésta postura son los trabajos de Johnston (1982) quien exploró la participación iniciada por los gobiernos durante la década de 1970 y evidencia la poca certidumbre que las administraciones tuvieron, primero para decidir, sí integrar o no la participación de las comunidades en sus tareas. Asimismo, se mostró que la participación vista desde la administración pública se limitaba a que las personas de las comunidades tuvieran sólo algo de influencia en los procesos, ya fuera como instrucción subordinada dentro de las cadenas para adquisición de materiales, como mano de obra o en algún puesto de supervisión.

La concepción de la participación comunitaria y su integración metódica en las acciones para superar sus propias afecciones, se da mediante la perspectiva del desarrollo de las comunidades que respaldara el Banco Interamericano del Desarrollo y la Organización de las Naciones Unidas, instituciones que en esos tiempos se dedicaron a promover una serie de proyectos locales que contemplaban el punto de vista de las población y su aporte orgánico potencial para formar agentes comunitarios para su propio desarrollo (autodesarrollo). Lo que a su vez dió comienzo a la instauración de una serie de planes educativos comunitarios que permitieran modificar las pautas conductuales que se oponían, se mostraban renuentes o apáticas a modificar los rezagos en términos del desarrollo (económico) y la modernidad (cultural). En esa lógica, muchos gobiernos alistaron gran número de técnicos desarrollistas para organizar a las personas en las comunidades con fines de poner en marcha diferentes proyectos de tipo productivo o de autoayuda, destacando dentro de ello los procesos de diagnóstico participativo, la planificación regional y el fomento al cooperativismo económico y productivo.

Hacia los inicios de la década de 1980 continua el auge de la participación comunitaria como iniciativa de los gobiernos (Scott, 1977) como parte de un esfuerzo para mantener la escalada rumbo a la participación de la base social dentro de la repartición de los beneficios económicos acarreados por establecimiento casi global del modelo neoliberal sustentado en una lógica progresista por crecimiento económico asumido como determinante de acceso a mejores condiciones de vida, y en el que se observa a las carencias como un mal que resulta necesario atender, ya que las manifestaciones de pobreza, hambre y desnutrición en las poblaciones se consideran símbolo inequívoco de rezago y problemáticas anti-desarrollo. Lo cual advierte sobre la visión económico centrista que se mantiene hasta la actualidad como panacea a las inestabilidades devenidas como efectos secundarios a las reformas que el neoliberalismo (económico) ha generado en muchos países, sobre todo en los menos desarrollados (Bowen, 2008; Jha, 2009; Stein, 1990).

En ese sentido, bajo el semblante de promoción hacia la democracia participativa se acrecienta la tendencia de incorporar a las clases populares (Algara-Cossio y Winder, 1985; Jimenez, 1988) en argumentación discursiva de reivindicarles e instarles a ser copartícipes en la tarea de construir Estados-Nación más plenos y consolidados bajo preceptos de libertad, autonomía y soberanía, donde las bases comunitarias que los integran serán pilar importante de soporte al peso de un país, coadyuvando en su conducción hacia mejores niveles de desarrollo. Asimismo, se conforma toda una corriente de estudios que toman como punto focal a las condiciones de carencia, precariedad y marginación que se presentan en regiones geográficas bien delimitadas como África (Yang, 2018; Godfrey y Obika, 2004; Bah, 1992), Asia (Mathbor, 1997; Johnston, 1982), países latinoamericanos (Scott, 1977) y del Caribe (Lundy, 1999), acentuadas hasta finales de la década de 1990.

La diseminación de ésta postura se refleja en los estudios de Younis (1997), Abbott (1995), Bah (1992), White (1983) y Soen (1981), donde los proyectos que contemplan la participación se consideran benéficos desde las administraciones ya que a través del esfuerzo y responsabilidad compartidos, se tiene la expectativa de mejorar resultados sobre objetivos centrados en mejorar el seguimiento de programas, la consulta y elaboración de reportes donde se reflejen opiniones y punto de vista de la base societal, además de que ésta puede contribuir también con su potencial físico en la acometida sobre diferentes rubros como las mejoras en infraestructura, el abasto hídrico, los servicios comunitarios de salud, abasto alimentario, proyectos de conservación y desarrollo. Con lo que son apreciables diferentes modalidades de participación: aporte de mano de obra (Breitenbach, 1997; Guaraldo-Choguill, 1996), toma de decisiones (Mathbor, 1997), labor de seguimiento o supervisión (Lundy, 1999) y gestión logística (Smith, 1991; Moser, 1990), pero sin lugar a dudas también resulta evidente que la participación comunitaria se muestra condicionada a la disponibilidad de recursos provistos por el Estado y el papel de las personas pasa a segundo plano al actuar en función del beneficio a obtener, no como una iniciativa que sobreviene a la consciencia plena de una responsabilidad cívica.

A pesar de la marcada tendencia a incorporar la participación comunitaria en diferentes acciones promovidas por los gobiernos en las últimas décadas del siglo XX, se observaban ya problemáticas que mantenían el tratamiento sigiloso o la renuencia a integrar la participación de los comunitarios (Durst, 1994), fuese ello por su amplia heterogeneidad (Njoh, 2002), sus contradicciones intrínsecas e extrínsecas reflejadas en conflictos y una disminuida cultura de cooperación y estabilidad (Johnston, 1982), así como los reducidos conocimientos y capacidades para confrontar las adversidades en conjunto, o bien, por encaminar proyectos con un alto margen de error que comúnmente no cumplían con los objetivos con que se trazaron de inicio, o que incluso resultaron en errores notorios o garrafales.

Con el inicio del siglo XXI la tendencia de incluir a la participación comunitaria en diferentes ámbitos y rubros del acontecer social, se suma la legitimación y el fortalecimiento a las prácticas democráticas por las que se instaura el Estado (Kenny *et al.*, 2017; Fursova, 2016; Shahidul y Swapan, 2014), el cual ahora retoma el papel de promotor de consensos y acuerdos que faciliten la gobernabilidad desde los diferentes niveles de administración (Cornwall, 2008), y de esa manera se abre también el panorama de incisión e influencia de los comunitarios sobre el ámbito de la política pública (Kuecker *et al.*, 2011). Tampoco se debe dejar de lado que la gran mayoría de las iniciativas de participación comunitaria que se manifiestan actualmente privilegian a la figura del Estado como principal fuente de origen (Lizarralde y Massyn, 2008; Mashau *et al.*, 2014), desde donde se le observa como una vía de recuperar el vigor social (Abenakyo-Mulema y Mazur, 2016) para facilitar la viabilidad de sus propuestas de desarrollo pero sin perder el control (Tatagiba, 2014), procurando la anteposición de un margen activo previamente organizado y reglamentado por parte de las figuras administrativas que componen su estructura. Donde el ejemplo más claro subyace en los programas que buscan el desarrollo comunal o común de las personas en las comunidades para que ellas mismas se inmiscuyan desde la diagnosis de su contexto y problemática específica (Milton *et al.*, 2012), en la toma de protagonismo dentro de los procesos decisorios (Bedford, 2013; Eversole, 2012) para que en labor conjunta y coordinada a los diferentes niveles de administración

pública se elaboren y evalúen procedimientos de atención y resolución (Awortwi, 2013; Aldred, 2011; Fraser, 2005).

Con todo esto, se observa que la participación comunitaria no es un elemento nuevo pero si ha tenido mayor divulgación y fomento en su praxis desde la década de 1970 hacia finales del siglo XX, en confluencia a la consolidación de la oleada desarrollista sustentada en el incremento económico. Según las observaciones de Rao (1982) sobre el ánimo de los gobiernos para activar la participación en las comunidades para que las personas emprendan iniciativas y acciones a partir de su propia reflexión y deliberación, y ejerzan su control, rompiendo así la tradición pasiva (Ahmed, 1980) en diseños externos y controlados desde fuera (White, 1982). Además esto se añade a la promoción que despliegan los organismos internacionales que en ese mismo periodo comienzan su avanzada sobre los terrenos de influencia hacia las políticas públicas en todos los países (Holman, 2015; Narayanan *et al.*, 2015), debido a los convenios que las mismas naciones sufragan en distintos rubros de importancia social como la alimentación (Vitiello y Wolf-Powers, 2014; Glowacki-Dudka *et al.*, 2013; Kiggins y Erikson, 2013; Jha, 2009 y Ajayi y Otuya, 2006) y nutrición (Sidaner *et al.*, 2012), la salud (Iroz-Elardo, 2015; Milton *et al.*, 2012; Álvarez *et al.*, 2010), la educación, el hábitat y la vivienda (Aponte, 2015), la economía (Bowen, 2008) y política (Retolaza-Eguren, 2008); así como los aspectos concernientes a la cultura, ambiente (Morúa, 2010) y situaciones específicas de exclusión social y desigualdades (Emejulu y Scanlon, 2016; Villalba *et al.*, 2014; Dillon y Fanning, 2013; Ajayi y Otuya, 2006). Y sin límite a las áreas densamente pobladas, sino también dentro del contexto rural, sus continuidades y reconfiguraciones que interactúan con el medio urbano, donde América Latina resulta un vasto ejemplo de todo ello (Villalba *et al.*, 2014).

## **2.2. Participación comunitaria para el desarrollo y sus retos**

La participación comunitaria asociada al desarrollo de las comunidades retoma importancia desde diferentes perspectivas analíticas y prospectivas, debido a su marcada implicación en temas de carencia, déficit y rezago (Ravensbergen y Van der Plaats, 2010). Tal como se han dado indicios, la participación en sus diferentes

modalidades ha ido acompañada de un paradigma amplio, abarcador y multidimensional que es el desarrollo (Vilas, 1997), por el cual se da también una connotación más amplia a la participación de las comunidades, vista en principio como la movilización hacia la satisfacción de las necesidades humanas más básicas (Zakus, 1988) y, poco a poco se madura esa contemplación otorgándole matices más sobrios conminados al ejercicio pleno de derechos y obligaciones por parte de los comunitarios (personas que viven en las comunidades) para darle una tónica de participación ciudadana, incluso a ambas se les compagina, pero continua notorio el esfuerzo por transformar el estereotipo de considerar a la participación comunitaria como una pugna encausada por las clases populares en respuesta espontánea a una situación aquejante, así que con la connotación sinónima de participación ciudadana se intenta movilizar a la participación comunitaria hacia una normalización con fines de amoldarla al léxico institucionalista, transpolando las pugnas e iniciativas que emergen de sociedades progresistas hacia una alineación “más moderna” y “menos extrema” (desestabilizadora) para hacerlas compatibles con la perspectiva desarrollista en boga que prima sobre los sujetos de razón y el apego a las normas que marcan los estatutos del Estado-Nación. De tal forma, a la participación comunitaria se le coloca en circunscripción a las perspectivas del desarrollo para proponer que a través de ello las clases populares no sólo accederán a más y mejores recursos, sino que estarán perfilándose hacia la prosperidad y la vanguardia que les asegurará el acceso de entrada hacia “el primer mundo”.

Bajo la idea de adoctrinar a los comunitarios en la fe desarrollista que profesan los países adoptadores del modelo económico neoliberal, se mantiene la implementación de proyectos y planes de contrarresto a los efectos que generaron las repetidas crisis económicas desde 1970 hacia finales de la década de 1990. Es lo que muestran los estudios de Botes y Van-Rensburg (2000), quienes también proponen alternativas de confrontación a las condiciones adversas que los comunitarios deben encarar, mediante la acción propositiva, organizada y coordinada a los gobiernos, instituciones y agentes de intervención. Además en años más recientes se han incentivado el empoderamiento hacia la participación

comunitaria por parte de los gobiernos dentro de sus esquemas de desarrollo (Wittman y Blesh, 2017) y las metodologías con que éstos se ejecutan para que gobierno y agencias orienten de inicio los procesos de superación a las limitaciones y después corresponda a las personas que viven en las comunidades la aprehensión de las pautas que permitan consolidar los procesos desarrollistas, para mantenerlos vigentes y perdurables.

Los problemas asociados a la participación comunitaria son diversos (Eversole, 2012; Lizarralde y Massyn, 2008). Por un lado, la transferencia de responsabilidades hacia las comunidades y sus actores puede no representar un esfuerzo real para la descentralización y la apertura de los proyectos de gobierno a las propuestas de base, sino a la disminución de responsabilidades por parte de las administraciones y la adjudicación de culpabilidades como producto de una mala implementación o la ejecución de una política deficiente. También, cuando se decide que las personas sin pleno conocimiento de las problemáticas y la responsabilidad que su atención implica, se les proponga intervenir en problemas de origen estructural, ante lo cual la participación comunitaria no puede incidir adecuadamente debido a la reducida maniobrabilidad (y base cognoscitiva) que se le otorga para actuar en la reconfiguración de modelos económicos y políticos.

Hay otros que están arraigados al contexto mismo de lo comunitario (Randell, 2004), ya que por la heterogeneidad y cultura propia en cada lugar o territorio, existen por determinado las diferencias (incluso conflictos) entre comunitarios, entre comunidades o dentro de las comunidades, condicionantes que tienen como reducto la nociva permisión de incorporarles a un proyecto o consenso porque sus divergencias afectan negativamente el plano decisorio, la integración, la generación de alternativas resolutivas y la atención localizada.

Por otra parte, se sabe que las personas en el plano local son quienes mejor conocer las deficiencias, necesidades, problemáticas concretas, las prioridades, los recursos disponibles y todo aquello que se requiere para atender o solventar una condición adversa determinada (Restrepo, 2003), pero eso no siempre es garantía para el éxito resolutivo, ya que también hay numerosos ejemplos donde

la participación comunitaria genera un mal diagnóstico, direcciona deficientemente, hace mal uso de recursos internos y externos, carece de la cultura para rendir cuentas o simplemente se generan fluctuaciones en el entramado social que no permite la sostenibilidad de un proceso o la perdurabilidad del mismo (Rosenfeld, 2005).

Bajo éste semblante puede mencionarse la dádiva o el condicionamiento a la participación comunitaria, ya que para llevar a cabo el proceso mismo y la permanencia de las acciones que dependen de la “inyección” de recursos (económicos y materiales, sobre todo) por parte de la administración, propiciando así clientelismos y paternalismos del Estado (Hevia, 2011) hacia los individuos actuantes en los procesos participativos dentro de las localidades.

En el contexto comunitario es también donde comúnmente puede encontrarse “la cultura de dependencia externa”, ya que hay casos encaminados con dirección externa que han tenido buena recepción y participación comunitaria, pero tienden a decaer cuando la supervisión y la coordinación proveniente del exterior se retira de un momento a otro. Y ello da cuenta de las deficiencias intrínsecas a las comunidades y sus figuras representativas repercutiendo a la vez en la participación y sus efectos en las localidades. Cabe mencionar de igual modo que entre comunidades y comunitarios hay tensiones, resentimientos y fricciones manifiestas con arraigo que, si bien no permean en todo el conjunto comunitario, bien pueden fragmentarlo, hasta dividirlo.

Democracia, participación comunitaria y desarrollo se encuentran directamente vinculados. Primeramente se requiere de la democracia para que tengan lugar los procesos participativos para que a través de éstos se establezcan las condiciones necesarias para el acceso y distribución más equitativos de los recursos disponibles y por lograr, sólo desde esa vía se pueden conseguir adecuados niveles de desarrollo en todos los estratos que componen la sociedad, y esto a su vez mejorará la participación como un consecuente de refuerzo a los procesos democratizadores y progresistas.

A partir de ésta reflexión la participación comunitaria muestra dos facetas; una social y otra política, que ayudan en su objeto y comprensión. Desde lo social es el resultado expectativo de cambio (social), en que la participación comunitaria es determinante para influir en la construcción o superación de una realidad específica y localizada mediante la acción conjunta de los comunitarios, para que su movilización organizada tribute en mejoras sustanciales para todos los integrantes de la comunidad y en la distribución equitativa de los beneficios y logros (socioeconómicos, culturales y ambientales). Y desde lo político en su efigie representativa que apela por una descentralización y democratización en los planteamientos que el Estado y sus figuras institucionales determinan llevar a cabo en salvaguarda y atención de las clases populares, y también los que emergen desde la propia comunidad, para que los individuos inmersos en ese contexto sean iniciados en la categorización formal de ciudadanos organizados, conscientes y responsables en la elección de su porvenir.

Desde esa perspectiva la participación comunitaria puede ser observado como un procedimiento de reconciliación por parte de las administraciones en caso de inconformidad, incertidumbre, inquietud extrema (tensiones sociales), situaciones en las que el Estado acude a tomar en cuenta la participación de los comunitarios llevando a la práctica el precepto de inclusión para poder incidir, mediar y tratar esas circunstancias para controlarlas y prevenirlas (suprimiendo riesgos latentes que pudieran comprometer la estabilidad local y nacional). Aunque eso también podría coadyuvar o desembocar en la manipulación de las mayorías poblacionales (y de la participación), favoreciendo la infantilización de la sociedad por parte de los gobiernos.

### **2.3. Participación comunitaria en México**

Dentro del contexto mexicano la participación guarda sus propias particularidades, pero sin mucho preámbulo se puede asegurar que ésta presenta una serie de obstáculos de índole política e inoperancia institucional (Alejandre y Escobar, 2009) que históricamente han impedido verdaderos esquemas de inclusión que contemplen las diferencias culturales y la construcción de identidades (Mendoza-

Enríquez, 2015). Además en esa misma complejidad la participación denota una bifurcación de tipo ciudadano (relación, entendimiento y acuerdo entre la ciudadanía con el gobierno, el Estado y sus instituciones, es decir que tiene un impacto en lo público) y una social que incluye a la participación comunitaria, y ésta se considera como una modalidad de tipo asistencial, estimulada para que los individuos resuelvan sus propios pendientes inmediatos (Sánchez-Ramos, 2009:93) o simplemente para lograr mayor bienestar y desarrollo comunitario (Serrano-Rodríguez, 2015:95).

Esto último resulta concordante a lo que se las administraciones mexicanas han venido planteando desde la década de 1970, ya que los gobiernos han promovido la participación de las comunidades dentro de programas federales de asistencia social y abasto alimentario (consejos comunitarios de abasto de Liconsa y Diconsa) en los que se asigna a los comunitarios la misión de gestionar y supervisar lo referente a los centros de acopio y distribución de insumos que integraban la canasta básica alimentaria (venta a bajo costo de leche, aceite de cocina, sal, azúcar, sal, harinas, pastas, maíz y frijol) desde esos años hasta principios de la década de 1990.

Durante el periodo 1988-1994 el gobierno en turno establece un convenio social a través del Programa Nacional de Solidaridad, en el que se eleva la importancia de la participación comunitaria. Según ese documento, los comunitarios y sus comités tenían a su cargo el seguimiento de los programas de asistencia social, y la adecuación de los mismos, así como la vigilancia de la función pública encargada de implementarlos. A pesar de ésta adjudicación de importancia hacia la participación comunitaria y étnica (Fox, 1994), las evidencias respecto a las actividades e iniciativas de los comunitarios resaltan por su ausencia (Fox, 1990; Fox, 1992), así como la poca transparencia en los comunicados y reportes que se emitieron (Fox y Haight 2007a; Fox y Haight, 2007b) en los que sólo es perceptible el papel pasivo por parte de los beneficiarios (Fox, 1993), donde se exhibe a éstos sólo como elemento validador y de legitimación de las acciones que formuló, dirigió y articuló la propia administración, no la base social. Los estudios que

efectuó Jonathan Fox desde mediados de la década de 1990 sobre los comités comunitarios de abasto y otros grupos comunitarios organizados que se integraron a las propuestas, planes y programas de gobierno en México, dan cuenta de esto. Finalmente, es a partir de febrero de 2013 cuando de nueva cuenta un gobierno mexicano retoma la integración de la participación comunitaria, a propósito del fomento a la inclusión social con que se auto-abandera el proyecto de la administración, e inicia una estrategia (la Cruzada Nacional contra el Hambre) en la que se instauran los Comités Comunitarios de la Cruzada Nacional contra el Hambre (CC-CNcH)

#### **2.4. Los comités comunitarios de la CNcH (CC-CNcH)**

Es oportuno mencionar en éste punto que, la CNcH es formulada a finales de 2012 con el fin de atender a dos eventos coyunturales: la proximidad de vencerse el límite para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio en 2015 y, los índices de pobreza y rezago social actualizados por el Coneval en 2012 (los cuales mostraron que más de la mitad de la población mexicana se encontraba en condiciones de pobreza o en vulnerabilidad a ésta y, cerca del 10% de la población total vivía en pobreza extrema), que sumadas a las recomendaciones de inclusión social y descentralización en las políticas y formas de gobierno por parte del BID, la CEPAL, la ONU y la OCDE, fueron los principales argumentos para proponer una estrategia de articulación y coordinación para las políticas públicas vigentes, los tres niveles de gobierno, los organismos públicos y la sociedad para focalizar la atención sobre los problemas en materia de alimentación y pobreza, y a la vez incorporar una nueva dinámica de operación y control sobre las herramientas de política pública (programas) con miras a mejorar sustancialmente el efecto de éstas en las localidades.

Partiendo de que un comité comunitario consiste en un conjunto de individuos organizados como parte de la base social para influir acciones que les compete y afecta en lo colectivo, se intuye que los CC-CNcH son grupos de beneficiarios que están conminados a determinar la orientación de las acciones que en marco de la política social vigente son promovidas localmente. Desde los instrumentos de la

política social mexicana (la CNcH, el PNMSH y la ENI) el papel de los CC-CNcH queda establecido para:

- I. Promover la organización de los miembros de la comunidad, estableciendo la Asamblea General como órgano decisorio de la comunidad;
- II. Detectar y priorizar la problemática comunitaria; aprobar los diagnósticos y planes de desarrollo comunitario;
- III. Constituir comisiones de trabajo específicas, atendiendo a la implementación de los Programas Sociales Federales o tareas acordadas por la Asamblea General y el Comité, establecidas en el plan comunitario;
- IV. Ejecutar los acuerdos y propuestas generadas en los eventos de planeación participativa;
- V. Gestionar, administrar y evaluar los proyectos, obras y acciones de la CNcH y de los diferentes Programas Sociales Federales;
- VI. Establecer mecanismos de corresponsabilidad entre la comunidad y los tres órdenes de gobierno;
- VII. Organizar a la comunidad para llevar a cabo las tareas, planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de las obras y acciones de los Programas Sociales Federales que convergen en la CNcH, respetando las formas tradicionales y autogestivas en un marco de pluralidad;
- VIII. Proponer y tramitar ante las instancias correspondientes los proyectos y obras comunitarias de los Programas Sociales Federales que convergen en la localidad.
- IX. Aportar los recursos humanos, económicos y materiales que a la comunidad correspondan, en función de la obra o acción prevista en los Programas Sociales Federales;
- X. Participar en los procesos de ejecución, supervisión, control y seguimiento de proyectos y acciones de los Programas Sociales Federales;
- XI. Informar a los miembros de la comunidad acerca de los avances del Plan Comunitario;
- XII. Apoyar en la ejecución de obras y acciones, evaluar sus resultados y definir en su caso las medidas preventivas y correctivas;
- XIII. Notificar a las autoridades municipales, estatales y federales, de las irregularidades que en su caso presenten las obras y acciones de los Programas Sociales Federales, que permita establecer los mecanismos de contraloría social;
- XIV. Convocar a Asamblea General;
- XV. Solicitar asesoría técnica, en caso necesario, a las instancias y entidades normativas y ejecutivas de los tres órdenes de gobierno, instituciones académicas y de la Sociedad Civil (DOF, 2013; SEDESOL, 2013)

La operación que desempeñan los CC-CNcH en el contexto local supone una variante que, si bien no es tan novedosa, si puede traer consigo mejoras. Según Boltvinik (2012:139):

“El enfoque comunitario o estrategia comunitaria de desarrollo social, influido por la ideología populista, parte de la idea que este desarrollo puede promoverse óptimamente por la gente misma, trabajando armoniosamente en sus comunidades... y se considera que los programas de desarrollo más exitosos y duraderos son los creados y administrados por los propios miembros de la comunidad.”

Lo que en la lógica de Midgley (1995) se distinguen tres corrientes: desarrollo de la comunidad, acción comunitaria y enfoque de género, que sugieren apertura de la administración a las sugerencias de la población y el plan de organización comunitaria, co-gestión, empoderamiento y autosuficiencia para el desarrollo (puntos considerados en la CNcH) donde la administración formaliza la participación comunitaria como línea estratégica. Sin embargo, la participación comunitaria podría ser un eufemismo para comenzar el deslinde responsable por parte de la administración sobre los efectos no deseados de una deficiente o errónea estrategia, relegando culpabilidad hacia la organización deficiente de los sectores más vulnerables, o bien, para disminuir costos en el gasto social por concepto de operación y seguimiento a los programas alineados a la CNcH, o una combinación de ambas.

De igual forma se reconoce que la participación comunitaria en la construcción de un esquema de GS para el DL descansa sobre principios básicos de organización, acción o movilización y autonomía, de acuerdo a lo que propone Agudelo-Calderón (1983) para evaluar procesos direccionados y monitoreados por la base social, ya que las condicionantes que obstaculizan el acceso a los satisfactores elementales de salud, vivienda, alimentación e ingreso, juegan el papel de incentivos para generar la suma de esfuerzos a través de la organización, la determinación de acciones (movilización) y la libertad de elección (autonomía) - traducidos en participación, gestión y aporte comunitario- hacia los senderos que permitan atender las necesidades y los problemas inmediatos, es decir procesos de dirección, gestión y gerencia estratégica asimiladas y aprehendidas por la base social, son elementos determinantes que coadyuvan a mantener una relativa estabilidad orgánica en cualquier sociedad.

Ahora bien, considerando que los esquemas adoptados por muchos modelos de gobierno se amoldan al principio base de crecimiento económico para dar sentido al desarrollo que busca mejoras sustanciales en las condiciones de vida de los gobernados, para garantizar que éstos participen de la distribución de la riqueza, los avances científico-tecnológicos y otros bienes que coadyuven a florecer al

componente humano para alcanzar el potencial de tornar las condiciones adversas en lo opuesto, mediante mejoras en conocimiento y capacidades que aplicados contribuyan a ello.

Sin embargo, en la praxis, las ideas para desarrollo armónico de las poblaciones, si bien han contribuido a satisfacer necesidades básicas en los niveles sociales, sus efectos también han tenido efecto desigual entre éstos, lo cual mantiene vigente la condición de carencia en algunos sectores. De tal forma que se han ido integrando variantes de contrarresto a ésta situación, y una de ellas corresponde a la integración de la base social dentro de las políticas con que el Estado intenta resolver las problemáticas sociales, es decir mediante participación social.

## **2.5. Cohesión, organización, participación y actores**

Partiendo de la noción de comunidad como un conjunto humano en el que los integrantes cuentan con características, intereses y necesidades similares en cuanto al círculo interno pero particulares respecto a otros grupos sociales (aún entre comunidades), y además cuenta con espacios, territorios y escenarios determinados donde la evolución de sus constructos sociales toma lugar. Y a ello deviene el punto focal de agrupación, en el que dos o más individuos integrados conscientemente bajo preceptos morales basados en identidad, confianza y colaboración deciden actuar conjuntamente para aumentar las posibilidades de sobrevivencia en términos de seguridad, control y legitimación incorporadas a los emprendimientos que como grupo resuelvan tener. Para una acción grupal son necesarios dos elementos fundamentales: cohesión y organización. Ambos son requeridos, tanto para la expresión grupal que va de la movilización individual aislada al esfuerzo integrado para alcanzar las metas o cumplir los objetivos que en un momento dado sean planteados, como para fortalecimiento del tejido social.

La cohesión corresponde al grado de fortalecimiento que hay en los vínculos que mantienen unido a un grupo humano. La CEPAL (2007:13) la refiere como una “tendencia opuesta a la individualización... que busca potenciar la riqueza simbólica del multiculturalismo con el fin de avanzar hacia la inclusión y

participación”. O sea que, requiere concertación, identidad y pertenencia a un proyecto común organizado y sistemático para orientar los procesos de acción colectiva hacia el logro de condiciones que favorezcan “el ejercicio comunicativo y resolutivo” (Castillo, 2000: 7) para formar, tener y tomar parte (Alejandro, 2004; Rebellato, 2004) en el control de las decisiones que influyen en el ámbito comunitario y contribuir a su funcionamiento, generando procesos en que los actores (individuos) pasar de la pasividad a la pro-actividad.

Ya que la participación trata de resoluciones, y éstas a su vez de una contienda de ideas que se posiciona desde la “arena de base social” (comunitaria), la determinación para ponerla en práctica será una importante herramienta de diálogo, negociación y consenso en ese ámbito, ya que la participación en comunidad tiene objeto de solucionar acciones prontas y expeditas de atención y solución de problemas inmediatos, así como representaciones sensibilizadas y comprometidas para modificar las condiciones que se oponen al bienestar comunitario.

Los marcos constitucionales de la gran mayoría de los países muestran a la participación en comunidad como un derecho y obligación. Aunque también es un medio de protección; contra la intervención y determinación externa, ajena, que desconoce la función de un entramado social específico, pero también es una herramienta constructiva de transparencia y legalidad, ya que, al considerar la iniciativa local, es coadyuvante para las herramientas de intervención local que emplea el Estado (políticas).

## **2.6. Participación, política y gobierno**

Éstas se encuentran ligadas, ya que no puede haber política sin participación (sea ésta activa, pasiva o consultiva), y un proyecto de gobierno no puede construirse sin política. Bajo esa lógica, la participación tiene contribución social (PNUD, 1993) al evitar la privatización de las decisiones públicas (Cunill, 2007: 452) e involucrando a las comunidades al espacio donde predomina la formalidad del Estado (Villarreal, 2009). Pero, como la política es vista como práctica de todo ser

social, ésta permite evaluar actos individuales y colectivos a fin de superar sus limitaciones y, por ende, puede ser el medio estabilizador en una sociedad. O todo lo contrario, volviendo caótico el panorama ante la elevación numérica humana, su multiculturalidad e inquietudes diversas.

Desde la década de 1970, organismos como la ONU recomiendan a los gobiernos del mundo para descentralizar el marco de resoluciones que afectan a los países, en consolidación de la democracia, proponiendo la participación social (PNUD, 2010) como componente fundamental (Briceño y Maingon, 2015) que facilite el cumplimiento de los objetivos de las políticas (Chávez, 2003). En derivación de esas recomendaciones, varios gobiernos latinoamericanos efectuaron estudios antropológicos de las comunidades para integrarlas a esquemas de autodesarrollo (Castillo, 2000) e incorporaron de alguna manera la participación comunitaria dentro de sus reformas constitucionales, proyectos de ley y Planes Nacionales de Desarrollo, como en los casos de Costa Rica (Metas del Progreso-Plan Nacional de Desarrollo 1978-1984), Perú (Constitución de 1979), Ecuador (Plan Nacional de Desarrollo 1980-1984; Ley Orgánica de Participación Ciudadana 2010), Brasil (Constitución de 1988), Colombia (Plan de Economía Social 1987-1990), Cuba (Constitución de la República 1992), Bolivia (Ley de Participación Popular 1994; Ley Marco de Autonomías y Descentralización 2005) y Venezuela (Plan de la Nación 1981-1985; Constitución de la República Bolivariana de Venezuela 1999; Ley de los Consejos Comunales 2006) donde se han promovido la participación de las comunidades en la ejecución y seguimiento de la política de Estado, reivindicación la ciudadanía para proponer acciones eficientes y específicas a cada territorio. Rompiendo el esquema tradicional de implementar proyectos descendentes regidos por intervención externa, y las pautas políticas neoliberales, para buscar otras vías de satisfacer sus aspiraciones como países libres, autónomos e independientes.

En México se integró la participación en primera instancia bajo denominación de participación popular dentro del PIDER (1974-1980), pero a través del consenso de 1992 en el marco del PRONASOL, la participación comunitaria quedó

establecida dentro de la política social, y con ello nacen los Programas Nacionales de Desarrollo con enfoque comunitario, pero a pesar de que buscaron o no contemplar la necesidad real de las comunidades y el punto de vista de los beneficiarios, su implementación mantuvo la tradición burocrática en su implementación, relegando la participación comunitaria al empleo de mano de obra no calificada en cada proyecto ejecutado hasta principios del siglo XXI.

## **2.7. Participación comunitaria institucionalizada (PCI)**

En el ámbito de las políticas, suele ser encapsulada o como parte de otras variantes participativas, como la participación ciudadana y la participación social (tal como se muestra en los estudios referidos en el apartado de antecedentes). Sin embargo, tiene acotaciones propias como la amplitud movilizadora (generalmente el número de personas integradas a éste tipo de participación es reducido) y también por el pleno conocimiento de los derechos, obligaciones y responsabilidades característico de los grupos bien informados y plenamente conscientes de su apego a un Estado de Bienestar (el estereotipo clásico de la participación comunitaria es que proviene de los estratos bajos de la escala social basada en poder adquisitivo).

Por eso, ante lo anterior, la construcción conceptual en éste aporte es que, la participación comunitaria queda entendida como un proceso dinámico y dinamizador por el cual los individuos en proximidad a las necesidades y problemáticas generan opciones para transformar su realidad en función del conocimiento, herramientas y recursos que les provee su misma cotidianeidad. Y dado que la base sustancial de una sociedad y las instituciones que la conforman corresponde esencialmente al entramado comunitario, el funcionamiento eficaz de ambos componentes, se encuentran ligados. Entonces, el humano es promisorio en eficacia participativa activa, razonada y constante, siendo la fuente de la que emana, por tanto, es el núcleo del proceso participativo y, la participación comunitaria puede contemplarse como un elemento constitutivo de la democracia asentada sobre la –libre- legitimación popular, en el que los comunitarios adquieren un papel proactivo y protagónico. Por lo tanto, la participación

comunitaria consiste en una modalidad con apego a derecho y obligaciones (es decir, como parte de un esquema formador de ciudadanía), puesta en marcha de manera consensual y organizada, en la que los líderes comunitarios adoptan figuras de representación específicas, mismas que son reconocidas formalmente por las administraciones e instituciones con el fin de complementar el trabajo de éstas en favor de la implementación de los programas integrados a las políticas públicas, y a su vez, influir y controlar las tareas derivadas en ese proceso.

Por eso, se aboga a favor de la PCI en el tratamiento de las condiciones críticas actuales mediante el involucramiento de las personas desde su confluencia grupal más básica (comunidad) para responder a las condiciones adversas, para que sean las mismas personas una fuente que acuda en rehabilitación del tejido social, la propuesta política, la reconstrucción del Estado desde su cimentación hasta permear en su conformación, coordinación y mensuración para establecer las vías idóneas de proyección hacia el progreso conjunto. En los proyectos incluyentes de gobierno, un requisito indispensable tiene que ser la participación de los gobernados más allá de la aprobación o desaprobación de lineamientos descendentes, y abrir los espacios de propuesta para esa lógica. Para ello se requieren decretos de participación y la instauración de consejos consultivos comunitarios, así como una asamblea comunitaria representativa para que no sólo haya representación y vigilancia comunitaria en todos los niveles de gestión, sino también en los plenos donde se debaten los problemas estructurales del modelo económico vigente y las medidas con que serán tasados los impuestos para los cuartiles económicos que concentran mayores o menores ingresos.

## **2.8. Desarrollo local (DL)**

El desarrollo puede concebirse como una lógica de acumulación que busca efecto positivo en la calidad de vida material de los individuos (Sabino, 2004) para satisfacer necesidades asequibles a través de ello, aunque también es representación de un despliegue en potencial humano expresado mediante capacidades, talentos y vocaciones (Pilonieta y Ochoa, 2006). Pero el desarrollo puede tener otros determinantes, así como ámbitos de acoplamiento, con lo cual

puede tenerse un desarrollo abocado a lo económico, lo social, lo cultural, incluso en las crisis o cualquier otro contexto donde sea que el humano tome lugar.

El DL en una perspectiva integral que reúne una suma de componentes reconocidos como activos o capitales que en conjunto determinan la presencia de mejoras cualitativas y cuantitativas en la calidad de vida de las personas (Vázquez-Barquero, 1999a). Al DL se adjudican un cambio en la manera de concebir la realidad con respecto a las perspectivas tradicionalistas del desarrollo, centrados en crecimiento económico, y se asienta bajo la premisa de que aún con óptimo crecimiento económico el desarrollo no está garantizado (Boisier, 1997) pues ante un panorama global y complejo, los actores locales y sus esquemas de gestión sobre los recursos de su entorno influyen de manera crucial en las mecánicas de articulación territorial (visión GLocal), para ello ésta perspectiva (el DL) provee las herramientas de ajuste a las variables que confluyen territorialmente (Petrizzo *et al.*, 2006).

El DL muestra diferentes componentes que permiten un análisis dialéctico y multidimensional de una realidad particular; por ejemplo, De Mattos (2000) refiere que el DL muestra 3 componentes: capital físico, capital humano y conocimiento, en tanto que Boisier (2003; 1993) identifica 4: 1) políticos (descentralización de las decisiones, diseño y ejecución de políticas de desarrollo “de abajo hacia arriba” y capacidad de negociación); 2) económicos (retención local y reinversión de excedentes, diversificación económica en el territorio y perdurabilidad de procesos de acumulación), 3) innovación (institucionales, económicas y sociales) y 4) culturales (identidad social territorial). Pero es importante mencionar también que, un punto clave para articular y coordinar esos elementos, apunta hacia un componente social endógeno ligado a cada territorio (actores y grupos de actores, redes, instituciones y conocimientos) con capacidad de aprovechar diferentes recursos (físicos y económicos, principalmente). Desde esa lógica el DL se representa como un abordaje holístico y sistémico, de acuerdo a Madoery (2011) y Vázquez-Barquero (1999b), que contempla factores endógenos del entorno, oportunidades/retos en términos económicos, políticos, socioculturales y

tecnológicos. Bajo éste enfoque (DL), el espacio local es un sistema integrado por subsistemas interrelacionados, y el DL tiene como fin último la función armónica de los diferentes subsistemas que conforman al sistema (espacio local o territorio). Por ejemplo, en el plano local hay presencia de un subsistema social donde interviene una sociedad local que configuran una dimensión humana territorial que engloba creencias y valores que retroalimentan el quehacer colectivo desde sus propios aprendizajes y mecánicas de participación para impulsar los procesos de cambio que conduzcan al bienestar de quienes forman parte del colectivo. Los conceptos esenciales en un sistema del DL son los de “actores, territorio, cultura, sociedad, identidad, concertación, participación social y descentralización” (Díaz y Ascoli, 2006: 17).

Para el DL se requiere acción de las personas a partir de la participación activa y la co-responsabilidad, como propone Malé (2001:40): “el desarrollo exige una verdadera práctica de participación, tanto en la elección de las estrategias de futuro, como en las decisiones y gestión del día a día”, incidiendo sobre los procesos de crecimiento de las economías locales (Vázquez Barquero, 2007; Vázquez Barquero, 2002), generando estrategias para el desarrollo que constituyen una respuesta de las comunidades a los desafíos económicos y sociales, manifestados en pobreza, baja rentabilidad y productividad, rezago, pérdida o mal aprovechamiento de recursos.

Por otra parte, el DL recupera principios como autonomía, libertad, organización social democrática, participación, permanencia de los procesos comunitarios, promoción e impulso a la autogestión (Max-Neef *et al.*, 1986) para permitir el empoderamiento del actor local para propulsar proyecciones de desarrollo desde su entorno ecológico, cultural, no centrados únicamente en lograr bienes materiales (González, 2008), sino conjugando el aporte humano con los demás componentes para satisfacer necesidades básicas, identificar y desarrollar talentos mediante formación continua y adaptativa.

## **2.9. La Gerencia social (GS)**

La política pública es un campo asociado generalmente al Estado, sus colaboradores y los grupos civiles organizados, quienes confluyen para formular, planear y ejecutar lineamientos de administración pública. Desde esa postura la política pública expresa sólo lo que las autoridades políticas y administrativas, constituidas y legitimadas, deciden hacer o no (Bellavance, 1988) resultando de ordinario en planteamientos poco precisos, contradictorios e incluso conflictivos (Molina-Molina y Morera-Guillén, 1998). Si bien la política pública tiene que fraguar en estrategias, programas y proyectos para proporcionar servicios coadyuvantes o resolutivos sobre la necesidad colectiva para mantener en relativo equilibrio el sistema Sociedad-Estado, sus falencias orgánicas y operativas postulan incisión reconfigurativa y reconstructiva para generar mejoras estructurales continuas, y exista una verdadera argumentación y debate con la base social para formular políticas e implementar programas de manera estratégica que permitan mejorar las condiciones que obstaculizan el desarrollo.

La GS es una perspectiva orientada a modificar positivamente todo lo anterior, otorgando sobre todo importancia al componente social como generador y conductor de acciones desde su territorio, no primando u objetando sobre el crecimiento económico como factor de bienestar, pero si incorporándolo como parte de un grupo de satisfactores que contribuyen en la calidad de vida, las desigualdades, déficit educativo, déficit en ingreso, inseguridad alimentaria, salud, desempleo, seguridad social, entre otras. Por lo tanto, se asocia al contrarresto de las carencias sociales.

La GS va más allá de la suma de sus conceptos (gerencia y social) por su correspondencia a una dirección estratégica sobre lo económico, lo político y lo cultural (Ortíz, 2012: 52) mediante la organización flexible, horizontal y corresponsable de los ciudadanos para aprovechar su intervención en un marco de acciones de fomento a la participación y desarrollo del capital social (Márquez-Zárate, 2007: 113), y está conformada por un control normativo, basado en reglamentos disciplinarios orientados a la función eficiencia y productividad

(lineamientos para cumplir objetivos), y un control racional o de mayor productividad, basado en especificidades para cada caso y dirigido por individuos con experiencia y capaces de afrontar ciertos imprevistos (Reyna, 1997) aplicando principios, prácticas y técnicas en mejora significativa de las condiciones con uso efectivo de recursos (Montoya, 2002). Por ende, la GS es una herramienta para remodelar la gestión pública y su proceder ante una realidad que la condiciona objetivamente, afianzándose con el apoyo de la base social más próxima a las problemáticas, estableciendo colaboración y corresponsabilidad desde el diseño hasta el marco operativo de las políticas. Con esto, la GS responde a la necesidad de construir e implementar modelos alternos como respuesta a las condicionantes de la realidad social del momento (como disminuir la inseguridad alimentaria, déficit de ingreso y desigualdades, por ejemplo) tomando en cuenta los recursos humanos físicos y económicos a nivel comunitario.

Sin embargo, la GS tiene el reto de interpretar una realidad y lo social (Tobón y Muñoz-Hernández, 2001), o sea, los escenarios a incidir y los diseños de intervención, y para ello la GS evoluciona constantemente y se apoya en distintas disciplinas para consolidar su objetivo de cambio social, políticas, disminución de pobreza y desigualdades (Kliksberg, 1997), por tanto en la implementación de dinámicas de GS subyace la oportunidad de actores y organizaciones para obtener protagonismo, aprovechando talentos, capacidad de innovación y su determinación para el cambio constructivo. En ese sentido, la GS cuenta con principios como la inclusión social (integración de todo humano; preferentemente a los vulnerables, excluidos e invisibilizados); integralidad (abarcadora, multifactorial, con impacto positivo sobre todo el entramado social, evitando la proyección simplista y fragmentada sobre las necesidades); corresponsabilidad (responsabilidad compartida Estado-Sociedad sobre acciones realizadas en conjunto), comunicabilidad (difusión efectiva de información, buenas relaciones y vinculación colaborativa), así como flexibilidad, adaptabilidad y cambio (Pérez *et al.*, 2006) con el propósito de: favorecer una gestión social más eficiente, abierta, flexible y democrática; definir y aplicar un nuevo paradigma de racionalidad gubernamental; responder con mejor eficiencia estructural y organizativa a las

demandas básicas de la sociedad; estimular las tareas de coordinación interinstitucional dadas entre la vida comunitaria y el papel del Estado; redefinir de manera horizontal las relaciones de los ciudadanos y la vida comunitaria con la autoridad gubernamental; redescubrir las cualidades de la vida comunitaria (capital social) para aprovecharlas con alcance de racionalidad pública y, que los beneficiarios de los programas sociales intervengan de modo activo en su diseño e implantación (Márquez-Zárte, 2007: 116).

Estableciendo de esa manera que, la GS conlleva atributos característicos que según Márquez-Zárte (2007), OCDE (1995), Midgley (1995) y Mohan-Matur (1993) denotan una revaloración de la ciudadanía y delegación de funciones sobre la base social (gestión comunitaria), la descentralización administrativa, la eficiencia de recursos disponibles (sobre todo cuando son escasos), innovaciones (administrativas, operativas y vinculativas) que abonan al desarrollo de capital social. A las que se les pueden añadir otras tantas como la focalización (concurrencia para atender una necesidad o problemática tasada en objetivos específicos), el sinergismo entre la sociedad y los diferentes niveles administrativos y el fomento a la organización civil para asegurar dinámicas de intervención integral, según lo que establecen CEPAL (2007), Agudelo-Sedano (2000) y Ostrom (1996).

Como referente aplicativo de éste enfoque, pueden mencionarse el Proyecto de Desarrollo Rural para Pequeños Productores en Zacapa y Chiquimula (Prozachi) en Guatemala, donde la aplicación de estrategias gerenciales ha logrado articular esquemas co-participativos para la gestión de diversos programas entre el gobierno y las comunidades indígenas, y la Asociación Regional Campesina Chortí (Asorech) mediante gestión de diferentes proyectos que la misma organización se encarga de realizar, por sí misma, obteniendo recursos y apoyo tecnológico ante gobiernos extranjeros, organismos internacionales, así como al gobierno de Guatemala (Márquez-Zárte, 2007:128). Y algunos otros que aunque no han contemplado una perspectiva de GS para su puesta en marcha, si cuentan con elementos de ésta, como la asignación del presupuesto participativo y los

territorios de ciudadanía en Brasil, las ferias colectivas de productos y servicios en Venezuela, la Villa El Salvador de Perú y los Mercados Campesinos de Colombia.

Para el caso de México, puede observarse algo similar en el Programa de Coinversión Social establecido por el Instituto de desarrollo Social (INDESOL) que convocó OSC para presentar proyectos de fortalecimiento a la participación comunitaria y el capital social. El accionar del Centro de Desarrollo Integral Campesino de la Mixteca (CEDICAM) en Oaxaca y los Servicios de Promoción Integral Comunitario (SEPIC AC) en la Sierra Negra de Puebla. Por todo lo anterior, la GS es una opción operativa y activa de la sociedad en respuesta a las políticas estatizantes y poco receptivas (Uvalle-Berrones, 2001) que modifica los esquemas rígidos del aparato burocrático (Kliksberg, 1999), por eso es considerada como una vía que permite amoldar a los esquemas preestablecidos por las administraciones a las necesidades de una realidad también dinámica, por lo cual puede asistir a las políticas, cuando la implementación de éstas no contempla especificidades operativas y de índole territorial.

### **2.9.1. Participación comunitaria con enfoque de GS**

Los retos en materia de políticas públicas motivan a incorporar innovaciones en su haber, de ahí la brecha de inserción para la participación a todos niveles y desde todos los ámbitos en ejercicio de la inclusión llevada a la praxis, ya que no puede haber planeación sin organización, ni organización sin cohesión el paradigma administrativo y político que supone el Estado de Bienestar es endeble sí no cuenta con tales requerimientos. En México se han ensayado lineamientos de política que involucran la participación social de base, sin embargo las cuestiones inherentes a la periodicidad, los recursos y prioridades que cada administración ha dado a su proyecto de gestión no han mostrado resultados contundentes para ese tema pero, toman lineamientos de proyectos contemporáneos de la región latinoamericana (como los casos de Brasil, Chile, Perú y Uruguay), asentados sobre bases de acción social organizada para incidir en las condiciones adversas

de una realidad y dar orientación concreta a los procesos de recuperación económica y progreso, consolidados, estables y sostenidos.

Lo cual, se encuentra ligado a la incursión participativa comunitaria fomentada en la CNcH en México, donde se conforma e institucionaliza la participación social mediante los CC-CNcH a manera de figuras representativas comunitarias democráticamente electas en asambleas de beneficiarios de los programas alineados a la estrategia junto con autoridades, función pública y representantes institucionales locales para garantizar no sólo su reconocimiento formal, sino para afianzar por convenio el trabajo conjunto entre ellos y establecer una dinámica de cooperación más cercana entre sociedad y gobierno. Así, la participación comunitaria institucionalizada mediante comitivas (CC-CNcH) marca un hito dentro de las políticas públicas en México, ya que marca un referente por integrar a la base social organizada, no sólo como figura representativa, sino como eje político y extensión decisoria y ejecutora dentro de las localidades, teniendo a disposición operativa el contenido programático de una política social de Estado destinada a contrarrestar las carencias y propiciar las condiciones que potencialicen el desarrollo de los territorios.

### **2.9.2. Participación, elemento esencial de la GS para el DL**

En la perspectiva de DL (y cualquier otro enfoque territorial) es muy importante el componente social, al ser la parte articuladora entre componentes y dimensiones de acuerdo al contexto y sus condicionantes (en una sociedad y sus procesos, ningún activo se aprovecha, ni se acumula por sí solo), corresponde a los actores la determinación de intervenir, o no hacerlo, en proyectos resolutivos sobre una problemática determinada y en el desarrollo *per se*, haciendo gala de creatividad e innovación para gestionar y administrar recursos endógenos y exógenos en la tarea de cambiar o transformar una determinada realidad. De esa manera, el DL se consolida mediante protagonismo de la colectividad y su organización (Juárez-Alonso, 2013) en diagnóstico, tratamiento y seguimiento de las variables que permitan emprender proyectos de acción y satisfacción común. Por lo cual, las propuestas de DL giran en torno a la participación, procurando sinergia de

voluntades políticas que privilegian alianzas, consenso, acuerdo, negociación o concertación que tribute al diseño de estrategias y acciones que definan modelos co-gestionarios (Martínez-Verdú, 2007).

### **3. Planteamiento del problema**

Añadiendo los retos sobre el diseño de políticas y estrategias a la elevación de los niveles de carencias en la población mexicana, queda señalado el desafío que las administraciones tienen para corregir tales condiciones y cimentar bases sólidas que permitan mejoras significativas en la calidad de vida (desarrollo) de los pobladores. La CNcH como estrategia multidimensional y coordinadora de las políticas sectoriales vigentes y de los tres niveles de gobierno para logro de una cobertura amplia y a la vez focalizada sobre el hambre (carencia alimentaria) y la pobreza (carencia del ingreso familiar para satisfacer necesidades básicas), incorpora como eje primordial la participación de la base social organizada, la cual es contemplada como fuente que posibilita la reconfiguración operativa de los programas públicos con expectativa de mejorar el efecto de las políticas públicas y eficientar las acciones que emanan de éstas.

De esa forma, la inserción formal de la participación comunitaria (instaurada por convenio y reconocida institucionalmente) en el ámbito de las políticas públicas señala una pauta con poco precedente, por lo que es necesario conocer su marco de instauración como eje de política y su quehacer en las dinámicas donde intervienen localmente, conocer sus particularidades y los retos que enfrenta para poder cualificarla y retroalimentarla, ya que como parte de un componente social de los territorios constituye un elemento esencial en los alcances y efectos que las políticas públicas tienen sobre las condiciones de vida de la población más carente.

#### **3.1. Justificación**

Con la vertiente de política pública que incorpora a la base social organizada, se recupera el valor de los líderes comunitarios como potencial efectivo para dirigir acciones de contrarresto a las carencias y, se abre el panorama hacia diferentes aristas que convergen en la participación social, por eso resulta pertinente buscar aproximaciones desde enfoques, teorías, perspectivas y metodologías diversas

que permitan analizar sus implicaciones y características, a partir de acercamientos a los escenarios donde toma lugar, o sea dentro de las localidades. Concorde a ello, ésta investigación constituye una contribución para entender las cualidades y las dinámicas que adopta participación comunitaria institucionalizada a partir de una perspectiva de Gerencia social para el desarrollo local. Lo cual adquiere mayor interés cuando un ámbito tradicionalmente regido de manera descendente, como el de las políticas públicas, muestra apertura para que la base social colabore en el ciclo administrativo con la función pública, es decir integrando una vertiente ascendente a dicho ámbito. Por tanto, estudios de ésta índole pueden coadyuvar al trabajo conjunto de ambas vertientes cuando es sabido que la dinámica de interacción mencionada es relativamente novedosa, y es adecuado caracterizar y valorar sus procesos, teniendo siempre presente la obtención de referentes que posibiliten identificar sus puntos de mejora.

Con esa panorámica, los vacíos teórico-metodológicos advertidos en la incorporación de la participación comunitaria institucionalizada como elemento fundamental para implementar las políticas públicas, resultan en áreas de oportunidad para emprender iniciativas desde otros ámbitos, como el académico y la investigación, en términos de propuestas de resarcir dichos vacíos y llevar a cabo ensayos de aproximación empírica para comprender el proceso desde el punto de vista de los actores, sistematizando experiencias, sin dejar de lado las nociones teórico-metodológicas que eso implica. Esto repercute en la articulación de un entramado que incluye a las administraciones, la base social y la academia, para abordar problemáticas de manera conjunta, lo cual proporciona mayor probabilidad de conseguir resultados positivos.

En lo que toca a los escenarios para efectuar el análisis, el Estado de México (entidad más densamente poblada en el país) resulta idóneo para la matización de diferentes procesos, y la implementación de políticas públicas es uno de ellos, porque su demarcación territorial da cuenta de municipios y localidades con una vasta heterogeneidad social, económica, orográfica, biodiversa y cultural, características que lo vuelven un “laboratorio territorial ideal”, y en éste caso

también por la relativa accesibilidad logística y de vinculación con actores sociales para considerar distintos espacios dentro de la entidad. Por ello se motiva a la exploración del ámbito local, no sólo de manera presencial, sino también para cuestionar e interactuar con la fuente de donde emerge la participación comunitaria, es decir, de los actores que convergen dentro de las comunidades, conocer su contexto y buscar la interpretación del fenómeno participativo en su medio. Y lograr una comprensión integral de los determinantes de participación entre comunitarios, lo cual puede retribuir en la acotación de iniciativas de fomento y fortalecimiento de los procesos participativos de acuerdo a su contexto socioterritorial.

### **3.2. Preguntas de investigación**

Por todo ello, en ésta investigación se propone responder a las siguientes cuestiones:

1. ¿Cómo se constituye y se coordina a nivel local la participación comunitaria institucionalizada con el esquema de la función pública en el marco de la CNcH?
2. ¿Qué efectos han tenido las acciones dirigidas por la participación comunitaria institucionalizada en las localidades desde una perspectiva de GS?

Y a partir de éstas se establecieron los objetivos descritos en el siguiente apartado.

### **3.3. Objetivos**

#### **Objetivo general**

1. Analizar la participación comunitaria desde una perspectiva de GS para el DL en localidades del Estado de México.

#### **Objetivos específicos**

1. Describir la articulación de la participación comunitaria institucionalizada con el esquema de la función pública que dirige a los principales programas de la CNcH en las localidades del Estado de México.

2. Caracterizar la acción participativa en comunidades intervenidas por la CNcH mediante elementos de GS.

#### 4. Material y métodos

En atención a los objetivos específicos de la investigación se diseñó un abordaje metodológico que consistió en un estudio de caso múltiple de tipo exploratorio (Balcázar-Nava *et al.*, 2013; Arzaluz-Solano, 2005) que incorporó a la etnografía institucional y pautas de la investigación participativa (Ander-Egg, 2012; 1995) y descriptiva (Callejo-Gallego *et al.*, 2009; Ander-Egg, 1995; Garza-Mercado, 1988; Tecla-Jiménez y Garza-Ramos, 1981) para identificar elementos de GS en la PCI integrada a los principales programas de la CNcH que integran en su operación a dicha participación (programas inclusivos). El muestreo fue de tipo no probabilístico, intencionado y por referencia concatenada (“bola de nieve”), ya que la PCI está orientada a considerar sobre todo a beneficiarios de los programas de la CNcH. Para recabar información, el número de individuos participantes por localidad quedo establecido por criterio de saturación, no obstante, debido a que el número de éstos osciló entre 18 y 26 personas, se decidió considerar a los 30 beneficiarios que más participan dentro de los programas más importantes de la CNcH. Los programas de mayor importancia se determinaron por consulta de fuentes oficiales del gobierno federal y SEDESOL (organismo coordinador de la CNcH), considerando el número de beneficiarios y gasto anual reportados. Los programas de mayor importancia resultaron ser Prospera y Comedores Comunitarios y, su importancia dentro de los escenarios para el estudio fueron corroborados al consultar a los beneficiarios. En la consulta a beneficiarios también se identificó al programa Seguro Popular como uno de los que cuentan con más personas adscritas en las localidades.

Para describir la interacción de la participación comunitaria institucionalizada con el esquema de la función pública que dirige a los principales programas de la CNcH que incluyen a la base social:

Con auxilio de la etnografía institucional<sup>1</sup> se identificó a los entes participantes con nombramiento específico, a los cuales se entrevistó, se les aplicaron cuestionarios y sirvieron como fuente de información directa e indirecta para el llenar las matrices descriptivas para identificar los atributos de GS referidos por Márquez-Zárate (2007), Agudelo-Sedano (2000), Kliksberg (1997) y Mohan-Matur (1993). Primero se elaboró el registro de actores participantes (internos o externos a las comunidades), los programas en que intervienen, los mecanismos participativos, las acciones, las propuestas y las cualidades de los procesos vinculadas con los atributos de GS, información que se obtiene de cuestionarios, entrevistas y guías de observación participante (Tabla 1).

Tabla 1. Base de datos para identificar figuras participativas y atributos de GS.

NOMBRE	GENERO	EDAD	ESCOLARIDAD	OCUPACION	PROGRAMA	FIGURA	MECANISMO(S) PARTICIPATIVO(S)	PROPUESTAS/INICIATIVAS	...
1...									
2...									
3...									

Fuente: elaboración propia.

A partir de la base de datos también fue posible conocer algunas particularidades sobre la interacción de actores sociales dentro de las localidades (vinculaciones comunitarias) y las que estos tienen con la función pública que opera los programas (vinculaciones institucionales o externas a la comunidad). La reflexión lógica-crítica permitió describir tanto a los escenarios como la interacción comunidad-función pública y construir un esquema de sobre dicha vinculación (ver apartado sobre resultados: Figura 5).

Para caracterizar la acción participativa en los programas de la CNcH con mayor importancia dentro de las localidades; primero se obtuvieron los referentes para

<sup>1</sup> La etnografía institucional no sólo es una vía metodológica para recabar y analizar información, sino que está comprendida tanto como un método derivado de la etnografía clásica utilizada para el estudio de tipo antropológico que acude al análisis de las instituciones y sus figuras (actores de la base social, representantes y función pública, por ejemplo) y, a la vez como una sociocrítica dialéctica para explicar un hecho social en el que intervienen actores con un papel específico (y por tanto, con funciones concretas) que se adosan a un esquema institucionalizado, es decir, con apego a pautas consensuadas y reglamentadas.

ello, interrelacionando conceptualmente a los atributos de GS para proponer los siguientes elementos a valorar:

1. Figuras de representación comunitaria (FRC) en un programa específico (comités, cargos, voluntariado, o incluso la representatividad que acude a los usos y costumbres de las comunidades).
2. Apropiación del proceso operativo (APO) por parte de las figuras representativas de la comunidad dentro del ciclo de implementación de un programa o proyecto (planificación, ejecución, seguimiento –control- y evaluación).
3. Tipo de gestión (TG), en la que se identifica la presencia (o ausencia) de las figuras representativas comunitarias en las fases administrativas. Y para fines prácticos se consideran tres tipos generales:

a) Gestión externa: cuando la comunidad no influye determinadamente el proceso administrativo del programa; es decir, hay menos figuras de representación comunitaria con respecto a las figuras externas a la comunidad en las etapas que componen el ciclo de implementación de un programa.

b) Co-gestión: balance relativo entre las figuras comunitarias y las externas a ésta dentro de un programa.

c) Gestión comunitaria (interna): donde las figuras comunitarias predominan con respecto a las externas en el ciclo de implementación de un programa.

Esclarecido lo anterior y teniendo presente los datos recabados en la Tabla 1, se identifica por frecuencia de repetición a las figuras representativas internas o externas a la comunidad que intervienen en los programas de acuerdo con los determinantes de participación (organización, acción y autonomía) descritos por Agudelo-Calderón (1983). Un ejemplo para elaborar la matriz de figuras representativas se muestra en la Tabla 2 (de ser factible, se puede elaborar una para figuras internas –FRC- y otra para las externas a la comunidad –FRE-), donde se da valor “1” a la presencia y valor “0” a la ausencia de cada

determinante, después se suma el puntaje por determinante y por figura ( $\Sigma$ ). Al último de ésta tabulación se obtendrá una valoración de FRC o de FRE, según sea el caso que servirán para interpretar el elemento analizado. Independientemente del número de FRC o FRE consideradas y las valoraciones obtenidas, para fines prácticos se recomienda considerar tres márgenes de interpretación tomando valores mínimos, intermedios y los idóneos<sup>2</sup>, como se presenta en la Tabla 3.

Tabla 2. Matriz de figuras representativas

FIGURA REPRESENTATIVA	DETERMINANTES			$\Sigma$
	organización	acción	autonomía	
Figura representativa no. 1				
Figura representativa no. 2				
...				
VALORACIÓN TOTAL DE FR				

Fuente: elaboración propia.

Tabla 3. Interpretación de los valores de FRC.

PUNTAJE	INTERPRETACIÓN
0 a...	"valoración mínima..."
"X" a...	"valoración intermedia..."
"XX" a...	"valoración adecuada..."

Fuente: elaboración propia.

Para obtener la valorar la apropiación de procesos operativos de las FRC y las FRE, éstas se tabulan de acuerdo a su presencia en las etapas del ciclo de implementación del programa y las actividades específicas en que intervienen. Se asigna valor "1" a la presencia y "0" a la ausencia de cada FR identificada. La Tabla 4 muestra una manera para elaborar la matriz de APO y en la Tabla 5 se da un bosquejo para interpretarla.

<sup>2</sup> Estas mismas pautas de interpretación son las que se recomienda seguir a lo largo de toda la valoración de elementos.

Tabla 4. Matriz para valorar la APO dentro de un programa.

ETAPAS	ACTIVIDAD	FRC1	FRC2	...	$\Sigma$	FRE1	FRE2	...	$\Sigma$
Planeación	Diagnóstico...								
	Objetivos; metas...								
	Proyectos...								
Ejecución	Uso del apoyo...								
	Gestión de...								
	Función operativa...								
	Formación de capacidades...								
Seguimiento	Acompañamiento...								
Evaluación	Resultados en...								
VALORACIÓN DE APO		$\Sigma$ FRC=				$\Sigma$ FRE=			

Fuente: elaboración propia.

Tabla 5. Interpretación de la valoración sobre APO.

PUNTAJE	INTERPRETACIÓN
0 a...	Nivel bajo APO...
"X" a...	Nivel intermedio de APO...
"XX" a...	Nivel adecuado de APO...

Fuente: elaboración propia.

El tipo de gestión se determina comparando la suma total de FRC y FRE de la Tabla 4 y se elabora un referente interpretativo como el de la Tabla 6.

Tabla 6. Determinación del TG.

RESULTADO COMPARATIVO	TIPO DE GESTIÓN
FRC mayor respecto a FRE	gestión interna
FRE mayor respecto a FRC	gestión externa
FRC con diferencia igual o menor a... respecto a FRE	co-gestión
FRE con diferencia igual o menor a... respecto a FRC	co-gestión

Fuente: elaboración propia.

Finalmente se realiza una matriz general de contraste representando los elementos de GS por programa y por localidad. Ejemplos para representar e interpretar son la Tabla 7 y la Tabla 8, respectivamente.

Tabla 7. Valoración general de GS por localidad y por programa.

LOCALIDAD: ...	ELEMENTOS DE GS			
			RC + APO	
PROGRAMA	RC	APO		G
Programa1...				
Programa...				

Fuente: elaboración propia.

Tabla 8. Interpretación de la valoración general de GS.

RC+APO	TG	INTERPRETACIÓN
<b>0 a...</b>	INTERNA	Bajo nivel de GS...
	CO-GESTIÓN	Bajo nivel de GS...
	EXTERNA	Bajo nivel de GS...
<b>X a...</b>	INTERNA	Intermedio nivel de GS...
	CO-GESTIÓN	Intermedio nivel de GS...
	EXTERNA	Intermedio nivel de GS...
<b>X a...</b>	INTERNA	Adecuado nivel de GS...
	CO-GESTIÓN	Buen nivel de GS...
	EXTERNA	Proceso funcional pero dependiente...

Fuente: elaboración propia.

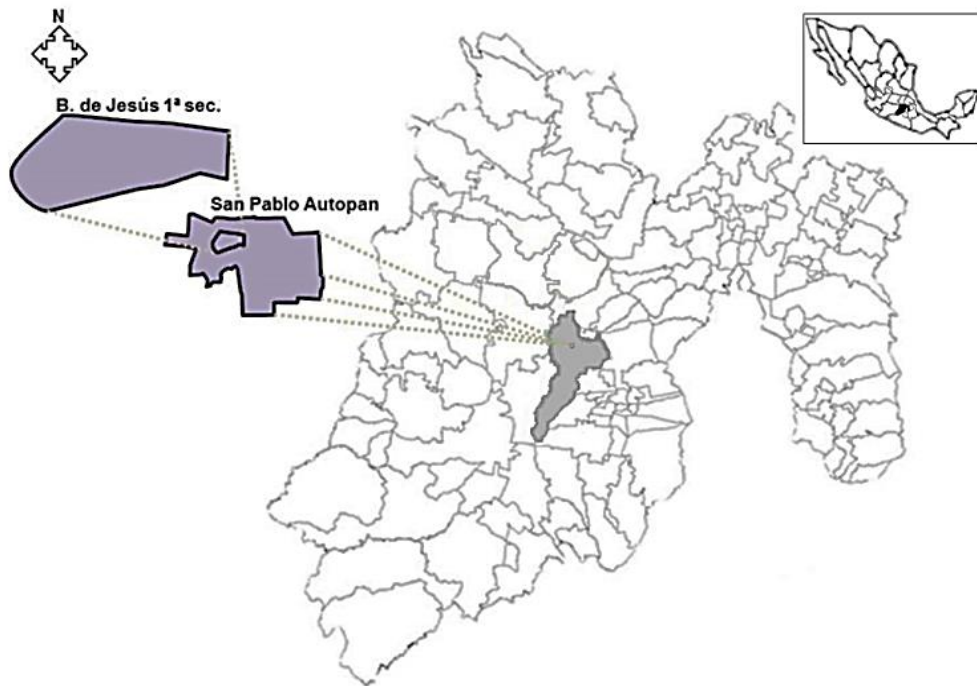
## **5. Resultados**

### **5.1. Caracterización sociodemográfica e identificación de recursos estratégicos en los escenarios de estudio**

Como parte del análisis sobre los procesos participativos desde una perspectiva de Gerencia Social, es necesario tomar en cuenta las particularidades de los contextos para obtener un referente actual sobre los aspectos socioeconómicos y culturales donde ello toma lugar, según lo que señala Licha (2000) -lo cual también es alusivo a una visión territorial o local-, por eso, a continuación se describen las características de los escenarios donde se realizó el estudio.

#### **5.1.1. Barrio de Jesús 1ª sección, San Pablo Autopan**

Éste Barrio ubicado en la zona centro-poniente de la localidad (Figura 1) cuenta con 2174 habitantes -1096 hombres y 1078 mujeres- (INEGI, 2015). En dicho espacio, se ubica una fracción ejidal y otra de propiedad (mayoritaria) en cuanto a la disposición de uso de suelo, no obstante el ayuntamiento de Toluca lo considera como un asentamiento urbano en desarrollo, destacando el alto índice de fraccionamiento, apeo y deslinde, y alineación predial (Honorable Ayuntamiento de Toluca, 2016), la demanda de permisos y trámites para regularización en la construcción (comunicación personal de autoridades auxiliares) pero, en éste Barrio también son visibles aún remanentes de tipo rural, por presencia de pequeños lotes donde sus propietarios o arrendadores los utilizan para horticultura, sembrar maíz y otros cultivos (frijol, haba y calabaza, principalmente) a muy pequeña escala a cielo abierto, con fines de autoabastecimiento y venta de excedentes.



Fuente: elaboración propia

**Figura 1. Ubicación del Barrio de Jesús 1ª sección**

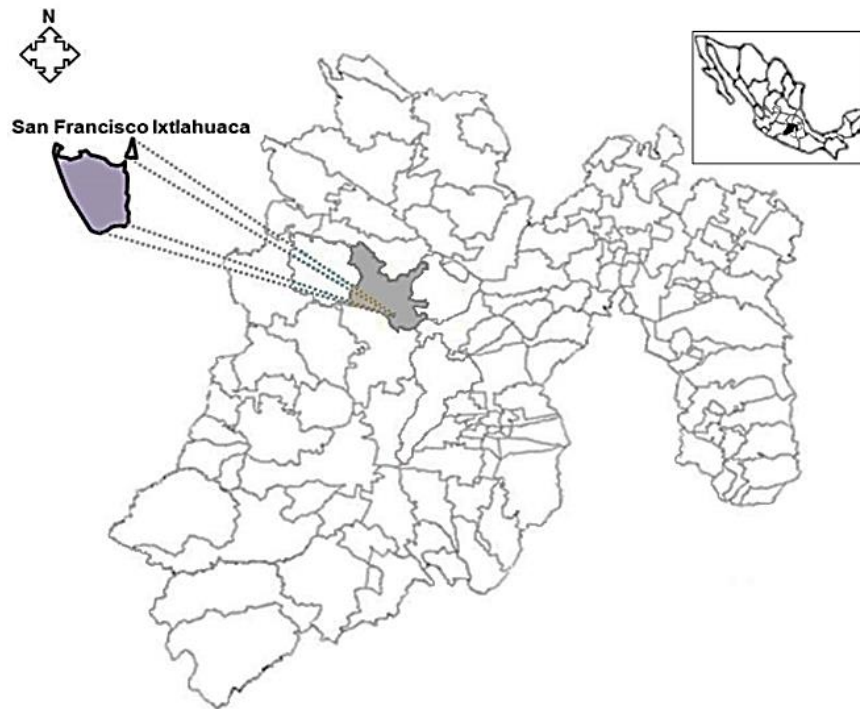
A través de los recorridos, cuestionarios y entrevistas efectuados en ésta localidad, se conoció que algunas personas que viven en éstos predios mantienen actividades pecuarias tipo traspatio, albergando borregos, cerdos, bovinos, aves de corral, aves de combate y conejos en pequeños confinamientos adyacentes a sus viviendas, esto para obtener una ganancia extra diversificando actividades y como obtención de insumos para festejos y otras ocasiones especiales.

En el Barrio hay servicios de agua potable, luz eléctrica, alumbrado público, cableado telefónico, drenaje, calles pavimentadas, recolección de basura, así como transporte público suburbano y de tipo particular. También quedan muy cerca del lugar diferentes escuelas de nivel básico (jardín de niños, primaria, secundaria y bachillerato) y un centro de salud. Como dato adicional, en éste lugar han ocurrido frecuentemente incidentes relacionados con la inseguridad y la delincuencia.

En éste Barrio las acciones y programas de la CNcH comenzaron a tener presencia desde 2013 mediante instauración de comedores comunitarios y frecuentes visitas de promotores de programas sociales como Prospera y Seguro Popular principalmente (hacia septiembre-octubre de 2013, aproximadamente), según información compartida por las autoridades auxiliares.

### **5.1.2. San Francisco Ixtlahuaca**

Esta localidad se ubica en la zona suroeste del municipio de Ixtlahuaca de Rayón (Figura 2). Está considerada como ZAP rural por su contexto (agrícola y campesino) y cuenta con 1160 habitantes (576 hombres y 584 mujeres; según INEGI, 2015). Dentro de su extensión territorial hay disposición de tierras ejidales y de propiedad privada. En la fracción ejidal casi todas las superficies son utilizadas para la siembra de maíz (blanco, amarillo y azul) bajo condiciones de temporal y en ocasiones con riego complementario, mismo que se destina en su mayoría a la venta para abastecer la zona central del municipio, aunque también hay personas dedicadas a la ganadería en pequeña escala y tipo traspatio (bovinos, cerdos, borregos y aves de corral) quienes utilizan el maíz amarillo que siembran para suministrarlo a sus animales en confinamiento, o bien compran la producción o excedentes de sus vecinos para el mismo fin. En la localidad también hay presencia de cultivos como haba, frijol y legumbres, producción que sirve para autoconsumo y venta ocasional de los excedentes.



Fuente: elaboración propia

**Figura 2. Ubicación de San Francisco Ixtlahuaca**

Desde las primeras aproximaciones a éste escenario (recorridos, vinculación con informantes y aplicación de primeros cuestionarios y entrevistas) se observó que los hombres “cabeza de familia” ejercen oficios y ocupaciones diversas fuera de la localidad, movilizándose hacia zonas urbanas para trabajar como carpinteros, choferes, ayudantes y en distintas áreas del ramo de la construcción, y complementan el ingreso familiar con actividades del sector primario, ocupándose en actividades agropecuarias de manera itinerante, sobre todo cuando es temporada de trabajo más arduo (preparación, riego suplementario, siembra y cosecha), aunque también hay casos en los que invierten en la contratación de servicios de manejo agronómico con familiares o vecinos. Las mujeres e hijos suelen mantenerse a cargo de atender los cultivos y los animales cuando el componente masculino principal no se encuentra presente.

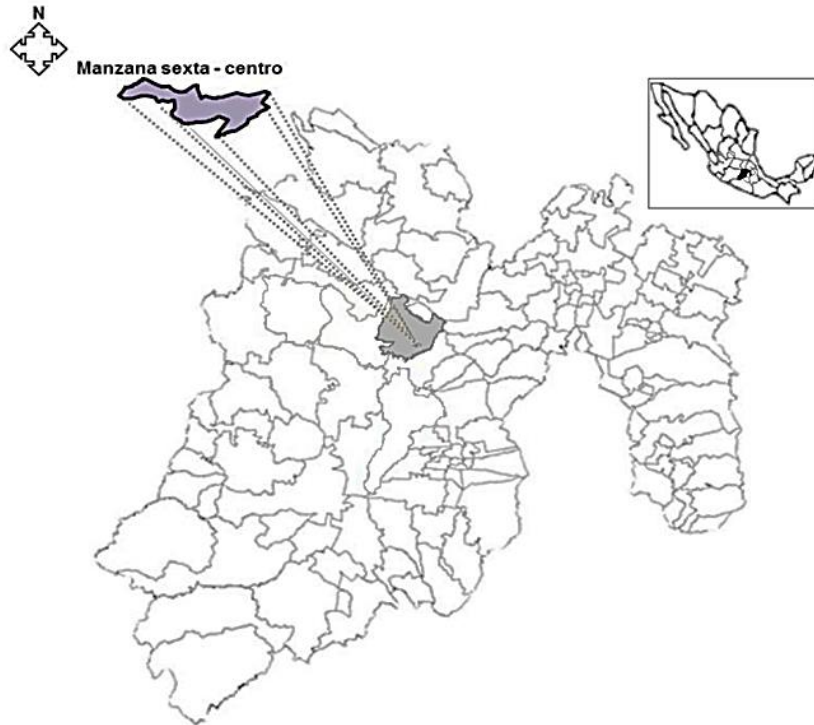
Los servicios públicos con que cuenta el lugar son el de luz eléctrica, una calle principal pavimentada con concreto hidráulico y servicio de taxis colectivos. En tal

lugar el abastecimiento de agua potable es deficiente pues sólo quienes viven en la zona central de la localidad o cercana a ésta logran tener un suministro próximo a lo regular, en tanto que quienes viven a más de 300 metros de la zona mencionada tienen que acarrearla, recolectarla o contar con un pozo propio. El drenaje, cableado telefónico, el alumbrado y la recolección de basura también muestran limitantes ligadas a la cercanía a la zona centro de la localidad. Las escuelas (jardín de niños, primaria y secundaria) están asentadas en el centro y no se cuenta con servicio público de salud.

Según datos proporcionados por informantes y autoridades locales, las acciones de la CNcH comenzaron a partir de 2014, a partir de la visita de diferentes promotores externos y el anuncio para instaurar un comedor comunitario adyacente a las oficinas de la administración delegacional, y que la población estuviese atenta a las actividades que emprenderían organismos como SEDESOL y el DIF en esfuerzo conjunto con la administración municipal y las autoridades auxiliares a nivel local.

### **5.1.3. Manzana 6ª centro**

Esta localidad también se encuentra catalogada como ZAP rural y se ubica en dirección sureste del municipio (Figura 3). Ésta localidad cuenta con 1759 habitantes -859 hombres y 900 mujeres- (INEGI, 2015), en ésta localidad hay superficies ejidales, de propiedad privada y comunales. En las superficies ejidales y de propiedad se siembra sobre todo maíz para abasto municipal de la industria tortillera y para consumo pecuario. Hay presencia de otros cultivos como avena, frijol, hortalizas y algunas personas ocupan superficies para la propagación y aprovechamiento del maguey (*Agave salmiana*). Por su cercanía a la cabecera municipal en una localidad que crece aceleradamente en población e infraestructura, algo observable durante los recorridos hechos en el lugar, donde destacaron la pavimentación de calles, la extensión del servicio de suministro eléctrico, alumbrado público y abastecimiento de agua potable, así como la ampliación y mejora de instalaciones en el edificio delegacional.



Fuente: elaboración propia

**Figura 3. Ubicación de Manzana 6ª centro**

En éste lugar también se mantiene la actividad pecuaria a través de la engorda de bovinos, ovinos, suinos, aves de corral, lepóridos, meleagricultura, apicultura, caprinocultura y aves de combate (en orden de importancia). Se cuenta además con cableado telefónico, drenaje, calles principales pavimentadas, transporte público y privado, jardín de niños, primaria y una secundaria muy cercana.

Ésta localidad quedó contemplada por programas y acciones de la CNcH a partir de 2014 (febrero-marzo aproximadamente), según informantes clave en el municipio. Esto con la visita de promotores y representantes del DIF y SEDESOL para convocar a los interesados a tomar parte en programas y proyectos fomentados a cargo de las figuras institucionales mencionadas.

#### 5.1.4. Barrio La Era, San Pablo Tlachichilpa

Se encuentra ubicada en la zona noroeste del municipio de San Felipe del Progreso (Figura 4); ésta localidad quedó incluida en el marco de acción de la CNcH desde que ésta inició. Es una ZAP rural que cuenta con 671 habitantes (302 hombres y 369 mujeres) según el conteo de INEGI (2015). El barrio cuenta con tierras ejidales, de propiedad privada y de tipo comunal.



Fuente: elaboración propia

**Figura 4. Ubicación del Barrio La Era**

La actividad económica que predomina dentro de su demarcación corresponde al sector agrícola, ya que casi todas las familias siembran maíz (blanco, amarillo, azul y rosado) que se destinan al autoconsumo, venta al exterior de la localidad y como suministro a la dieta de la producción pecuaria confinada en traspatio, así como para animales de tiro (burros, caballos y mulas) y aves de corral (gallinas, guajolotes y pollos). También pueden observarse diferentes cultivos de frijol, haba, cebolla, chícharo, ajo, zanahoria lechuga, acelga, tomate y brócoli, a cielo abierto,

en huertos o en pequeños invernaderos familiares que van desde 5X5 hasta 6X15 metros, y la introducción de algunos frutales como manzana, durazno, pera, tejocote, ciruelos y cerezo capulín. El tipo de agricultura que practica en el lugar es tanto de tipo tradicional (prácticas agronómicas basadas en mano de obra humana, tracción animal y disminuida utilización de insumos sintéticos para la producción) como mecanizado (manejo agronómico mecanizado y con utilización variable de insumos sintéticos para producir) pues, hay fracciones superficiales cultivables con pendientes pronunciadas y ondulaciones que dificultan el acceso de maquinaria pesada y sus implementos, pero también cuenta en su circunscripción ejidal con predios aptos para el trabajo mecanizado.

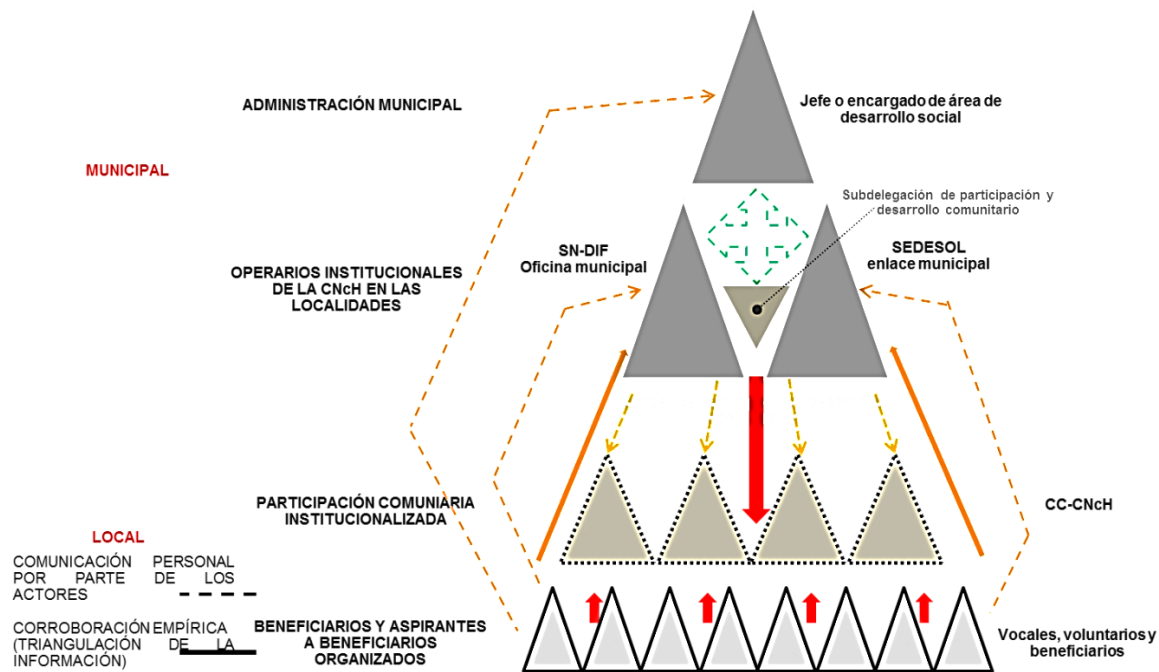
En la delegación la mayoría de las personas mantiene la cría de ovinos como actividad complementaria y de soporte en caso de emergencia o gasto no previsto. De tal forma que aprovechan así las áreas comunales para llevar a cabo actividades como el pastoreo, la recolección de leña y otros beneficios que otorga la cercanía a un área boscosa (caza esporádica de liebres, recolección de algunas especies de hongos comestibles y de plantas con propiedades medicinales, cuando es temporada).

Los servicios con que cuenta el barrio son la electrificación, dos calles principales pavimentadas, jardín de niños y primaria, pero no hay escuelas para grados educativos mayores a ésta en la cercanía. Aunque hay presencia de servicios de salud, transporte, drenaje y abastecimiento de agua, éstos resultan deficitarios de acuerdo con la información provista por los actores entrevistados y a los recorridos en campo, como en el caso del centro de salud, el cual se visitó en repetidas ocasiones pero nunca se encontró personal de atención médica, sólo a la encargada del inmueble, y el servicio de autobús que sólo hace tres recorridos por la mañana y tres por la tarde. Según datos de CONAPO –Consejo Nacional de Población- (2013; 2010) e INEGI (2015) la localidad tiene marcado índice de marginación, tomando en cuenta su lejanía de la cabecera municipal, la actividad económica predominante en la zona (agricultura de temporal y pastoreo de subsistencia), los limitados servicios públicos y su adscripción a uno de los 4

municipios con mayor rezago socioeconómico dentro de la entidad mexiquense. En consecuencia, a esto último las acciones de la CNcH dentro de la localidad iniciaron desde 2013, ya que el municipio de San Felipe del Progreso se encuentra dentro de los 400 municipios que a nivel nacional tienen Índices de Desarrollo Humano muy disminuidos, además de notorias carencias, marginación y desigualdades sociales, y por ende, las localidades que integran al municipio están consideradas como zonas de atención prioritaria.

## **5.2. La interacción de los núcleos participativos comunitarios con la función pública a nivel local.**

Dentro de la estructura para intervención local para la implementación de la CNcH en las cuatro localidades se identificaron cuatro figuras a nivel de la administración pública, las cuales se encargan de establecer los mecanismos para operar los programas. Asimismo, dichas figuras son las que determinan las vías y procedimientos para vincularse con la representación comunitaria institucionalizada (CC-CNcH) en el marco de la CNcH, es decir, en el esquema general para poner en marcha a ésta estrategia se sigue una dinámica de tipo descendente en la que interviene la administración municipal, un enlace o encargado municipal con la SEDESOL, la oficina municipal del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y la Subdelegación de Participación y Desarrollo Comunitario (esta última con jurisdicción interregional), las cuales se articulan para orientar la función de los CC-CNcH y la acción de los beneficiarios (Figura 5)



Fuente: elaboración propia.

**Figura 5. Esquema funcional de la CNCh a nivel local.**

La estructura que sirve para coordinar las acciones de la CNCh entre la función pública y los beneficiarios para todas las localidades consideradas, en general es el mismo, lo única variación identificada fue la recurrencia a que los funcionarios públicos tuvieran presencia o hicieran convocatorias para llevar a cabo actividades dentro de las cuatro localidades consideradas para el análisis, ya que en el caso del Barrio La Era, San Francisco Ixtlahuaca y la Manzana 6<sup>a</sup>, los beneficiarios y vocales refirieron menos reuniones con fines de seguimiento a las acciones a realizar dentro de las localidades (en promedio cada 4 meses son convocados a reunión por parte de algún promotor(a) de SEDESOL o del DIF), en tanto que para el Barrio de Jesús 1<sup>a</sup> sección las reuniones fueron mayores (en promedio se efectúan reuniones cada dos meses ya sea por algún promotor(a) de SEDESOL o del DIF).

### **5.3. Descripción de elementos de GS de la PC en los principales programas de la CNcH**

A continuación se muestran las descripciones generales por programa en cada localidad tomando en cuenta a las 30 personas entrevistadas para ello:

#### **5.3.1. Barrio de Jesús 1ª sección**

##### **5.3.1.1. Programa Prospera**

Fue el programa de mayor importancia con mayor número de menciones por parte de los beneficiarios y beneficiarias que más participan dentro de la localidad, por estar adscritos a éste (veintitrés mujeres y tres hombres), quienes además identifican como FRC a las vocales designadas para dar avisos y convocar a los beneficiarios a reuniones distintas en el marco del programa.

##### **5.3.1.2. Programa Seguro Popular en Salud**

Resultó el segundo en importancia de acuerdo al número de beneficiarios de éste programa (siete mujeres y cinco hombres); quienes mencionaron que sólo identifican a los promotores en turno del programa cuando promocionan la suscripción al programa y no identifican a ningún tipo de FRC.

##### **5.3.1.3. Programa Comedores Comunitarios**

En cuanto a número de beneficiarios adscritos entrevistados resultó el tercero en importancia (ocho mujeres y tres hombres) y quienes acuden al servicio de comedor identifican como FRC al comité de alimentación y su presidenta quien desempeña el papel de principal promotora en cuanto a las pláticas sobre nutrición y buenos hábitos de alimentación, así como a los grupos de voluntarias que preparan alimentos y voluntarios que apoyan en la limpieza y mantenimiento al comedor. Como FRE mencionaron que hay diferentes promotores de SEDESOL que visitan periódicamente para supervisar las actividades dentro del comedor (razón por la cual, algunos los identifican como “supervisores”).

De las treinta personas entrevistadas ninguna hizo alusión a los CC-CNcH, ni siquiera al preguntarles de manera directa sobre dicha figura y sus integrantes.

### **5.3.2. San Francisco Ixtlahuaca**

#### **5.3.2.1. Programa Prospera**

En ésta localidad es el principal programa por número de personas adscritas consultadas (veintisiete mujeres y un hombre), las cuales identifican como FRC a las vocales designadas como voceras de los beneficiarios ante el promotor en turno que los visita (única FRE que conocen).

#### **5.3.2.2. Programa Comedores Comunitarios**

Resultó el segundo programa en importancia con catorce menciones por parte de sus beneficiarias (catorce mujeres), quienes además han colaborado de formas diversas para el funcionamiento del comedor. Ellas mencionaron conocer a las integrantes del comité de alimentación y a los grupos de voluntarias (como principales FRC), y sólo han podido identificar a algunos promotores y “operadores” de SEDESOL que cada dos o tres meses han acudido a supervisar las actividades en el comedor.

#### **5.3.2.3. Programa Seguro Popular en Salud**

El tercero en importancia con doce menciones (de doce mujeres) por parte de las personas más participativas en la localidad, quienes como única figura que identifican para adscribirse es el promotor en turno en la cabecera municipal.

Ninguna persona entrevistada proveyó referencia sobre el CC-CNcH. Todas expresaron su desconocimiento al preguntarles directamente por esa figura.

### **5.3.3. Manzana 6ª centro**

#### **5.3.3.1. Programa prospera**

El total de personas entrevistadas en la localidad resultó ser beneficiaria de éste programa (veintisiete mujeres y tres hombres). Las treinta personas mencionaron conocer a las vocales (únicas FRC que identifican) que los lideran en asamblea de beneficiarios y también apoyan a difundir la información que el promotor o funcionario en turno (única FRE que mencionan) desea dar a conocer en el marco del programa.

#### **5.3.3.2. Programa Seguro Popular en Salud**

Segundo en importancia con veintitrés personas entrevistadas en la localidad que están adscritas a éste (veinte mujeres y tres hombres), quienes refieren que hay un promotor en turno o funcionario (sin especificar título) que efectúa una convocatoria (como FRE), aunque una vecina de la localidad suele estar atenta a las convocatorias del programa, ya que, requiere de consulta y revisión frecuente por ser diabética, resulta ser quien ha sido un contacto o enlace con los promotores del programa.

#### **5.3.3.3. Programa Comedores Comunitarios**

Con ocho menciones de beneficiarias fue el tercer programa de importancia en el sondeo exploratorio a esta localidad. La información obtenida permite ver que las beneficiarias entrevistadas identifican como FRC al comité de alimentación y a los grupos de voluntarias que apoyan en la preparación de alimentos. Como FRE sólo han tratado con algún promotor o “funcionario” de SEDESOL que hace la entrega mensual de la despensa, o bien, que acuden en alguna ocasión a aplicar cuestionarios a los usuarios del servicio de comedor.

Ninguna persona entrevistada proporcionó información sobre el CC-CNcH y expresaron su desconocimiento hacia esa figura representativa.

### **5.3.4. Barrio La Era**

#### **5.3.4.1. Programa Comedores Comunitarios**

Veinticuatro personas entrevistadas en la localidad con adscripción a éste programa (veintiún mujeres y tres hombres) lo colocaron como el más importante. Del grupo consultado se identifica como FRC al comité de alimentación y a diferentes grupos de voluntarias que participan en la preparación de alimentos que se ofertan en el comedor, quienes también resguardan los enseres y aditamentos para el mismo, y colaboran para su mantenimiento. Como FRE mencionaron a un promotor y un supervisor de SEDESOL que dos veces al año acude a verificar el funcionamiento del comedor comunitario.

#### **5.3.4.2. Programa Prospera**

Como segundo en importancia con 20 personas que mencionaron ser beneficiarios (19 mujeres y 1 hombre); las FRC que éstos identificaron son las vocales, y como FRE a un promotor en turno que habitualmente cambian cada año.

#### **5.3.4.3. Programa Seguro Popular en Salud**

Quince mujeres y un hombre de las treinta personas entrevistadas en la localidad declararon ser beneficiarios de éste, al cual se adscribieron en la unidad de salud familiar situada en la cabecera municipal a través de un promotor del programa (única FRE identificada).

De las personas entrevistadas, nadie proveyó información sobre el CC-CNcH. Al preguntarles directamente por esa figura no dudaron en mencionar que la desconocen.

Como última acotación sobre el Barrio La Era, también hubo mención de otros tres programas: “procampo” (ProAgro Productivo) con siete personas adscritas (cuatro mujeres y tres hombres), 65 y más (como parte del Programa de Adultos Mayores) con seis adscritos (cuatro mujeres y dos hombres) y PESA (Proyecto Estratégico

de Seguridad Alimentaria) con dos menciones (un hombre y una mujer). Donde en el primero no se identifican ninguna FRC y su adscripción es a través de la oficina regional de SAGARPA (Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación); en el segundo los entrevistados identifican a un “vocal de la tercera edad” como FRC y como FRE al promotor del programa; en tanto que, para el tercero las personas entrevistadas refirieron la presencia de un comité integrado por cinco personas (presidente, secretario y tres vocales), quienes junto a los prestadores de servicios profesionales enviados por SAGARPA determinan, implementan y dan seguimiento a un plan de acciones que competen a la actividad agropecuaria local “a pequeña escala”. Sin embargo, debido a que no hubo mención de éstos tres programas en los otros escenarios, no se efectuaron matrices descriptivas sobre los mismos, aunque eso pudiera ser contemplado como tema futuro para abordaje de territorios donde predomina la “actividad agropecuaria de subsistencia” y concurren acentuadas condiciones de carencia, marginación y otras desigualdades.

De acuerdo a lo anterior, la aplicación de cuestionarios y entrevistas (treinta y treinta, respectivamente, por localidad) corroboró que dos de los programas con mayor importancia dentro de los cuatro escenarios estudiados son Prospera y Comedores Comunitarios, pero también se identificó como otro de los importantes al Programa Seguro Popular en Salud, uno que no se encuentra registrado como uno de los más importantes en la información oficial que emite la SEDESOL, a pesar de que éste se encuentra alineado a la CNcH desde el Sistema Nacional de Protección Social en Salud. Dichos programas siguen de manera invariable las reglas de operación y los mecanismos para su disseminación ya establecidos.

En el caso del Programa Prospera (esquema de apoyo sin corresponsabilidad) la mayor parte de los adscritos fueron convocados por un promotor de SEDESOL que con base a un cuestionario (CUI: cuestionario único de información socioeconómica) recaba información para determinar la elegibilidad de quienes acuden al llamado para recibir apoyo del programa, que consiste en una

transferencia monetaria directa bimestral de acuerdo al perfil socioeconómico y carencias identificadas en los solicitantes.

Para el Programa de Comedores Comunitarios, los informantes mencionaron que es requerido un listado de beneficiarios potenciales (mínimo de 50, entre individuos de diferente edad y género) para solicitar apoyo del programa, además de contar con un lugar tentativo donde se instalará, nombrar un comité que estará a cargo del servicio de comedor y resguardo del mismo. En cuanto al Programa de Seguro Popular en Salud, un promotor es quien vocea o realiza una convocatoria para que las personas se adscriban, siempre y cuando no estén afiliadas a otro tipo de servicios de salud, ni de seguro médico.

### **5. 3. 5. Figuras representativas en los programas de mayor importancia**

**Programa Prospera.** En cuanto a figuras participativas comunitarias referidas por la(o)s beneficiaria(o)s del Programa Prospera en las cuatro localidades son promotoras comunitarias (vocales) y usuaria(o)s del servicio de transferencia monetaria directa (beneficiaria(o)s), y como figura externa al promotor en turno que convoca a la adscripción y al “encargado” o “supervisor” con el que cada dos meses en promedio acuden “a pasar lista” para continuar recibiendo apoyo del programa. En tanto que los lineamientos de operación del programa sólo consideran la integración de vocales; la entrevista con la función pública que colaboró como enlace municipal con la oficina de SEDESOL y la Subdelegación de Participación y Desarrollo Comunitario (ambas de carácter multi-regional) corroboró esto último.

**Programa Comedores Comunitarios.** Las FRC identificadas a través de cuestionarios y entrevistas fueron: comités de alimentación, voluntaria(o)s y beneficiaria(o)s; y como FRE a los promotores del programa, así como a los encargados y “operadores” de hacer llegar el suministro mensual y a los “supervisores” o funcionarios que esporádicamente acuden a “verificar el funcionamiento del comedor”. La función pública refirió a las mismas figuras dentro

de las localidades y a los mismos colaboradores de abasto y seguimiento al programa.

**Seguro Popular en Salud.** La(o)s beneficiaria(o)s entrevistados no identificaron ninguna FRC; como FRE refirieron al promotor que convoca la adscripción y al “encargado” que periódicamente les solicita acudir a plática o “chequeo de rutina”.

Teniendo presente la identificación de figuras representativas identificadas, con lo cual en la valoración de FRC por programa se consideran a los CC-CNcH porque la estrategia los contempla como las principales figuras que representan a la base social (beneficiarios) y poseen facultades para participar activamente dentro de la implementación, control y evaluación de los programas; a los comités complementarios (como el de alimentación), a las vocales, a los beneficiarios y a los voluntarios. Como FRE se considera a las figuras que mencionadas por los comunitarios y la función pública: promotores externos, “encargado”, “operador”, “supervisor” y funcionario (sin especificar), encargados de operar a los programas a nivel local.

#### **5.4. Valoración de elementos de GS**

Para esto se realizaron tabulaciones mediante las matrices descriptivas descritas en el apartado de materiales y métodos, por programa y por localidad (ver ANEXO II: matrices descriptivas para el análisis). A partir de esto se obtuvieron valores para las figuras de representación comunitaria (FRC), la apropiación de procesos operativos (APO) y el tipo de gestión (TG), los resultados condensados se muestran a continuación:

##### **5.4.1. Barrio de Jesús 1ª sección**

Dentro del Programa Prospera, la(o)s comunitaria(o)s cuentan sólo con las vocales para ser representados en el marco del programa y para ser comunicadoras de las convocatorias, avisos y promoción de las asesorías que en ocasiones provee el programa (FRC que obtuvo 4 “puntos” de 15 probables); tanto vocales como beneficiarios sólo fueron consultada(o)s para llevar a cabo las

mecánicas de adscripción y las asesorías (APO de las FRC= 14, de 45 puntos probables). La operación del programa muestra mayor influencia de las FRE, por intervenir de manera predominante y en las etapas determinantes del programa, por ende, la gestión en este programa es externa y descendente (desde la función pública), por lo que tiene un bajo nivel de GS (Tabla 9).

Tabla 9. Valoración general de la GS en los principales programas de la CNCh en el Barrio de Jesús 1ª sección.

LOCALIDAD: Barrio de Jesús 1ª sección	ELEMENTOS DE GS			TG
	FRC	APO	SUMA FRC + APO	
PROGRAMA	FRC	APO	SUMA FRC + APO	TG
PROSPERA	4	14	18	Externa
SEGURO POPULAR EN SALUD	2	6	8	Externa
COMEDORES COMUNITARIOS	10	32	42	Co-gestión

Fuente: elaboración propia.

En el programa Seguro Popular en Salud, la valoración a través de elementos de GS muestra que la FRC sólo son los beneficiaria(o) y su papel no va más allá de la utilización del servicio del programa (FRC de 2 “puntos” de 15 probables), y no influyen en las demás etapas de implementación del programa (6 “puntos” de 45 probables). Las FRE, promotor y “encargado”, siguen las pautas que marcan los lineamientos operativos del programa (tipo descendente), además son la parte que gestiona el programa a nivel local, por tanto ésta depende de dichas figuras, por eso también tiene un bajo nivel de GS.

Comedores Comunitarios es el programa que denota más FRC y también mayor injerencia de éstas en las etapas que componen al ciclo de implementación del programa (10 “puntos” de 15 probables), reflejo de ello es que hay una APO mayor (32 “puntos” de 45 probables), es decir, que la operación depende mucho del papel que llevan a cabo los comités de alimentación y los grupos de voluntarias, lo cual se encuentra en un equilibrio relativo (co-gestión) con el papel de los promotores externos quienes vigilan que el comedor mantenga en funcionamiento y el abasto al mismo resulte adecuado. Por ello, de acuerdo la ponderación final éste programa tiene un buen nivel de GS pero aún denota dependencia de actores externos a la localidad.

#### 5.4.2. San Francisco Ixtlahuaca

A partir de la valoración, en el Programa Prospera se obtiene una FRC de 6 “puntos” de 15 probables (6/15) debido a que las vocales logran una ponderación ligeramente mayor de acuerdo a los determinantes de acción y organización, lo cual repercute en su papel dentro del proceso de implementación del programa (22 “puntos” de 45 probables o 22/45). Esto denota que apenas alcanza un nivel medio de GS, pero es dependiente de la función de actores externos, quienes siguen los lineamientos del programa para su operación (Tabla 10).

Tabla 10. Valoración general de la GS en los principales programas de la CNCh en San Francisco Ixtlahuaca.

LOCALIDAD: San Francisco Ixtlahuaca	ELEMENTOS DE GS			
	FRC	APO	SUMA FRC + APO	TG
PROGRAMA				
PROSPERA	6	16	22	Externa
COMEDORES COMUNITARIOS	10	28	38	Co-gestión
SEGURO POPULAR	2	5	7	Externa

Fuente: elaboración propia.

En cuanto a comedores comunitarios se tiene un nivel medio de GS (FRC 10/15 y APO 28/45), y denota que hay dependencia de FRE para operar el programa. En el Programa Seguro Popular en Salud el nivel de GS es bajo (FRC 2/15 y APO 5/45) y depende de las FRE.

#### 5.4.3. Manzana 6ª centro

En ésta localidad el Programa Prospera muestra un nivel medio de GS (FRC 8/15 y APO 20/45), aunque en la valoración de FRC éstas denotaron notable capacidad organizativa junto a los beneficiarios lo que se traduce en mejoras para las actividades que emprenden en el marco del programa (reuniones informativas y pláticas), pero la implementación del programa depende de las FRE (Tabla 11).

Tabla 11. Valoración general de la GS en los principales programas de la CNCh en Manzana 6ª centro.

LOCALIDAD: Manzana 6ª centro	ELEMENTOS DE GS			
	PROGRAMA	FRC	APO	SUMA FRC + APO
PROSPERA				8
SEGURO POPULAR EN SALUD	2	5	7	Externa
COMEDORES COMUNITARIOS	6	23	29	Co-gestión

Fuente: elaboración propia.

Por su parte, el Programa Seguro Popular en Salud ostenta un nivel bajo de GS (FRC 2/15 y APO 5/45) y depende de las FRE para su operación.

El Programa Comedores Comunitarios un nivel medio de GS (FRC 6/15 y APO 23/45), ya que las FRC denotan una acción y autonomía disminuidas (ambas asociadas a las cualidades para el liderazgo).

#### 5.4.4. Barrio La Era

El programa Comedores Comunitarios denota nivel medio de GS (FRC 6/15 y APO 20/45); aunque esto puede hallar justificación en que durante el acopio de información en la localidad tenían lugar cambios frecuentes en las integrantes del comité de alimentación (Tabla 12).

Tabla 12. Valoración general de la GS en los principales programas de la CNCh en el Barrio La Era.

LOCALIDAD: Barrio La Era	ELEMENTOS DE GS			
	PROGRAMA	FRC	APO	SUMA FRC + APO
COMEDORES COMUNITARIOS				6
PROSPERA	6	11	17	Externa
SEGURO POPULAR	1	4	5	Externa

Fuente: elaboración propia.

El Programa Prospera mostró bajo nivel de GS (FRC 6/15 y APO 11/45), lo cual puede asociarse a que el “estímulo” por parte de los promotores externos hacia la(o)s beneficiaria(o)s es menor por las dificultades logísticas que representa visitar una localidad un tanto alejada de la cabecera municipal.

El Seguro Popular en Salud obtuvo un bajo nivel de GS (FRC 1/15 y APO 4/45), lo cual se ve ligado a la situación del programa anterior, y viceversa, ya que la(o)s

beneficiaria(o)s también tienen dificultades logísticas para acudir a los servicios del programa (en la cabecera municipal), a menos que sea de vital importancia.

#### **5.4.5. Complementariedades para valorar los elementos de GS en los principales programas de la CNcH**

##### **5.4.5.1. Programa Prospera**

En las cuatro localidades se cuenta con cuatro vocales, las cuales son todas de sexo femenino, mismas que fueron seleccionadas en base a su trayectoria de convocar y tener la simpatía de amplio número de beneficiarios en la promoción de programas sociales en periodos administrativos anteriores, a la confiabilidad que han mostrado en su papel de voluntariado en actividades diversas, cualidades de liderazgo y, por su relativa disponibilidad de tiempo y disposición para sobrellevar un papel representativo junto a las actividades que ello implica.

Las vocales entrevistadas mencionaron que su postulación también fue influida por el criterio de los promotores institucionales, ya que en los diagnósticos que éstos hicieron para empadronar, determinar el número de beneficiarios y las actividades complementarias al programa por promoción (educación para la salud, salud preventiva, nutrición, hábitos alimentarios, chequeo médico periódico, entre otros), las identificaron como personas constantes, referentes clave o lideresas con cualidades para efectuar una función representativa.

Otro afluente participativo es el de los beneficiarios, quienes además de estar al tanto sobre la recepción de la transferencia en efectivo, acuden a las sesiones de información, de asesoría y de formación que reciben por parte de los promotores institucionales y especialistas para cubrir los servicios complementarios, esto en acuerdo con las vocales.

A pesar de los lineamiento inclusivos que rigen al programa Prospera, éste sigue una operación de tipo descendente y encaminada enteramente por la función pública, ya que los recursos que son destinados a la población objetivo son determinados por el diagnóstico (perfil socioeconómico) que efectúan los

promotores institucionales (no comunitarios), con lo que, en términos generales los vocales sólo vocean indicaciones en cuanto a promoción del programa y sus beneficios, el empadronamiento, información sobre requisitos burocráticos, así como para la difusión de los periodos de asesoría y recepción del apoyo monetario. Asimismo, en las cuatro localidades el programa no muestra adecuaciones en su implementación a nivel local, sino que mantiene los lineamientos que marca en sus reglas de operación, y basada en la función burocrática para suministrar el apoyo que confiere (complemento al ingreso familiar para el abasto alimentario y coadyuvar en la formación de capacidades).

#### **5.4.5.2. Programa Comedores Comunitarios**

La participación está manifiesta por un líder o lideresa en la promoción de los servicios del comedor, quien funge como presidenta o presidente del comité que coordina las actividades dentro del inmueble acondicionado para la oferta de dietas. El comité de alimentación está integrado por un grupo de 5 o 4 personas, las cuales tienen a su cargo una función específica (presidente, secretario, tesorero y uno o dos vocales). Dichos integrantes son seleccionados en asamblea de beneficiarios y elegidos por votación para ser consignados en la gestión para instaurar y dirigir el comedor, la solicitud de insumos y vigilancia en la suficiencia de éstos, contribuir y supervisar la preparación de alimentos y su oferta, resguardo de enseres y aditamentos útiles dentro del comedor, administrar el dinero proveniente de la venta de dietas y la organización de voluntarios para preparar dietas y dar mantenimiento a la infraestructura. Cabe señalar que, de los cuatro escenarios analizados, sólo en la localidad de San Francisco Ixtlahuaca uno de los integrantes del comité de alimentación del comedor comunitario es de sexo masculino (el presidente) y el resto (3 integrantes) son de sexo femenino, en tanto que en los comités de las otras localidades todas las integrantes son de sexo femenino. En cuanto al voluntariado organizado (que también son beneficiarios del programa), más del 90% de su integración consta de mujeres que donan su tiempo y mano de obra para contribuir al adecuado funcionamiento del comedor.

Dentro del programa, los beneficiarios tienen una participación preponderantemente de tipo consultivo desde la diagnosis para establecer el comedor, aunque en algunos casos como se ha mencionado, adoptan una dinámica activa cuando son voluntarios en los procesos de preparar alimentos, el mantenimiento al equipo y mejoras al inmueble. También se mostraron casos en donde algunos voluntarios contribuyeron con la donación de insumos como leña (madera y olotes), masa de maíz, tiempo y “saber hacer” en la elaboración de tortillas hechas a mano y verduras frescas no provistas en la despensa para el comedor, además, algunos voluntarios denotaron conocimiento, creatividad, iniciativa y disposición de hacer al innovar con la preparación de diferentes recetas (distintas a las que se acostumbra hacer con los ingredientes contenidos en la despensa del comedor).

#### **5.4.5.3. Programa Seguro Popular en Salud**

En los cuatro escenarios su vertiente participativa es precaria, puesto que, los beneficiarios sólo hacen uso del servicio de los servicios que confiere de manera esporádica y acuden a revisión médica periódica para no perder vigencia dentro del programa, siguiendo en todo momento las indicaciones del personal administrativo (burocracia) que dirige la implementación.

## 6. Discusión

La participación comunitaria institucionalizada en el marco de la CNcH está constituida por los CC-CNcH y, de acuerdo a la evidencia escrita sobre la estrategia se integran por personas que lideran las iniciativas provenientes del ámbito comunitario, quienes a su vez son beneficiarias o beneficiarios de los programas de mayor importancia que se implementan a nivel local. La función pública que actúa en el marco de la CNcH reconoce la integración de los CC-CNcH y el papel asignado a éstos es como:

a) Herramienta proveedora de información sobre necesidades y demandas provenientes de las localidades:

“Los CC-CNcH Son personas que se organizan para informar a la función pública sobre las necesidades que hay en las comunidades, y tienen reconocimiento por parte de las instituciones para brindarles atención a sus solicitudes”.

**Fragmento de entrevista a funcionario público con jurisdicción en el Valle de Toluca [noviembre de 2015].**

Algo que se amolda a las maniobras de tipo consultivo, a las que recurre la función pública para “amoldar” circunstancialmente sus gestiones que buscan legitimar acciones burocráticas (Kliksberg, 1989), es decir, con las que se busca dotar al esquema administrativo con rasgos de una gestión acotada a las demandas de la base social, pero que soslayan entre las demandas reales de los sectores populares y la visión adherida al predominio formal del Estado (Villarreal, 2009), lo que en la conformación de las políticas sociales en México ha tenido variaciones amplias y muchas veces de contraste entre la identificación y el determinio de acciones sobre las necesidades y problemáticas a contrarrestar, según ha explicado Valencia-Lomelí (2003).

b) Grupos de voluntarios que vigilan el encauce de los recursos:

“Quienes integran los CC-CNcH son voluntarios, y apoyan a que los recursos de cada programa se apliquen correctamente”.

**Fragmento de entrevista a funcionario público con jurisdicción en el Valle de Toluca [noviembre de 2015].**

“A través de las sesiones tenidas con los CC-CNcH se observan avances y retos en cada comunidad. Los logros en acuerdos y acciones, con las personas que demandan soluciones”.

**Fragmento de entrevista a funcionario público con jurisdicción en el Valle de Toluca [febrero de 2016].**

“Como voluntarios organizados que apoyan en los programas que SEDESOL dirige, para que atiendan a quienes más lo necesitan. Y también se encargan de hacer saber a la función pública qué es lo que hace falta por hacer en cada comunidad”.

**Fragmento de entrevista a funcionario público con jurisdicción en el municipio de Ixtlahuaca [abril de 2016].**

“los CC-CNcH nos han servido para facilitar la cobertura de los programas y agilizar la asignación de recursos”.

**Fragmento de entrevista a funcionario público con jurisdicción en el municipio de San Felipe del progreso [abril de 2016].**

Éste punto también han sido expuesto por Vega-Guzmán (1996, 1995) cuando refiere que la asignación de roles para dirigir acciones y racionalizar el uso de recursos disponibles para ello, responde a una “vigilancia social” de los procesos y a la mejora de las habilidades para administrar por parte de la base social, pero también es una manera de responsabilizar a los actores involucrados dentro de las labores y los resultados obtenidos a través de ello.

c) Constituyen grupos de trabajo no remunerados en la implementación de programas:

“Los CC-CNcH también son apoyo auxiliar en las acciones de cada programa... no reciben sueldo, solo reconocimiento moral... y ánimo para que sigan con su servicio”

**Fragmento de entrevista a funcionario público en el municipio de Toluca [febrero de 2016].**

d) Son grupos de coordinación y vinculación:

“Los CC-CNcH están constituidos por líderes comunitarios con la función de representar y coordinar acciones alineadas a la CNcH en beneficio de sus representados”.

**Fragmento de entrevista a funcionario público en el municipio de Toluca [abril de 2016].**

“Son el medio de vinculación entre los tres niveles de gobierno y las comunidades para brindar atención a las necesidades que se presentan en ellas”.

**Fragmento de entrevista a funcionario público en el municipio de Toluca [abril de 2016].**

“los CC-CNcH movilizan a las personas, para atender sus propios problemas... han trabajado bien hasta el momento”.

**Fragmento de entrevista a funcionario público con jurisdicción en el municipio de Ixtlahuaca [abril de 2016].**

Respecto a los dos puntos anteriores, Licha (2002), Molina-Molina y Morera-Guillén (1998) y Kliksberg (1997) los muestran como signos de apertura y desengrosamiento administrativo, disminución del gasto público, coalescencia entre sociedad y Estado para contribuir al desarrollo del capital social, en tanto que, Kirchner (2003) los denota como formas de aprovechar “el saber local” y para focalizar la atención de necesidades prioritarias como vías de incidencia en el desarrollo. Aunque la expectativa de ello no garantiza que ocurran los efectos deseados, ya que la viabilidad de ello depende en mucho de la generación de capacidades (organizativas, técnicas y experiencia), el tipo de programas (su diseño) y los mecanismos de control y retroalimentación, de acuerdo a lo que propone Alza-Barco (2006).

e) Son figura de representación oficial a nivel comunitario e institucional:

“Los CC-CNcH son representantes comunitarios, organizados y reconocidos oficialmente para solicitar atención institucional que ayude a resolver necesidades y prioridades en las comunidades”.

**Fragmento de entrevista a funcionario público en el municipio de Toluca [abril de 2015].**

“...se encargan de representar a los grupos de beneficiarios de los programas de la CNcH, y también de solicitar y tramitar apoyos para las comunidades”.

**Fragmento de entrevista a funcionario público en el municipio de Jiquipilco [abril de 2016].**

“Los CC-CNcH son grupos elegidos democráticamente por los beneficiarios de los programas... en representación de los mismos, hacen valer las demandas de la comunidad para que se le brinde apoyo de los diferentes programas”.

**Fragmento de entrevista a funcionario público en el municipio de San Felipe del Progreso [abril de 2016].**

“Representan en cierta medida los intereses de los beneficiarios de los programas de la CNcH, son como voceros para eso”.

**Fragmento de entrevista a funcionario público en el municipio de Ixtlahuaca [abril de 2016].**

Esto otorga mayor sentido a la inclusión con estímulo de su compromiso con el colectivo que representan, pero también determina su corresponsabilidad con las acciones encaminadas junto a la función pública, según Licha (2002) y Kliksberg (1997), sin embargo, mediante esto también se aduce a que los gobiernos buscan transformar las mentalidades y convencer a la sociedad de que los pobres tienen que hacerse cargo de su propia pobreza, y que no la rehuyan como realidad inalterable, como sugiere Gamboa-Rocabado (2000).

Todo lo anterior guarda en sí relación con atributos de la GS como la reivindicación o revaloración de los actores locales para que estos se vinculen al de la función pública en mejora de las acciones para atender una problemática, lo que a su vez también favorece a la sinergia entre ambas vertientes y hace factible que las personas se integren directamente en los esquema operativos (gestión comunitaria), coadyuvando al acercamiento entre los componentes de base social

organizados con el de las administraciones públicas como aportes al desarrollo de capital social, según lo que sugieren Ortiz (2012) y Márquez-Zárate (2007).

Sin embargo, el diálogo con la función pública que inciden localmente en los procesos participativos promovidos en el marco de implementación de la CNcH, permitió ver que tanto ellos (los funcionarios) como los organismos en que se desempeñan mantienen una orientación basada en normativas internas que replican las dinámicas de operación tradicionales, es decir, abren una convocatoria de adscripción a los programas que establecen las direcciones generales para establecer un padrón de beneficiarios potenciales que pueden o no calificar para recibir un apoyo o servicio en función de su estatus socioeconómico (a mayor carencia económica, mayor probabilidad de ser beneficiario) y centran sus metas y objetivos en número de beneficiarios adscritos por periodo, asumiendo que apoyos y servicios servirán como medida de contrarresto a los déficits, sean coyunturales o estructurales. Con lo cual, la acción institucional formalizada resulta proclive al condicionamiento o “dativas” que determinan la inclusión social y la participación resultantes.

A ese respecto, De Sena y Cena (2014) señalan que las conductas de dador-receptor entre las representaciones institucionales del Estado y la sociedad constituyen una base prolífica para el asistencialismo social contribuyente a la replicación de: la identidad de “sujetos necesitados de beneficios”, la ruptura de vínculos en la base social (debido a la diferenciación entre quienes reciben apoyo de un programa y quienes no) y la “cultura clientelar” (Adelantado, 2007).

Debido a ello, los lineamientos programáticos, procedimientos y normativas que rigen el quehacer de la función pública encargada de implementar las acción local de la CNcH estaría obstaculizando los propósitos de fondo que plantea la CNcH como el “cambio social”, “reconfiguración administrativa”, co-operatividad (sociedad-Estado) en programas y proyectos, así como el contrarresto a la pasividad, el clientelismo y “paternalismo”, tornando la idea de política social inclusiva en una que deroga la participación en recepción pasiva, opacando consecuentemente el diálogo, la negociación y el consenso entre la parte

formuladora de programas y proyectos con la base social (población objetivo) acerca de la priorización y medidas de atención a las carencias y problemáticas experimentadas localmente, que en general, dejan en evidencia la postura concentradora y centralizada con que se desempeña la función pública y la ausencia de aportes significativos de tipo ascendente. Y esto sólo puede ser traducido en una inadecuada gerencia de acciones públicas según Mokate (2000), puesto que para atender los desequilibrios es requerido hallar equilibrio en la concertación y especificación de objetivos para considerar la aplicación a juicio de las iniciativas que se determinen, construyendo así una gerencia participativa y adaptativa con resultados positivos sobre las transformaciones deseadas.

Por su parte, los beneficiarios y otros participantes denotaron desconocimiento sobre los CC-CNcH, su integración y función; sólo identificaron a los promotores comunitarios de los programas (vocales y comisiones, en algunos casos) como informantes y mediadores entre sus solicitudes y la recepción de una transferencia monetaria o un servicio específico derivada de las convocatorias y promociones “del momento” que establecen los organismos institucionales en atención de las carencias sociales. Lo que coloca a la PC en el marco de la CNcH en una posición ambigua, ya que desde la función pública se refieren a los CC-CNcH como la principal figura que representa a los beneficiarios y da voz a las inquietudes y solicitudes de estos, además de que coadyuvan a la coordinación y el seguimiento a las actividades generadas en el marco de la estrategia, pero desde la panorámica de la(o)s beneficiaria(o)s no hay evidencia de que ésta sea una figura que los represente, porque no mostraron conocimiento sobre su conformación y presencia en las localidades, lo que sugiere que la coordinación entre las administraciones locales y el trabajo de los organismos institucionales no cuenta con una adecuada coordinación con la base social, dado que los CC-CNcH como figura clave, tanto de representación comunitaria como del eje de política, sólo es identificada por la función pública y no por la población que más participa en las localidades donde se realizó el estudio exploratorio.

## **6.1. La PC en la CNcH: fortalezas y oportunidades**

### **6.1.1. Las fortalezas**

A partir del decreto que establece la puesta en marcha de la CNcH pueden identificarse atributos que soslayan la incorporación de un esquema de GS a partir de su estructura como herramienta de política pública. En primera instancia porque se muestra una apertura de “la parte formuladora” y ortodoxa de la política hacia la integración de la opinión de los actores territoriales, reconocidos o no formalmente, y de la población objetivo (beneficiarios) en miras de promover un diálogo retroalimentativo de éstos hacia los tres niveles de gestión pública y los organismos institucionales para conformar abordajes de atención a las necesidades sociales desde una perspectiva acotada a las singularidades de las localidades.

De igual forma, la reivindicación de actores se da a partir de su incorporación participativa a manera de comités y promotores comunitarios con reconocimiento formal, buscando garantizar la diseminación del ánimo para la acción conjunta de la base social beneficiaria de programas alineados a la estrategia, a la vez que sirve para focalizar la orientación de recursos y servicios que se otorgan. Asimismo, dicha apertura e integración de la base social sugieren una descentralización administrativa y trabajo colaborativo y sinérgico sociedad-gobierno que añaden una manera innovadora de gestionar los insumos disponibles para detonar procesos organizados de movilización social para actuar en contra las problemáticas particulares de cada territorio, que en conjunto son una maniobra constructiva de capital social para generar condiciones para el desarrollo desde la base social que coexiste en los territorios.

Por lo que, las objetivaciones de carácter colectivo como la inclusión y la acción organizada a través de la designación de vocales, comitivas, voluntariado, las iniciativas asociadas a la cultura, tradiciones y valores que caracterizan a un contexto comunitario (provisión y donación de insumos producidos localmente, voluntad de cooperación y realizar actividades sin remuneración, entre otras),

representan una de las principales fortalezas que permitan consolidar y diseminar a escala los procesos participativos.

### **6.1.2. Áreas de oportunidad**

#### **a) Mejorar la articulación de la función pública con representaciones comunitarias**

Corrigiendo los “vacíos” comunicativos entre actores y figuras representativas institucionales a nivel local, así como una disminuida vinculación de la función pública que interviene localmente en las acciones de la CNcH con las distintas figuras de representación comunitaria; esto para el establecimiento conjunto de objetivos para contrarrestar a la cultura institucional individualista que escasamente incentiva el trabajo articulado, como sugieren Cohen y Franco (2005).

Fomentar y buscar alianzas locales estratégicas, para focalizar la atención de prioridades de manera programada para su seguimiento y evaluación por resultados. Esto evita el derroche de esfuerzos por parte de los grupos sociales y rupturas por continuidad que resultan costosas y comprometen las dinámicas de concertación entre gobiernos municipales, autoridades, líderes y grupos participativos locales (Agudelo-Sedano y Restrepo, 2002).

#### **b) Descentralización de procesos administrativos y operativos**

Suprimiendo los juicios de acción y asignación de recursos con base a “criterios predominantemente burocráticos” como proponen Restrepo (2003) y Tobón y Muñoz-Hernández (2001); como también la tradición administrativa y operacional que ensombrece las capacidades de gestión voluntaria inmersa en las localidades y las limitaciones administrativas e institucionales hacia las maniobras gestoras provenientes de las figuras representativas y grupos organizados en las comunidades reconocidos en los programas de la CNcH; también para no depender de una o pocas figuras representativas (como en el caso de los CC-CNcH), lo que no sólo aumentaría la inclusión social (formalizada), sino que podría

agilizar los procesos de gestión y resolución hacia la atención de los requerimientos de la base social, promoviendo a la vez efectividad en las acciones y eficiencia en cuanto a la utilización de recursos orientados a solventar una condición determinada.

### **c) Fortalecimiento a la participación comunitaria y su autonomía**

Las dinámicas y mecanismos participativos que se incorporan dentro de los programas de mayor importancia alineados a la estrategia en las localidades se encuentran poco desarrollados (disminuido ejercicio del diálogo y retroalimentación entre beneficiarios y figuras representativas sobre los principales programas a nivel local). Por lo general, en su operatividad la organización comunitaria es condicionada al beneficio que otorgan los principales programas, y no directamente a la generación de capacidades que permitan a los individuos subsanar por sí mismos sus carencias y la resolución de problemas en el ámbito comunitario. La ausencia de planes de contingencia comunitarios donde se contemplen problemáticas concretas identificadas por los individuos adscritos a las actividades de la CNCh que sirvan para establecer objetivos y metas concretas (lo que contribuye también en el uso eficiente de los recursos disponibles) para los diferentes rubros y sus condicionantes a nivel local es ejemplo de ello.

Respecto a éstos dos últimos puntos Contreras y Jarquín (2002) y Agudelo-Sedano y Restrepo (2002) suscriben la determinación de escenarios de concertación para dar pie a la concurrencia de los diferentes sectores sociales implicados en la resolución de problemáticas (grupos organizados, líderes y representantes comunitarios; administración pública y actores políticos) para que de manera directa y consensual se establezcan planes, dinámicas y convenios para tratar las condiciones adversas, pero sobre todo acciones colectivas contundentes y eficientes.

#### **d) Seguimiento y evaluación de la participación comunitaria**

Como eje de política, la participación social integrada en la CNcH, el PNMSH y la ENI marca un nuevo referente en cuanto a las funciones que se le han designado y a las dinámicas adoptadas para ello; por eso se considera necesario el seguimiento a las diferentes figuras, no sólo con el fin de vigilar su desempeño, sino también para monitorear sus puntos de mejora o corrección, así como identificar las capacidades a reforzar en cada figura representativa de acuerdo a su papel, funciones, el tipo de programa en que se integra y a los objetivos que se hayan determinado.

De igual modo, para la función pública que toma decisiones en materia de inclusión y participación social en función de los diferentes programas y circunscripciones territoriales, se requiere de contar con herramientas que posibiliten la evaluación de éstas a través de metodologías e indicadores que faciliten esa labor, sobre todo, tomando en cuenta que los efectos de una política y las herramientas que la integran son delineados por indizaciones que permiten visualizar su cumplimiento a objetivos específicos.

## 7. Conclusiones

De acuerdo a lo tratado en éste estudio exploratorio, la participación comunitaria es un tópico recurrente que apela al fortalecimiento de la democracia, la inclusión social, la descentralización administrativa y la apropiación de procedimientos operativos por parte de la base social y la corresponsabilidad en acciones de políticas públicas, bajo el entendido de que éstas son el medio por el que las administraciones orientan las vías hacia el desarrollo.

Respecto a la confluencia entre la función pública que opera las acciones en el marco de la CNcH en las localidades analizadas está determinada por las pautas administrativas que rigen a los organismos institucionales y los lineamientos con que se han formulado los programas que se implementan en el marco de la estrategia ya mencionada, es decir, con operación descendente y centralizada, y reconoce a la figura de los CC-CNcH como la principal vía que permite la interacción entre la sociedad y la administración pública.

No obstante, desde la panorámica de los beneficiarios, la participación comunitaria considerada por los programas de mayor importancia que están alineados a la CNcH va más allá de los CC-CNcH, porque a pesar de que los comunitarios no identifican a dicha figura, si reconocieron a otras figuras participativas como: las vocales, voluntaria(o)s y otros grupos organizados (como los comités de alimentación y los beneficiarios que toman iniciativas a manera de encargados o enlaces con otros actores) que desempeñan una función designada por común acuerdo de los beneficiarios de los programas.

En ese sentido, la participación comunitaria institucionalizada (en sus diversas modalidades) como base fundamental de la participación social integrada al ámbito de las políticas públicas para mejorar los efectos de éstas a nivel local, ésta puede ser abordada desde la perspectiva de Gerencia Social y ser cualificada desde las atribuciones de dicha perspectiva de manera descriptiva. Sin embargo, se advierte que la Gerencia Social es una perspectiva que carece de métodos y herramientas metodológicas específicas para efectuar aproximaciones a

realidades concretas, y también, muestra ausencia de indicadores y referentes valorativos para evaluar y caracterizar a los procesos observados empíricamente. Por eso, aunque guarda coherencia en sus fundamentos que vinculan a los procesos participativos de tipo ascendente con las pautas de la ortodoxia administrativa y de las políticas públicas, permanece inconclusa, pero denota ser fuente promisoría para explicar, interpretar y establecer prospectivas referidas a las temáticas contenidas en éste aporte.

Por todo lo anterior, se abren más cuestiones en torno al devenir de la participación social y las figuras que adopta; a su desempeño en un contexto donde los procesos participativos son fomentados desde un esquema administrativo rígido (muchas veces ideológica y políticamente polarizado), burocratizado y orientado por objetivos establecidos “de arriba hacia abajo”; los retos de articular y coordinar no sólo a las fuerzas sociales con carácter territorial, y el de los diferentes niveles dentro de la administración pública, en cada sector y cada grupo humano considerado como población objetivo desde los programas de política pública, sólo por mencionar algunas de sus implicaciones, que sin lugar a dudas plantean desafíos para académicos e investigadores por requerir fundamentos teóricos, arquetipos metodológicos, analíticos e interpretativos “hechos a la medida de las circunstancias”.

## 8. Bibliografía

Abbott, J. (1995). Community participation and its relationship to Community Development. *Community Development Journal*, 30(2), pp. 158-168.

Abenakyo-Mulema, A. y Mazur, R.E. (2016). Motivation and participation in multi-stakeholder innovation platforms in the Great Lakes Region of Africa. *Community Development Journal*, 51(2), pp. 212-228.

Adelantado, J. (2007). Políticas sociales focalizadas y calidad de las democracias en América Latina. Recuperado de: [http://recp.es/uploads/files/congresos/congreso\\_08/area6/GT-18/ADELANTADO-JOSE.pdf](http://recp.es/uploads/files/congresos/congreso_08/area6/GT-18/ADELANTADO-JOSE.pdf). [Consulta: 20/01/2018].

Agudelo-Calderón, C. A. (1983). Participación comunitaria en salud. Conceptos y criterios de valoración. *Boletín de la Organización Panamericana de Salud*, 17(3), pp. 205-216.

Agudelo-Sedano, R. (2000). Unidad III. Gestión comunitaria. En R. Agudelo (ed.), *Gestión interna de las organizaciones comunitarias* (pp. 11-48). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Agudelo-Sedano, R. y Restrepo, D. (2002). Función de las formas innovadoras de gerencia social en las relaciones entre el Estado y la sociedad. En Isabel Licha (ed.), *Gerencia social en América Latina. Enfoques y experiencias innovadoras* (pp. 43-65). Washington: BID.

Ahmed, M. (1980). Community participation, the heart of primary health care. *Contact Special Series* vol. 3, pp. 19-27.

Ajayi, R. y Otuya, N. (2006). Women's participation in self-help community development projects in Ndokwa agricultural zone of Delta State, Nigeria. *Community Development Journal*, 41(2), pp. 189-209.

Aldred, R. (2011). From community participation to organizational therapy? World Café and Appreciative Inquiry as research methods. *Community Development Journal*, 46(1), pp. 57-71.

Alejandre-Ramos, G. y Escobar-Cruz, C. (2009). Jóvenes, ciudadanía y participación política en México. *Espacios Públicos*, 12(25), pp. 103-122.

Alejandro, M. (2004). La participación: una actitud de diálogo y confianza. En M. Alejandro y J. Vidal (comps.), *Comunicación y educación popular. Selección de lecturas* (pp. 207-212). La Habana: Editorial Caminos.

Algara-Cossio, I. y Winder, D. (1985). Rural Community Development in Mexico: Issues and Trends. *Community Development Journal*, 20(2), pp. 144-154.

Álvarez, C., Navas-Perozo, R., Rojas de Morales, T. y Fox-Delgado, M. (2010). Participación comunitaria en los servicios de salud. *Revista de Ciencias Sociales* XVI(2), pp. 329-342.

Alza-Barco, C. (2006). Estudios de caso sobre buenas prácticas de Gerencia Social. Estudio de caso no. 9, La generación de capacidades a través del control social. Washington, D.C.: BID-INDES.

Ander-Egg, Ezequiel (2012). Temas y cuestiones para reflexionar sobre Gestión social y Desarrollo humano. En: J. D. Piedrahita Arcila (coord.), *Gestión Social para el Desarrollo Humano* (pp. 15-39). Bogotá: Editorial Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca.

Ander-Egg, E. (1995). La elaboración del cuestionario. En E. Ander-Egg (ed.), *Técnicas de investigación social* (pp. 271-289). Buenos Aires: Editorial Lumen.

Aponte-Blank, C. (2015). La participación comunitaria en la política social venezolana: 1999-2012. *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, XXI(2), pp. 65-97.

Arzaluz-Solano, S. (2005). La utilización del estudio de caso en el análisis local. *Región y Sociedad*, vol. XVII no. 32, pp. 107-144.

Awortwi, N. (2013). The riddle of community development: factors influencing participation and management in twenty-nine African and Latin American communities. *Community Development Journal*, 48(1), pp. 89-104.

Bah, O. M. (1992). Community Participation and Rural Water Supply Development in Sierra Leone. *Community Development Journal*, 27(1), pp. 30-41.

Balcázar-Nava, P.; González-Arratia, N., Gurrola-Peña, G. y Moysén-Chimal, A. (2013). Estudio de caso, en: P. Balcázar-Nava; N. González-Arratia, G. Gurrola-Peña y A. Moysén-Chimal (eds.), *Investigación Cualitativa* (pp. 161-188). UAEMex: Estado de México.

Bedford, J. (2013). Lessons for the Big Society: Planning, Regeneration and the Politics of Community Participation. *Community Development Journal*, 48(1), pp. 172-174.

Bellavance, M. (1988). *Les politiques gouvernementales. Elaboration, gestion & evaluation*. Montreal: Agence d'Arc Inc. (Les Editions).

Boisier S., (2003). ¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica?. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 27, pp. 1-24.

Boisier, S. (1997). El vuelo de un cometa. Una metáfora para la teoría del desarrollo territorial. *Estudios Regionales*, 48, pp. 41-79.

Boisier, S. (1993). Desarrollo regional endógeno en Chile: ¿Utopía o necesidad?. *Ambiente y desarrollo*, IX(2), pp. 42-45.

Boltvinik, J. (2012). Segunda parte: Desarrollo y política social en México. En H. Barcelata (comp.) *Pobreza, Desarrollo y Política Social en México* (pp. 118-168). Málaga: Universidad de Málaga.

Botes, L. y Van-Rensburg, D. (2000). Community participation in development: nine plagues and twelve commandments. *Community Development Journal*, 35(1), pp. 41-58.

Bowen, G. A. (2008). An analysis of citizen participation in anti-poverty programmes. *Community Development Journal*, 43(1), pp. 65-78.

Breitenbach, E. (1997). Participation in an Anti-Poverty Project. *Community Development Journal*, 32(2), pp. 159-168.

Briceño, Héctor y Maingon. Thais (2015). *Avances y retrocesos de la democracia participativa en Venezuela*. Venezuela: Friedrich Ebert Stiftung.

Callejo-Gallego, J., del Val-Cid, C., Gutiérrez-Brito, J. y Viedma-Rojas, A. (2009). Encuesta mediante cuestionario estandarizado. En J. Callejo-Gallego (coord.), *Introducción a las técnicas de investigación social* (pp. 245-264). Madrid: Editorial Universitaria Ramón Areces.

Castillo, O. (2000). Nuevos actores sociales en el desarrollo local. Colombia. Recuperado de: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/rjave/mesa6/casti.rtf> [Consulta: 20/05/2015].

CEPAL, (2007). *Cohesión Social, Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Organización de las Naciones Unidas-Comisión Económica para América Latina.

CEPAL (2000). *Equidad, desarrollo y ciudadanía. Tomo II, Agenda social*, 2ª ed. Bogotá: Editorial Alfa-omega.

Chávez C., J. C. (2003). *Participación social: retos y perspectivas*. México: Editorial Plaza y Valdés.

Cohen, E. y Franco, R. (2005). *Gestión social. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*. México: CEPAL-Siglo XXI editores.

CONAPO [Consejo Nacional de la Población] (2013). Índice de marginación por localidad 2010. Recuperado de: [http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indices\\_de\\_Marginacion\\_Publicaciones](http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indices_de_Marginacion_Publicaciones) [Consulta: 23/03/2016].

CONAPO (2010). Índices de marginación por entidad federativa y municipio. Recuperado de: [http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/indices\\_margina/mf2010/CapitulosPDF/1\\_4.pdf](http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/indices_margina/mf2010/CapitulosPDF/1_4.pdf) [Consulta: 08/04/2015].

Connors, P. y McDonald, P. (2011). Transitioning communities: community, participation and the Transition Town movement. *Community Development Journal*, 46(4), pp. 558-572.

Contreras, S. E. y Jarquín S., M. E. (2002). Cooperativas productivas regionales y alternativas de reproducción del capital social en el agro mexicano. En Isabel Licha (ed.), *Gerencia social en América Latina. Enfoques y experiencias innovadoras* (pp. 141-159). Washington: BID.

Cornwall, A. (2008). Unpacking 'Participation': models, meanings and practices. *Community Development Journal*, 43(3), pp. 269-283.

Cunill, N. (2007). La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer. En C. H. Acuña (comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas. Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp. 425-462). Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación-Proyecto de Modernización del Estado.

Cunill, N. (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Caracas: CLAD-Editorial Nueva Sociedad.

Cunill, N. (1991). *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Caracas: CLAD -Centro Latinoamericano para el Desarrollo-.

De Mattos, C.A. (2000). Nuevas teorías del crecimiento económico: una lectura desde la perspectiva de los territorios de la periferia. *Revista de Estudios Regionales*, no. 58, pp. 15-44

De Sena, A. y Cena, R. (2014). ¿Qué son las políticas sociales? Esbozos de respuestas. En A. De Sena (ed.), *Las políticas hechas cuerpo y lo social devenido en emoción. Lecturas sociológicas de las políticas sociales* (pp. 19-49). Buenos Aires: Estudios Sociológicos Editora.

Díaz A., J. C. y Ascoli A., J.F. (2006). *Reflexiones sobre el Desarrollo Local y Regional*. Guatemala: URL KFW Editores-Universidad Rafael Landívar-Programa de Fortalecimiento Académico de las Sedes Regionales (PROFASR).

Dillon, D. y Fanning, B. (2013). The Tottenham riots: the Big Society and the recurring neglect of community participation. *Community Development Journal*, 48(4), pp. 571-586.

DOF (2016). Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2017. Recuperado de: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/177672/Reglas\\_de\\_Operaci\\_n\\_2017.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/177672/Reglas_de_Operaci_n_2017.pdf) [Consulta: 10/08/2017].

DOF (2013). Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada Nacional contra el Hambre. Recuperado de: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5285363&fecha=22/01/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5285363&fecha=22/01/2013) [Consulta: 22/04/2015].

Durst, D. (1994). Heavy Sledding: Barriers to Community Participation in Beaufort Sea Hydrocarbon Developments. *Community Development Journal*, 29(1), pp. 62-74.

Emejulu, A. y Scanlon, E. (2016). Community development and the politics for social welfare: rethinking redistribution and recognition struggles in the United States. *Community Development Journal*, 51(1), pp. 42-59.

Eversole, R. (2012). Remaking participation: challenges for community development practice. *Community Development Journal*, 47(1), pp. 29-41.

Fox, J. y Haight, L. (2007a). El acceso público a las evaluaciones externas de los programas sociales del gobierno. En J. Fox, L. Haight, H. Hofbauer y T. Sánchez (coords.), *El derecho a saber: Balance y perspectivas cívicas* (pp. 283-288). México: Fundar/Woodrow Wilson Center.

Fox, J. y Haight, L. (2007b). Los límites de la transparencia interna: El uso electoral de los recursos federales en las elecciones oaxaqueñas de 2004. En J. Fox, L. Haight, H. Hofbauer y T. Sánchez (coords.), *El derecho a saber: Balance y perspectivas cívicas* (pp. 241-244). México: Fundar/Woodrow Wilson Center.

Fox, J. (1994). Targeting the Poorest: The Role of the National Indigenous Institute in Mexico's National Solidarity Program. En W. Cornelius, A. Craig y J. Fox (coords.), *Transforming State-Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy* (pp. 179-216). La Jolla, CA: University of California-Center for US-Mexican Studies.

Fox, J. (1993). La participación popular en los consejos comunitarios de abasto en México: Una lucha desigual. En W. Glade y C. Reilly (eds.), *Investigaciones sobre el desarrollo de base* (pp. 20-48). Arlington VA: Fundación Inter-Americana.

Fox, J. (1992). *The Politics of Food in Mexico: State Power and Social Mobilization*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.

Fox, J. (1990). La participación popular y el acceso a la alimentación: Los consejos comunitarios de abasto en México. *Investigación Económica*, 49(191), pp. 33-66.

Fraser, H. (2005). Four different approaches to community participation. *Community Development Journal*, 40(3), pp. 286-300.

Fursova, J. (2016). The 'business of community development' and the right to the city: reflections on the neoliberalization processes in urban community development. *Community Development Journal*, 51(2), pp. 1-17.

Gamboa-Rocabado, F. (2000). La utopía de no ser pobresCómo las políticas sociales se someten al ajuste liberal. *Tinkazos, Revista boliviana de Ciencias Sociales* mayo-agosto, año 3, no. 6.

Garza-Mercado, A. (1988). *Manual de técnicas de investigación para estudiantes de ciencias sociales*. México: El Colegio de México.

Glowacki-Dudka, M., Murray, J. y Isaacs, K.P. (2013). Examining social capital within a local food system. *Community Development Journal*, 48(1), pp. 75-88.

Godfrey, S. y Obika, A. (2004). Improved community participation: Lessons from water supply programmes in Angola. *Community Development Journal*, 39(2), pp. 156-165.

González, M. (2008). Prólogo. En Velásquez H., J. C. y Mata G., B. (eds.) *Desarrollo endógeno campesino: análisis, crítica y perspectiva* (pp. 5-12). México: Universidad Autónoma Chapingo.

Guaraldo-Choguill, M.B. (1996). A ladder of community participation for underdeveloped countries. *Habitat International*, 20(3), pp. 431-444.

Hevia, F.J. (2011). Relaciones Sociedad-Estado, participación ciudadana y clientelismo político en programas contra la pobreza. El caso de Bolsa Familia en Brasil. *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*, no. 57, pp. 205-238.

Holman, D.V. (2015). The relational bent of community participation: the challenge social network analysis and Simmel offer to top-down prescriptions of 'community'. *Community Development Journal*, 50(3), pp. 418-432.

Honorable Ayuntamiento de Toluca (2016). Plan de Desarrollo Municipal 2016-2018.

INEGI, 2015. Encuesta Intercensal 2015. Recuperado de: [inegi.org.mx](http://inegi.org.mx) [Consulta: 07/02/2016].

Iroz-Elardo, N. (2015). Health impact assessment as community participation. *Community Development Journal*, 50(2), pp. 280-295.

Jha, M. K. (2009). Food security in perspective: the significance of social action. *Community Development Journal*, 44(3), pp. 351-366.

Jimenez, E. (1988). New Forms of Community Participation in Mexico City: Success or Failure?. *Bulletin of Latin American Research*, 7(1), 17-31.

Johnston, M. (1982). The Labyrinth of Community Participation: Experience in Indonesia. *Community Development Journal*, 17(3), pp. 202-207.

Juárez-Alonso, G. (2013). Revisión del concepto de Desarrollo Local desde una perspectiva territorial. *Revista Líder*, 23(2), pp. 9-28.

Kenny, S., Hasan, A. y Fanany, I. (2017). Community development in Indonesia. *Community Development Journal*, 52(1), pp. 107-124.

Kiggins, E. y Erikson, S. L. (2013). No food in the house: policy ambiguity, inaction, and food insecurity. *Community Development Journal*, 48(4), pp. 623-638.

Kirchner, A. (2003). La gestión de los saberes sociales: algo más que Gerencia Social. Buenos Aires: Editorial Espacio.

Kliksberg, B. (1999). Seis tesis no convencionales sobre participación. *Revista de Estudios Sociales*, no. 4, pp. 1-18.

Kliksberg, B. (1997). Hacia una gerencia social eficiente. Algunas cuestiones claves. En: Gerencias Sociales de Medellín (comp.), *Políticas Públicas y Gestión Social: Una mirada desde la Gerencia Social* (pp. 129-140). Medellín: Alcaldía de Medellín.

Kliksberg, B. (1989). ¿Cómo transformar al Estado?: Más allá de mitos y dogmas. México: Fondo de Cultura Económica.

Kooiman, J. (2003). Part II: Elements of Governance. En J. Kooiman (ed.), *Governing as Governance*. Londres: SAGE publications Ltd. Recuperado de: <http://sk.sagepub.com/books/governing-as-governance> [Consulta: 21/01/2017].

Kuecker, G., Mulligan, M. y Nadarajah, Y. (2011). Turning to community in times of crisis: globally derived insights on local community formation. *Community Development Journal*, 46(2), pp. 245-264.

Licha, I. (2002). El debate actual sobre desarrollo participativo. En I. Licha (ed.) *Gerencia Social en América Latina, Enfoques y experiencias innovadoras* (pp. 69-84). Washington, D.C.: BID.

Licha, I. (2000). El análisis del entorno: herramienta de Gerencia Social. Washington, D.C.: BID-INDES.

Lizarralde, G. y Massyn, M. (2008). Unexpected negative outcomes of community participation in low-cost housing projects in South Africa. *Habitat international*, 32(1), pp. 1-14.

Lundy, P. (1999). Community participation in Jamaican conservation Projects. *Community Development Journal*, 34(2), pp. 122-132.

Madoery, O. (2011). Cambio de época y política endógena: una mirada desde las ciencias sociales. En P. Carpio Benálcazar (comp.), *Desarrollo Local: descentralización, gestión de territorios y ciudadanía* (pp. 119-123). Buenos Aires: Editorial Aby-Yala.

Malé, J.P. (2001). Desarrollo Local, reto estratégico para Centroamérica en el Siglo XXI. En FUNDE-FUNDAUNGO (coords.), *Desarrollo Local y Descentralización en Centroamérica. Primera Conferencia centroamericana* (pp. 8-44). San Salvador: COLMURES-Alcaldía de San Salvador-FUNDE-FUNDAUNGO.

Márquez-Zárate, M. A. (2007). Atributos de la Gerencia Social. *Revista Buen Gobierno*, no. 3, pp. 112-133.

Martínez-Verdú, R. (2007). El desarrollo local y la participación ciudadana. En C. Barrios N. (comp.), *La Relación Global-Local. Sus implicancias prácticas para el diseño de estrategias de desarrollo* (pp. 39-46). España: Red Académica Iberoamericana Local – Global-EUMED.

Mashau, T. S., Mutshaeni, H.N. y Kone, L.R. (2014). The relationship between Traditional Leaders and Rural Local Municipalities in South Africa: With Special Reference to Legislation Governing Local Government. *Studies of Tribes and Tribals*, 12(2), pp. 219-225.

Mathbor, G. M. (1997). The Importance of Community Participation in Coastal Zone Management: a Bangladesh Perspective. *Community Development Journal*, 32(2), pp. 124-132.

Max-Neef, M., Elizalde, A. y Hopenhayn, M. (1986). Tercera parte. Desarrollo y Autodependencia. En M. Max-neef, A. Elizalde y M. Hopenhayn (eds.), *Desarrollo a escala humana: una opción para el futuro* (pp. 53-94). Santiago de Chile: Cepaur-Fundación Daj Hammarskjöld.

Mendoza-Enríquez, H. (2015). La ciudadanía intercultural de los jóvenes en México. *Espacios Públicos*, 18(44), pp. 101-124.

Midgley, J. (1995). *Social Development. The Development Perspective in Social Welfare*. Londres: Sage Publications Ltd.

Milton, B., Attree, P., French, B., Povall, S., Whitehead, M. y Popay, J. (2012). The impact of community engagement on health and social outcomes: a systematic review. *Community Development Journal*, 47(3), pp. 316-334.

Mohan-Matur, H. (1993). Desarrollo centrado en la gente. En B. Kliksberg (comp.), *Pobreza: un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial* (pp. 219-239). Caracas: CLAD-FCE-PNUD.

Mokate, K. M. (2000). El monitoreo y la evaluación: herramientas indispensables de la gerencia social. Recuperado de: [http://www.ipardes.gov.br/pdf/cursos\\_eventos/governanca\\_2005/governanca\\_2005\\_El\\_Monitoreo\\_Y\\_La\\_Evaluacion.pdf](http://www.ipardes.gov.br/pdf/cursos_eventos/governanca_2005/governanca_2005_El_Monitoreo_Y_La_Evaluacion.pdf). [Consulta: 14-09-2017].

Molina-Molina, M.L. y Morera-Guillén, N.E. (1998). Gerencia Social; elementos para un paradigma en construcción. *Revista Costarricense de Trabajo Social*, no. 8, pp. 34-47.

Montoya, G. (2002). *Diccionario especializado de trabajo social*. Medellín: Universidad de Antioquia. Medellín.

Morúa, A. (2010). La participación comunitaria en la gestión ambiental. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 16(2), pp. 125-135.

Moser, C. y Harding, P. (1990). Community participation and self-help housing: A selective bibliography. *Community Development Journal*, 25(1), pp. 75-79.

Narayanan, P., Vineetha, G. S. y Bharadwaj, S. (2015). Charting new territory: community participation at the centre of global policy making. *Community Development Journal*, 50(4), pp. 608-623.

Njoh, A. J. (2002). Barriers to community participation in development planning: lessons from the Mutengene (Cameroon) self-help water project. *Community Development Journal*, 37(3), pp. 233-248.

OCDE (1995). *Orientations on participatory development and good governance*. Recuperado de: <https://www.oecd.org/dac/accountable-effective-institutions/31857685.pdf>. [Consulta: 12/01/2018].

Ortíz, A. (2012). Conceptos de la Gerencia Social en América Latina. *Revista de Relaciones laborales*, vol. 16, pp. 49-76.

Ostrom, E. (1996). Crossing the Great Divide: Coopruction, Sinergy and Development. *World Development*, 24(6), pp. 1073-1087.

Pérez, T., Martínez, M.A. y Rodríguez, A.L. (2006). Segunda parte. Gerencia Social Integral e Incluyente. Lineamientos estratégicos. En T. Pérez, M.A. Martínez

y A.L. Rodríguez (eds.), *Gerencia Social Integral e Incluyente* (pp. 68-123). Bogotá: Universidad de La Salle.

Petrizzo, M.A., Aldana, E. y Ochoa, A. (2006). Pautas para comprender al Desarrollo endógeno. En A. Ochoa A. (ed.), *Aprendiendo en torno al desarrollo endógeno* (pp. 37-50). Mérida, Venezuela: Universidad de Los Andes.

Pilonieta, C. y Ochoa A., A. (2006). El desarrollo endógeno sustentable. Una aproximación conceptual. En A. Ochoa A. (ed.), *Aprendiendo en torno al desarrollo endógeno* (pp. 21-34). Mérida, Venezuela: Universidad de Los Andes.

PNUD (2010). Un balance de los logros y falencias de la democracia latinoamericana. En PNUD (ed.), *Nuestra democracia* (pp. 57-90). México: PNUD-OEA-FCE.

PNUD (1993). Informe sobre Desarrollo Humano 1993. Recuperado de: [hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_1993\\_es\\_completo\\_nostats.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1993_es_completo_nostats.pdf) [Consulta: 22/01/2017].

Randell, M. (2004). Constructing participation spaces. *Community Development Journal*, 39(2), pp. 144-155.

Rao, A.P. (1982). Community participation and nutrition: some issues for consideration. *Food Nutrition Bulletin*, 4(3), pp. 1-10.

Ravensbergen, F. y Van der Plaat, M. (2010). Barriers to citizen participation: the missing voices of people living with low income. *Community Development Journal*, 45(4), pp. 389-403.

Rebellato, J. L. (2004). La participación como territorio de contradicciones éticas. En M. Romero y C. Hernández (comps.), *Concepción y metodología de la*

*educación popular. Selección de lecturas. Tomo I* (pp. 299-336). La Habana: Editorial Caminos.

Restrepo, D. (2003). Las prácticas participativas: entre la socialización y la privatización de las políticas públicas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, no. 25, pp. 1-22.

Retolaza-Eguren, I. (2008). Moving up and down the ladder: community-based participation in public dialogue and deliberation in Bolivia and Guatemala. *Community Development Journal*, 43(3), pp. 312-328.

Reyna, J. (1997). *Gerencia social: un nuevo paradigma en la formación profesional*. Medellín: Universidad de Antioquia.

Rosenfeld, M. (2005). Dilemas de la participación social. El encuentro entre las políticas públicas y la sociedad civil. *Cuadernos de Observatorio Social* no. 7, pp. 1-19.

Sabino, C. (2004). *Desarrollo y Calidad de vida*. Recuperado de: <http://ciudadanoaustral.org/biblioteca/16.-Carlos-Sabino-Desarrollo-y-calidad-de-vida.pdf>. [Consulta: 17/05/2016].

Sánchez-Ramos, M. Á. (2009). La participación ciudadana en la esfera de lo público. *Espacios Públicos*, 12(25), pp. 85-102.

Scott, M. (1977). Self-Help in Rural Mexico: Santa Maria's Well. *Community Development Journal*, 12(2), pp. 116-121.

SEDESOL, (2013). Lineamientos de organización y funcionamiento de los comités comunitarios de la Cruzada Nacional contra el Hambre y de los programas sociales federales. Recuperado de:

[http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Cruzada/Lineamientos\\_COMP LETOS.pdf](http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Cruzada/Lineamientos_COMP LETOS.pdf) [Consulta: 16/03/2015].

Serrano-Rodríguez, A. (2015). La participación ciudadana en México. *Estudios Políticos* no. 34, pp. 93-116.

Shahidul, M. y Swapan, H. (2014). Realities of community participation in metropolitan planning in Bangladesh: A comparative study of citizens and planning practitioners' perceptions. *Habitat International*, 43(1), pp.191–197.

Sidaner, E., Balaban, D. y Burlandy, L. (2012). The Brazilian school feeding programme: an example of an integrated programme in support of food and nutrition security. *Public Health Nutrition*, 16(6), pp. 989-994.

Smith, L. K. (1991). Community Participation in Health: A Case Study of World Health Organization's Healthy Cities Project in Barcelona and Sheffield. *Community Development Journal*, 26(2), pp. 112-117.

Soen, D. (1981). Citizen and Community Participation in Urban Renewal and Rehabilitation-Comments on Theory and Practice. *Community Development Journal*, 16(2), pp. 105-118.

Stein, A. (1990). Critical Issues in Community Participation in Self-help Housing Programmes. The Experience of FUNDASAL. *Community Development Journal*, 25(1), pp. 21-30.

Tatagiba, L. (2014). The Effects of Participation. *Brazilian Political Science Review*, 8(2), pp. 130-132.

Tecla-Jiménez, A. y Garza-Ramos, A. (1981). *Teoría, métodos y técnicas en la investigación social*. México: Ediciones del Taller Abierto.

Tobón, M.C. y Muñoz-Hernández, M.V. (2001). *Gerenciar los servicios sociales. Una propuesta para el desarrollo*. Bogotá: Arango Editores.

Tokman, V. y O'Donnell, G. (1999). *Pobreza y desigualdad en América Latina. Temas y nuevos desafíos*. Buenos Aires: Paidós.

Uvalle-Berrones, R. (2001). Nuevos Derroteros en Ciencia Política y Administración Pública. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 8(25) pp. 1-18.

Valencia-Lomelí, E. (2003). Políticas sociales y estrategias de combate a la pobreza en México. Hacia una agenda de investigación. Notas para la discusión. *Estudios Sociológicos*, XXI: 61, pp. 105-133.

Vázquez-Barquero, A. (2007). Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial. *Investigaciones Regionales*, núm. 11, pp. 183-210.

Vázquez-Barquero, A. (2002). Part I. The notion of endogenous development. En A. Vázquez-Barquero (ed.), *Endogenous Development. Networking, innovation, institutions and cities* (pp. 19-52). New York: Routledge Taylor & Francis Group.

Vázquez-Barquero, A. (1999a). *Desarrollo, redes e innovación. Lecciones sobre desarrollo endógeno*. Madrid: Editorial Pirámide.

Vázquez-Barquero, A. (1999b). El Desarrollo local en los tiempos de globalización. *Estudios Territoriales*, XXXII(122), pp. 721-734.

Vega-Guzmán, C. (1996). Pobreza y desarrollo. Recuperado de: <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/sura/sura-0006.pdf> [consulta: 24/04/2018].

Vega-Guzmán, C. (1995). Gerencia Social en proyectos masivos. Recuperado de: <http://www.binasss.sa.cr/revistas/ts/v20n431995/art02.pdf> [consulta: 24/04/2018].

Velázquez C., F. y González R., E. (2003). Capítulo I. Contextos y Conceptos. En F. Velázquez C. y E. González R. (eds.), *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* (pp. 42-78). Bogotá: Fundación Corona-Inter American Foundation.

Vilas, C. (1997). De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo. *Desarrollo Económico Revista de Ciencias Sociales*, 36(144), pp. 931-952.

Villalba, U., Jubeto, Y. y Guridi, L. (2014). Participation and gender in Latin America: perspectives from decentralized cooperation and Local Human Development approaches. *Community Development Journal*, 49(2), pp. 228-244.

Vitiello, D. y Wolf-Powers, L. (2014). Growing food to grow cities? The potential of agriculture foreconomic and community development in the urban United States. *Community Development Journal*, 49(4), pp. 508-523.

White, A. (1983). Obstacles to Full Community Participation in Water Supply Programmes. *Community Development Journal*, 18(2), pp. 182-186.

White, A. T. (1982). Why community participation? A discussion of the arguments. *Assignment Children* 59/60(2), pp. 17-34.

Wittman, H. y Blesh, J. (2017). Food Sovereignty and Fome Zero: Connecting Public Food Procurement Programmes to Sustainable Rural Development in Brazil. *Journal of Agrarian Change*, 17(1), pp. 81-105.

Yang, Y. (2018). Community participation for sustainable rural development: revisiting South Korean rural modernization of the 1970s. *Community Development Journal*, 53(1), pp. 61-77.

Younis, T. (1997). Bottom-up implementation after Rio: Rural community participation in Scottish forestry. *Community Development Journal*, 32(4), pp. 299-311.

Zakus, D. (1988). La participación comunitaria en los programas de atención primaria a la salud en el tercer mundo. *Salud Pública Mexicana*, vol. 30, pp. 151-174.

## 9. Anexos

### Anexo I. Herramientas metodológicas

#### a) Cuestionario a beneficiarios

##### CUESTIONARIO A BENEFICIARIOS

FECHA			
LOCALIDAD			
MUNICIPIO			
NOMBRE			
EDAD		GÉNERO	
OCUPACIÓN			
ESCOLARIDAD			
INTEGRANTES DE FAMILIA			
CASA	PROPIA	RENTA	OTRA
SERVICIOS			

##### ACTIVIDAD ECONÓMICA

SECTOR	1°	2°	3°
QUÉ PRODUCE/MANUFACTURA/REALIZA			
SECTOR 1° (ACTIVIDAD ESPECÍFICA, SUPERFICIE PRODUCTIVA, RENDIMIENTOS)			
INSUMOS PARA EL SECTOR 1°			
TIPO DE PRODUCCIÓN			
TENENCIA DE LA TIERRA (SUP. PRODUCTIVA)	PROPIA	RENTA	COMUNAL OTRA

##### ADSCRIPCIÓN A PROGRAMA O APOYO ALINEADO A LA CNcH

	ADSCRIPCIÓN DESDE (FECHA)
PROGRAMA 1	
PROGRAMA 2	
PROGRAMA 3	
PROGRAMA 4	

##### BENEFICIOS QUE EL BENEFICIARIO IDENTIFICA A TRAVÉS DEL PROGRAMA O APOYO RECIBIDO

PROGRAMA 1	
PROGRAMA 2	
PROGRAMA 3	
PROGRAMA 4	

##### MEJORAS QUE EL BENEFICIARIO IDENTIFICA RESPECTO A OTROS AÑOS Y ADMINISTRACIONES (Y PROGRAMAS)

	(>, <, =)		(>, <, =)
NIVEL DE APOYO		VESTIDO	
SALARIO/REMUNERACIÓN		INFRAESTRUCTURA	
PRODUCTIVIDAD/RENDIMIENTOS		CAPACIDADES Y ASPECTOS CULTURALES	
ALIMENTACIÓN		IGUALDAD (GÉNEROS, GENERACIONAL Y OTRAS)	
SALUD		PARTICIPACIÓN	
EDUCACIÓN		ACTIVIDADES RECREATIVAS Y ESPARCIMIENTO	

##### ANOTACIONES Y OBSERVACIONES

Fuente: elaboración propia

## b) Guías de entrevista

### Guía de entrevista a beneficiarios

#### GUÍA DE ENTREVISTA A BENEFICIARIOS

FECHA:

LOCALIDAD/MUNICIPIO:

NOMBRE DEL ENTREVISTADO:

OCUPACIÓN/PROFESIÓN:

EDAD:

GÉNERO:

BENEFICIARIO DE PROGRAMA(S):

1. ¿CÓMO SE ENTERÓ DEL PROGRAMA(S) Y CÓMO SE INTEGRÓ?
2. ¿QUÉ OPINA DE LA CNcH Y DE LOS APOYOS QUE SE DAN A TRAVÉS DE ÉSTA?
3. ¿SABE DE ALGÚN COMITÉ O GRUPO QUE INFORMA O AYUDA A "PEDIR APOYOS DE GOBIERNO" DENTRO DE LA COMUNIDAD, Y QUIÉNES SON?
4. EN CASO DE HABER ESE TIPO DE GRUPOS, ¿SE LE TOMA EN CUENTA CUANDO VAN A PEDIR ESOS APOYOS?, ¿DE QUÉ MANERA(S)?
5. ¿CONSIDERA IMPORTANTE IR A LAS REUNIONES Y SE LE TOMA EN CUENTA PARA "PEDIR APOYOS DE GOBIERNO", Y POR QUÉ?
6. EN CASO DE ASISTIR A LAS REUNIONES, JUNTAS O ASAMBLEAS DE INFORMACIÓN O "PARA PEDIR APOYOS", ¿UD. HA OPINADO O DADO SUGERENCIAS? (VA PERO NO OPINA/SÓLO APRUEBA O DESAPRUEBA SIN OPINAR/NO VA O NO LE INTERESA), ¿POR QUÉ?
7. ¿CÓMO SE PODRÍA MEJORAR LA PETICIÓN DE APOYOS NECESARIOS PARA LA LOCALIDAD?
8. TAMBIÉN, ¿CÓMO SE PODRÍA MEJORAR EL APOYO (DE LOS PROGRAMAS) QUE RECIBE?
9. EN GENERAL, ¿CÓMO SE SIENTE UD. CON EL APOYO QUE RECIBE?
10. ¿LE PARECE ADECUADO EL TRABAJO "DE QUIENES DAN LOS APOYOS DE GOBIERNO" 8INCLUIDO EL GOBIERNO?

ANOTACIONES Y OBSERVACIONES

Fuente: elaboración propia

## Guía de entrevista a aspirantes a beneficiarios y voluntarios (no beneficiarios)

### GUÍA DE ENTREVISTA - ASPIRANTES A BENEFICIARIOS Y VOLUNTARIOS (NO BENEFICIARIOS)

FECHA:

LOCALIDAD/MUNICIPIO:

NOMBRE DEL ENTREVISTADO:

OCUPACIÓN/PROFESIÓN:

EDAD:

GÉNERO:

1. ¿QUÉ CONOCE DE LA CNcH Y DE LOS APOYOS QUE SE DAN A TRAVÉS DE ÉSTA?
2. ¿LE GUSTARÍA SER BENEFICIARIO DE ALGÚN PROGRAMA O PROYECTO DE LA CNcH, CUÁLES Y POR QUÉ?
3. EN GENERAL, ¿QUÉ OPINA DEL TRABAJO QUE SE REALIZA PARA LOS "PROGRAMAS DE GOBIERNO" Y REPARTIR RECURSOS DE ESE TIPO A LAS PERSONAS "QUE MÁS CARECEN"?
4. ¿LE PARECEN NECESARIOS LOS PROGRAMAS Y "APOYOS QUE VIENEN DEL GOBIERNO"?
5. EN SU OPINIÓN, ¿CÓMO SE PODRÍA MEJORAR LA SITUACIÓN ACTUAL EN LA LOCALIDAD (MENOS HAMBRE Y MENOS POBREZA)?

ANOTACIONES Y OBSERVACIONES

Fuente: elaboración propia

## Guía de entrevista a integrantes de los CC-CNcH

### GUÍA DE ENTREVISTA A INTEGRANTES DEL CC-CNcH

FECHA:

LOCALIDAD/MUNICIPIO:

NOMBRE DEL ENTREVISTADO:

OCUPACIÓN/PROFESIÓN:

EDAD:

GÉNERO:

FIGURA QUE OCUPA DENTRO DEL CC-CNcH:

PERIODO DE PERTENENCIA AL CNcH:

1. ¿CÓMO Y CUÁNDO SE FORMÓ EL CC-CNcH?
2. ¿QUÉ ACTIVIDADES HAN HECHO A PARTIR DE SU FORMACIÓN?, ¿LLEVAN REGISTRO DE ELLO?
3. ¿HICIERON UN PLAN DE ACCIÓN INICIAL?, ¿CÓMO LO HICIERON?
4. ¿QUÉ DIFICULTADES/LIMITANTES HALLARON TRABAJANDO COMO COMITÉ?, ¿CÓMO LAS HAN MANEJADO?
5. PREVALECE ALGUNA DE LAS DIFICULTADES O HAN SURGIDO NUEVAS?, ¿CUÁLES?, ¿CÓMO LAS HAN MANEJADO?
6. ¿CÓMO HA SIDO EL TRABAJO DEL GRUPO DESDE EL INICIO HASTA AHORA?
7. ¿SE HA MODIFICADO SU FUNCIÓN Y ORGANIZACIÓN?, ¿EN QUÉ ASPECTOS?
8. ¿HAN TRABAJADO EN CONJUNTO CON DEPENDENCIAS Y FUNCIONARIOS PÚBLICOS EN PROGRAMAS DE LA CNcH?, ¿EN QUÉ MANERAS y ACTIVIDADES? (POR PROGRAMA)
9. ¿CÓMO SE INTEGRAN LOS JÓVENES EN EL TRABAJO DEL CC-CNcH?, ¿EN QUÉ DINÁMICAS Y CUÁLES SON LOS PROCEDIMIENTOS?
10. ¿HAN OBSERVADO CAMBIOS A PARTIR DE LA CNcH Y SU INTEGRACIÓN COMO CC-CNcH?, ¿QUÉ TIPO DE CAMBIOS?
11. ¿CÓMO SE PODRÍA MEJORAR EL TRABAJO COMO CC-CNcH Y EN EL TRABAJO CONJUNTO CON PROMOTORES COMUNITARIOS, REPRESENTANTES DE LAS DEPENDENCIAS Y LAS AUTORIDADES LOCALES?

ANOTACIONES Y OBSERVACIONES

Fuente: elaboración propia

# Guía de entrevista a funcionarios públicos

## GUÍA DE ENTREVISTA A FUNCIONARIOS PÚBLICOS

CUESTIONARIO DIRIGIDO A AUTORIDADES LOCALES, DELEGADOS Y SUBDELEGADOS INSTITUCIONALES.

FECHA:

DEPARTAMENTO/MUNICIPIO:

INSTITUCIÓN, DELEGACIÓN O SUBDELEGACIÓN:

NOMBRE DE QUIEN ATIENDE AL CUESTIONARIO:

CARGO:

EDAD:

FORMACIÓN:

1. ¿QUÉ SON LOS CC-CNcH?, ¿QUÉ PAPEL TIENEN DENTRO DE LAS LOCALIDADES?
2. EN SU CASO, ¿CÓMO SE HA TRABAJADO DE LA MANO A ESOS COMITÉS?
3. ¿QUÉ ES LO QUE CARACTERIZA A LOS CC-CNcH?
4. ¿QUÉ APORTES HAN TENIDO LOS CC-CNcH?
5. ¿SE TRABAJADO EN BASE A UN PLAN O ESTRATEGIA JUNTO A LOS CC-CNcH?. DE SER ASÍ, ¿EN QUÉ CONSISTE?
6. ¿CÓMO SE HA COORDINADO SU FUNCIÓN CON LA DE LOS CC-CNcH EN BASE AL PLAN DE ACCIÓN LOCAL QUE PROMUEVE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL?
7. DESDE LA FUNCIÓN QUE UD. DESEMÉÑA, ¿CÓMO SE APRECIA LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA?
8. ¿QUÉ IMPORTANCIA Y SENTIDO TIENE LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA PARA CUMPLIR CON LAS METAS Y OBJETIVOS QUE PROMUEVE LA CNcH A PARTIR DE LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS EN QUE UD. PARTICIPA?
9. ¿CÓMO HA TOMADO EN CUENTA A LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA EN LAS LOCALIDADES DONDE HA TRABAJADO DE LA MANO DE LOS PROGRAMAS ALINEADOS A LA CNcH?
10. ¿QUÉ PARTICULARIDADES HA OBSERVADO SOBRE LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA INTEGRADA A LA CNcH?
11. ¿CÓMO SE ASOCIAN EL DESEMPEÑO DE LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA Y EL DESARROLLO QUE SE PROMUEVE A NIVEL LOCAL?
12. DESDE SU EXPERIENCIA, ¿QUÉ APORTES AL DESARROLLO HA TENIDO LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA?

APORTES (EN CASO DE HABERLOS)

SOCIAL:

ECONÓMICO:

POLÍTICO-INSTITUCIONAL:

CULTURAL:

FÍSICO-NATURAL:

OTROS:

13. ¿SE HA TRABAJADO JUNTO A OTRAS INSTITUCIONES?, ¿CUÁLES? Y, ¿EN QUÉ ACCIONES?

---

Fuente: elaboración propia

14. ¿EN QUÉ ACCIONES SE HA TRABAJADO CON OTRAS INSTITUCIONES Y QUE AVANCES SE HAN TENIDO?
15. ¿QUÉ EFECTOS TANGIBLES HA TENIDO LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA A NIVEL INSTITUCIONAL?
16. ¿QUÉ TIPO DE ACCIONES SON LAS QUE SE HAN PROPUESTO A PARTIR DE LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA?
17. JUNTO A LOS CC-CNcH, ¿SE HAN LOGRADO ESTABLECER ESTRATEGIAS O PLANES DE ACCIÓN A NIVEL COMUNITARIO?
18. DESDE SU PUNTO DE VISTA, ¿LAS ACCIONES EN TÉRMINOS DE PARTICIPACIÓN COMUNITARIA SON SUFICIENTES O AÚN HAY ASPECTOS POR ATENDER?, ¿CUÁLES? Y, ¿CÓMO SE TENDRÍAN QUE ABORDAR?
19. INSTITUCIONALMENTE, ¿HACIA DONDE SE PROYECTA LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA Y EL PAPEL DE LOS CC-CNcH?
20. EN SU OPINIÓN, ¿QUÉ MEJORAS, ADECUACIONES O INNOVACIONES PODRÍAN IMPLEMENTARSE EN TÉRMINOS DE PARTICIPACIÓN COMUNITARIA PARA CUMPLIR CON LOS OBJETIVOS DE LA CNcH?
21. ¿CÓMO SE TENDRÍA QUE PROCEDER DESDE LA FUNCIÓN PÚBLICA (LOCAL, MUNICIPAL, ESTATAL Y FEDERAL) PARA MEJORAR SUSTANCIALMENTE LAS ACCIONES (PROYECTOS, PROGRAMAS, ESTRATEGIAS, PLANES) QUE FOMENTA LA CNcH PARA LOS DIFERENTES SECTORES Y RUBROS (SOCIAL, ECONÓMICO, ALIMENTARIO Y NUTRICIONAL, CULTURAL, EDUCATIVO, SALUD, VIVIENDA, INFRAESTRUCTURA) EN LAS LOCALIDADES?

**SECTORES**

SECTOR 1°:

SECTOR 2°:

SECTOR 3°:

**RUBROS**

SOCIAL:

ECONÓMICO:

ALIMENTARIO Y NUTRICIONAL:

CULTURAL:

EDUCATIVO:

SALUD:

VIVIENDA:

INFRAESTRUCTURA:

OTROS:

ANOTACIONES Y OBSERVACIONES

Fuente: elaboración propia



QUIENES PARTICIPAN POCO (OPINAN ESPORÁDICAMENTE):

QUIENES SOLO ASISTEN (APRUEBAN Y DESAPRUEBAN PERO NO OPINAN, NI SUGIEREN O SÓLO ASISTEN):

FRECUENCIA CON QUE SE REALIZAN LAS REUNIONES:

COMPORTAMIENTO GRUPAL (ACTIVO Y DINÁMICO, TENSIÓN O FRICCIONES, DIÁLOGO ABIERTO Y FLÚIDO, ATMÓSFERA DE RESPETO Y CORDIALIDAD ENTRE PARTICIPANTES, SEGREGACIÓN, PREDOMINIO DE CRITERIOS INDIVIDUALES):

SE CUMPLE EL OBJETIVO SEÑALADO PARA LA SESIÓN:

HAY PRESENCIA DE REPRESENTANTES DE LA FUNCIÓN PÚBLICA Y EL GOBIERNO LOCAL: S/N

NOMBRE:

DEPENDENCIA:

MECÁNICA DE INTERVENCIÓN (SE PARTE DE UN PROBLEMA O NECESIDAD VIGENTE, SE PROPONE UNA ACTIVIDAD O ACCIÓN CONCRETA, ETC.):

ELEMENTOS DE USOS Y COSTUMBRES LOCALES DURANTE LA REUNIÓN (PROTOCOLOS, ACTOS SIMBÓLICOS, ENTRE OTROS)

CÓMO SE TOMA EN CUENTA LA PARTICIPACIÓN DE LOS ASISTENTES POR PARTE DE QUIENES DIRIGEN LA SESIÓN (SE SOLICITA LA OPINIÓN, SE DIALOGA Y HAY DEBATE, SE DISCUTE, ETC.):

LA INTERACCIÓN PARTICIPATIVA MUESTRA SOLUCIÓN FEHACIENTE A PROBLEMAS Y NECESIDADES COMUNITARIAS (SI/NO):

HAY ADECUADA OPERATIVIDAD DEL DIÁLOGO POR PARTE DE QUIENES CONVOCAN LA SESIÓN (SI/NO):

ES ADECUADA LA DINÁMICA DE ORGANIZACIÓN (SI/NO):

LAS INICIATIVAS DE PARTICIPACIÓN SON ENDÓGENAS O EXÓGENAS A LA COMUNIDAD:

CÓMO SON DETERMINADAS LAS ACCIONES Y MEDIDAS A SEGUIR (ACCIONES POCO ESPECÍFICAS O AMBIGÜAS, ACCIONES CLARAS Y ESPECÍFICAS, PROYECTOS, ESTRATEGIAS, ENTRE OTROS):

#### **ANOTACIONES Y OBSERVACIONES (ASPECTOS SIGNIFICATIVOS)**

EJEMPLOS:

##### VALORACIÓN POSITIVA

LOS ORGANISMOS Y ORGANIZACIONES COMUNITARIOS REALIZAN ACCIONES QUE COADYUVAN AL FORTALECIMIENTO DEL TEJIDO SOCIAL LOCAL COMO ACTIVIDADES CULTURALES O DEPORTIVAS.

SE TIENE EN CUENTA EL SANEAMIENTO E HIGIENE DE LOS INTEGRANTES DE LA COMUNIDAD.

SE PRIORIZA LA ATENCIÓN DE INDIVIDUOS CON MAYOR VULNERABILIDAD (NIÑOS, MUJERES GESTANTES Y EN LACTANCIA, PERSONAS DE MÁS BAJOS RECURSOS ECONÓMICOS, PERSONAS EN CONDICIÓN GERIÁTRICA, PERSONAS CON MARCADAS LIMITACIONES FÍSICAS Y PSÍQUICAS, SE FOMENTA LA ACCIÓN SOLIDARIA -AYUDA MUTUA-, ENTRE OTROS).

SE CONCENTRAN ESFUERZOS Y RECURSOS (FOCALIZACIÓN) EN EDUCACIÓN, SALUD INFANTIL Y ATENCIÓN INTEGRAL DE LA COMUNIDAD.

LA PARTICIPACIÓN Y GESTIÓN DE LAS FIGURAS COMUNITARIAS PROMUEVE Y FACILITA LA PRESENCIA DE PROFESIONALES QUE APORTAN A LAS CONDICIONES DE BIENESTAR A NIVEL COMUNITARIO.

Fuente: elaboración propia

LOS PROCESOS PARTICIPATIVOS A NIVEL COMUNITARIO MUESTRAN ORIENTACIÓN HACIA ENFOQUES INTEGRALES Y MULTIDIMENSIONALES (DESDE DIFERENTES ÁMBITOS –AGRICULTURA, GANADERÍA, SALUD, DEPORTE, ETC.- Y ÁREAS DE CONOCIMIENTO –EDUCACIÓN, HUMANIDADES, CIENCIAS DE LA SALUD, ETC-).

#### VALORACIÓN NEGATIVA

LA COMUNICACIÓN Y DINÁMICAS PARTICIPATIVAS EN LA COMUNIDAD, A VECES NO SON BUENAS.

SE REFLEJA UNA ATMÓSFERA EMOCIONAL NEGATIVA.

LOS FUNCIONARIOS DE ORGANISMOS Y ORGANIZACIONES QUE INCIDEN EN LA COMUNIDAD PLANIFICAN LAS ACTIVIDADES DESDE SUS PUNTOS DE VISTA, GENERALMENTE NO SE TIENE EN CUENTA LAS ASPIRACIONES Y PARTICIPACIÓN DE LOS COMUNITARIOS.

LAS DINÁMICAS QUE ADOPTAN LOS COMUNITARIOS PARA TRATAR SUS PROBLEMAS Y NECESIDADES NO SON SISTEMÁTICAS, NI PARTEN DE UNA CONDICIÓN OBJETIVA REAL.

LA COMUNICACIÓN Y DIÁLOGO ENTRE COMUNITARIOS ES DEFICIENTE, LO QUE OBSTACULIZA LA SOLUCIÓN DE PROBLEMAS COLECTIVOS.

LA ORGANIZACIÓN (DIVISIÓN SOCIAL DEL TRABAJO, EN BASE A TALENTO Y APTITUD) ES POCO EFICAZ PARA ATENDER UNA SITUACIÓN DETERMINADA.

Fuente: elaboración propia

**d) Matriz descriptiva general para los atributos de gerencia social para el desarrollo local**

**MATRIZ DESCRIPTIVA PARA LOS ATRIBUTOS DE GERENCIA SOCIAL Y DESARROLLO LOCAL PARA LOS PROCESOS PARTICIPATIVOS DE LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS DE TIPO INCLUSIVO ALINEADOS A LA CNCH**

ACTIVIDAD/PROGRAMA:				
ATRIBUTO DE GERENCIA SOCIAL		DESCRIPCIÓN	APORTE A ELEMENTOS DEL DESARROLLO LOCAL (Y DESCRIPCIÓN)	
REIVINDICACIÓN E INCORPORACIÓN DE ACTORES LOCALES			ECONÓMICO	
			SOCIAL	
			POLÍTICO-INSTITUCIONAL	
			CULTURAL	
FOMENTO A LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA ORGANIZADA			FÍSICO-NATURAL	
			ECONÓMICO	
			SOCIAL	
			POLÍTICO-INSTITUCIONAL	
AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN			CULTURAL	
			FÍSICO-NATURAL	
			ECONÓMICO	
			SOCIAL	
EFICIENCIA			POLÍTICO-INSTITUCIONAL	
			CULTURAL	
			FÍSICO-NATURAL	
			ECONÓMICO	
GESTIÓN COMUNITARIA			SOCIAL	
			POLÍTICO-INSTITUCIONAL	
			CULTURAL	
			FÍSICO-NATURAL	
INNOVACIÓN			ECONÓMICO	
			SOCIAL	
			POLÍTICO-INSTITUCIONAL	
			CULTURAL	
SINERGIA			FÍSICO-NATURAL	
			ECONÓMICO	
			SOCIAL	
			POLÍTICO-INSTITUCIONAL	
FOCALIZACIÓN			CULTURAL	
			FÍSICO-NATURAL	
			ECONÓMICO	
			SOCIAL	
FORMACIÓN O DE DESARROLLO CAPITAL SOCIAL			POLÍTICO-INSTITUCIONAL	
			CULTURAL	
			ECONÓMICO	
			FÍSICO-NATURAL	

Fuente: elaboración propia

## Anexo II. Matrices de valoración mediante elementos de GS para el DL en las localidades de estudio

### a) Valoración de elementos de GS para el DL en Barrio de Jesús 1ª sección

#### Programa PROSPERA

#### RC

FIGURA REPRESENTATIVA	DETERMINANTES			SUMATORIA
	or	ac	au	
Beneficiarios participantes	1	1	0	2
Promotor comunitario	0	1	0	1
Vocales	0	1	0	1
Voluntariado comunitario organizado	0	0	0	0
Comité comunitario	0	0	0	0
VALORACIÓN TOTAL DE RC				4

PUNTAJE	INTERPRETACIÓN
0 a 5	Egocentrismo participativo, o déficit de figuras participativas a nivel comunitario
6 a 10	Representatividad comunitaria funcional pero susceptible de mejoras
11 a 15	Óptima representatividad a nivel comunitario

#### APO y G

ETAPAS	ACTIVIDAD	*FIG. REP. INTERNAS					SUMA	**FIG. REP. EXTERNAS					SUMA
		bp	pc	v	vc	cc		pe	e	o	s	f	
Planificación	Diagnóstico	1	1	1	0	0	3	1	1	1	1	0	4
	Objetivos y prioridades	1	1	1	0	0	3	1	1	1	1	1	5
	Programación	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	5
Ejecución	Administración	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	5
	Actividades técnicas	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	5
	Educación	1	1	1	0	0	3	1	1	0	1	1	4
	Utilización de servicios	1	1	1	0	0	3	0	0	0	0	0	0
Control	Supervisión	0	1	1	0	0	2	1	1	1	1	1	5
Evaluación	Análisis de resultados	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	5
VALORACIÓN TOTAL DE APO (suma total de fig. representativas internas a la comunidad)							I= 14						E= 38

\* FIGURAS REPRESENTATIVAS INTERNAS A LA COMUNIDAD

bp: beneficiarios participantes  
pc: promotor comunitario  
v: vocales  
vc: voluntariado comunitario  
cc: comité comunitario

\*\* FIGURAS REPRESENTATIVAS EXTERNAS A LA COMUNIDAD

pe: promotor externo  
e: encargado  
o: operador  
s: supervisor  
f: funcionario (sin esp.)

PUNTAJE	INTERPRETACIÓN
0 a 10	Nula APO por parte del RC
11 a 20	Bajo nivel de APO por parte de la RC

21 a 30	Nivel medio de APO por parte de la RC
31 a 40	Alto nivel de APO por parte de la RC
41 a 45	Óptimo nivel de APO por parte de la RC

## Programa COMEDORES COMUNITARIOS

### RC

FIGURA REPRESENTATIVA	DETERMINANTES			SUMATORIA
	or	ac	au	
Beneficiarios participantes	1	1	0	2
Promotor comunitario	1	1	1	3
Vocales	1	1	1	3
Voluntariado comunitario organizado	1	1	0	2
Comité comunitario	0	0	0	0
VALORACIÓN TOTAL DE RC				10

### APO y G

ETAPAS	ACTIVIDAD	*FIG. REP. INTERNAS					SUMA	**FIG. REP. EXTERNAS					SUMA
		bp	pc	v	vc	cc		pe	e	o	s	f	
Planificación	Diagnóstico	1	1	1	1	0	4	1	1	1	1	0	4
	Objetivos y prioridades	1	1	1	1	0	4	1	1	1	1	0	4
	Programación	1	1	1	1	0	4	1	1	1	1	0	4
Ejecución	Administración	0	1	1	1	0	3	1	1	1	1	1	5
	Actividades técnicas	0	1	1	0	0	2	1	1	1	1	0	4
	Educación	1	1	1	1	0	4	1	1	0	1	0	3
	Utilización de servicios	1	1	1	1	0	4	0	0	0	0	0	0
Control	Supervisión	1	1	1	1	0	4	1	1	1	1	1	5
Evaluación	Análisis de resultados	0	1	1	1	0	3	1	1	1	1	1	5
VALORACIÓN TOTAL DE APO (suma total de fig. representativas internas a la comunidad)							I= 32						E= 34

\* FIGURAS REPRESENTATIVAS INTERNAS A LA COMUNIDAD  
 bp: beneficiarios participantes  
 pc: promotor comunitario  
 v: vocales  
 vc: voluntariado comunitario  
 cc: comité comunitario

\*\* FIGURAS REPRESENTATIVAS EXTERNAS A LA COMUNIDAD  
 pe: promotor externo  
 e: encargado  
 o: operador  
 s: supervisor  
 f: funcionario (sin especificar)

## Programa SEGURO POPULAR

### RC

FIGURA REPRESENTATIVA	DETERMINANTES			SUMATORIA
	or	ac	au	
Beneficiarios participantes	1	1	0	2
Promotor comunitario	0	0	0	0
Vocales	0	0	0	0
Voluntariado comunitario organizado	0	0	0	0
Comité comunitario	0	0	0	0
VALORACIÓN TOTAL DE RC				2

## APO y G

ETAPAS	ACTIVIDAD	*FIG. REP. INTERNAS					SUMA	**FIG. REP. EXTERNAS					SUMA
		bp	pc	v	vc	cc		pe	e	o	s	f	
Planificación	Diagnóstico	1	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	5
	Objetivos y prioridades	1	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	5
	Programación	1	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	5
Ejecución	Administración	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	5
	Actividades técnicas	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1	1	4
	Educación	1	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	5
	Utilización de servicios	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Control	Supervisión	1	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	5
Evaluación	Análisis de resultados	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	5
VALORACIÓN TOTAL DE APO (suma total de fig. representativas internas a la comunidad)							I= 6						E= 39

**\* FIGURAS REPRESENTATIVAS INTERNAS A LA COMUNIDAD**

bp: beneficiarios participantes  
 pc: promotor comunitario  
 v: vocales  
 vc: voluntariado comunitario  
 cc: comité comunitario

**\*\* FIGURAS REPRESENTATIVAS EXTERNAS A LA COMUNIDAD**

pe: promotor externo  
 e: encargado  
 o: operador  
 s: supervisor  
 f: funcionario (sin especificar)

**b) Valoración de elementos de GS para el DL en San Francisco Ixtlahuaca.**

**Programa PROSPERA**

**RC**

FIGURA REPRESENTATIVA	DETERMINANTES			SUMATORIA
	or	ac	au	
Beneficiarios participantes	1	1	0	2
Promotor comunitario	1	1	0	2
Vocales	1	1	0	2
Voluntariado comunitario organizado	0	0	0	0
Comité comunitario	0	0	0	0
<b>VALORACIÓN TOTAL DE RC</b>				<b>6</b>

PUNTAJE	INTERPRETACIÓN
0 a 5	Egocentrismo participativo, o déficit de figuras participativas a nivel comunitario
6 a 10	Representatividad comunitaria funcional pero susceptible de mejoras
11 a 15	Óptima representatividad a nivel comunitario

**APO y G**

ETAPAS	ACTIVIDAD	*FIG. REP. INTERNAS					SUMA	**FIG. REP. EXTERNAS					SUMA
		bp	pc	v	vc	cc		pe	e	o	s	f	
Planificación	Diagnóstico	1	1	1	0	0	3	1	1	1	0	0	3
	Objetivos y prioridades	1	1	1	0	0	3	1	1	1	0	0	3
	Programación	0	1	1	0	0	2	1	1	1	0	0	3
Ejecución	Administración	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	1	4
	Actividades técnicas	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	4
	Educación	1	1	1	0	0	3	1	1	0	1	1	4
	Utilización de servicios	1	1	1	0	0	3	0	0	0	0	0	0
Control	Supervisión	0	1	1	0	0	2	1	1	1	1	0	4
Evaluación	Análisis de resultados	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	4
<b>VALORACIÓN TOTAL DE APO</b> (suma total de fig. representativas internas a la comunidad)							I= 16						E= 29

\* FIGURAS REPRESENTATIVAS INTERNAS A LA COMUNIDAD  
 bp: beneficiarios participantes  
 pc: promotor comunitario  
 v: vocales  
 vc: voluntariado comunitario  
 cc: comité comunitario

\*\* FIGURAS REPRESENTATIVAS EXTERNAS A LA COMUNIDAD  
 pe: promotor externo  
 e: encargado  
 o: operado  
 s: supervisor  
 f: funcionario (sin especificar)

PUNTAJE	INTERPRETACIÓN
0 a 10	Nula APO por parte del RC
11 a 20	Bajo nivel de APO por parte de la RC
21 a 30	Nivel medio de APO por parte de la RC
31 a 40	Alto nivel de APO por parte de la RC
41 a 45	Óptimo nivel de APO por parte de la RC

**Programa COMEDORES COMUNITARIOS**

## RC

FIGURA REPRESENTATIVA	DETERMINANTES			SUMATORIA
	or	ac	au	
Beneficiarios participantes	1	1	0	2
Promotor comunitario	1	1	1	3
Vocales	1	1	1	3
Voluntariado comunitario organizado	1	1	0	2
Comité comunitario	0	0	0	0
VALORACIÓN TOTAL DE RC				10

## APO y G

ETAPAS	ACTIVIDAD	*FIG. REP. INTERNAS					SUMA	**FIG. REP. EXTERNAS					SUMA
		bp	pc	v	vc	cc		pe	e	o	s	f	
Planificación	Diagnóstico	1	1	1	1	0	4	1	1	1	1	0	4
	Objetivos y prioridades	1	1	1	1	0	4	1	1	0	1	1	4
	Programación	0	1	1	1	0	3	1	1	1	1	0	4
Ejecución	Administración	0	1	1	1	0	3	1	1	0	0	0	2
	Actividades técnicas	0	1	1	0	0	2	1	0	0	1	0	2
	Educación	1	1	1	1	0	4	1	1	1	1	0	4
	Utilización de servicios	1	1	1	1	0	4	0	0	0	0	0	0
Control	Supervisión	1	1	1	1	0	4	1	1	1	1	0	4
Evaluación	Análisis de resultados	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	5
VALORACIÓN TOTAL DE APO (suma total de fig. representativas internas a la comunidad)							I= 28						E= 29

\* FIGURAS REPRESENTATIVAS INTERNAS A LA COMUNIDAD  
 bp: beneficiarios participantes  
 pc: promotor comunitario  
 v: vocales  
 vc: voluntariado comunitario  
 cc: comité comunitario

\*\* FIGURAS REPRESENTATIVAS EXTERNAS A LA COMUNIDAD  
 pe: promotor externo  
 e: encargado  
 o: operador  
 s: supervisor  
 f: funcionario (sin especificar)

## Programa SEGURO POPULAR

### RC

FIGURA REPRESENTATIVA	DETERMINANTES			SUMATORIA
	or	ac	au	
Beneficiarios participantes	1	1	0	2
Promotor comunitario	0	0	0	0
Vocales	0	0	0	0
Voluntariado comunitario organizado	0	0	0	0
Comité comunitario	0	0	0	0
VALORACIÓN TOTAL DE RC				2

## APO y G

ETAPAS	ACTIVIDAD	*FIG. REP. INTERNAS					SUMA	**FIG. REP. EXTERNAS					SUMA
		bp	pc	v	vc	cc		pe	e	o	s	f	
Planificación	Diagnóstico	1	0	0	0	0	1	1	1	1	1	0	4
	Objetivos y prioridades	1	0	0	0	0	1	1	1	1	1	0	4
	Programación	1	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0	3

Ejecución	Administración	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	4
	Actividades técnicas	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	4
	Educación	1	0	0	0	0	1	1	1	0	1	1	4
	Utilización de servicios	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Control	Supervisión	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	4
Evaluación	Análisis de resultados	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	4
VALORACIÓN TOTAL DE APO (suma total de fig. representativas internas a la comunidad)								I= 5					E= 31

\* FIGURAS REPRESENTATIVAS INTERNAS A LA COMUNIDAD

bp: beneficiarios participantes

pc: promotor comunitario

v: vocales

vc: voluntariado comunitario

cc: comité comunitario

\*\* FIGURAS REPRESENTATIVAS EXTERNAS A LA COMUNIDAD

pe: promotor externo

e: encargado

o: operador

s: supervisor

f: funcionario (sin especificar)

**c) Valoración de elementos de GS para el DL en Manzana 6ª centro.**

**Programa PROSPERA**

**RC**

FIGURA REPRESENTATIVA	DETERMINANTES			SUMATORIA
	or	ac	au	
Beneficiarios participantes	1	1	0	2
Promotor comunitario	1	1	1	3
Vocales	1	1	0	2
Voluntariado comunitario organizado	1	0	0	1
Comité comunitario	0	0	0	0
<b>VALORACIÓN TOTAL DE RC</b>				<b>8</b>

PUNTAJE	INTERPRETACIÓN
0 a 5	Egocentrismo participativo, o déficit de figuras participativas a nivel comunitario
6 a 10	Representatividad comunitaria funcional pero susceptible de mejoras
11 a 15	Óptima representatividad a nivel comunitario

**APO y G**

ETAPAS	ACTIVIDAD	*FIG. REP. INTERNAS					SUMA	**FIG. REP. EXTERNAS					SUMA
		bp	pc	v	vc	cc		pe	e	o	s	f	
Planificación	Diagnóstico	1	1	1	0	0	3	1	1	1	1	0	4
	Objetivos y prioridades	1	1	1	0	0	3	1	1	1	1	0	4
	Programación	0	1	1	0	0	2	1	1	1	0	1	4
Ejecución	Administración	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	1	4
	Actividades técnicas	0	1	1	0	0	2	1	1	1	1	1	5
	Educación	1	1	1	1	0	4	1	1	1	1	1	5
	Utilización de servicios	1	1	1	1	0	4	0	0	0	0	0	0
Control	Supervisión	0	1	1	0	0	2	1	1	1	1	1	5
Evaluación	Análisis de resultados	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	5
<b>VALORACIÓN TOTAL DE APO</b> (suma total de fig. representativas internas a la comunidad)							I= 20						E= 36

\* FIGURAS REPRESENTATIVAS INTERNAS A LA COMUNIDAD  
 bp: beneficiarios participantes  
 pc: promotor comunitario  
 v: vocales  
 vc: voluntariado comunitario  
 cc: comité comunitario

\*\* FIGURAS REPRESENTATIVAS EXTERNAS A LA COMUNIDAD  
 pe: promotor externo  
 e: encargado  
 o: operador  
 s: supervisor  
 f: funcionario (sin especificar)

PUNTAJE	INTERPRETACIÓN
0 a 10	Nula APO por parte del RC
11 a 20	Bajo nivel de APO por parte de la RC
21 a 30	Nivel medio de APO por parte de la RC
31 a 40	Alto nivel de APO por parte de la RC
41 a 45	Óptimo nivel de APO por parte de la RC

## Programa COMEDORES COMUNITARIOS

### RC

FIGURA REPRESENTATIVA	DETERMINANTES			SUMATORIA
	or	ac	au	
Beneficiarios participantes	1	1	0	2
Promotor comunitario	0	1	0	1
Vocales	0	1	0	1
Voluntariado comunitario organizado	1	1	0	2
Comité comunitario	0	0	0	0
VALORACIÓN TOTAL DE RC				6

### APO y G

ETAPAS	ACTIVIDAD	*FIG. REP. INTERNAS					SUMA	**FIG. REP. EXTERNAS					SUMA
		bp	pc	v	vc	cc		pe	e	o	s	f	
Planificación	Diagnóstico	1	1	1	1	0	4	1	1	0	0	0	2
	Objetivos y prioridades	1	1	1	1	0	4	1	1	1	0	0	3
	Programación	0	1	1	1	0	3	1	1	0	0	1	3
Ejecución	Administración	0	1	0	0	0	1	1	0	0	0	1	2
	Actividades técnicas	0	1	1	0	0	2	1	1	1	1	1	5
	Educación	1	1	1	0	0	3	1	1	0	1	1	4
	Utilización de servicios	1	1	1	1	0	4	0	0	0	0	0	0
Control	Supervisión	1	1	0	0	0	2	1	1	0	0	1	3
Evaluación	Análisis de resultados	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	5
VALORACIÓN TOTAL DE APO (suma total de fig. representativas internas a la comunidad)							I= 23						E= 27

\* FIGURAS REPRESENTATIVAS INTERNAS A LA COMUNIDAD  
 bp: beneficiarios participantes  
 pc: promotor comunitario  
 v: vocales  
 vc: voluntariado comunitario  
 cc: comité comunitario

\*\* FIGURAS REPRESENTATIVAS EXTERNAS A LA COMUNIDAD  
 pe: promotor externo  
 e: encargado  
 o: operador  
 s: supervisor  
 f: funcionario (sin especificar)

## Programa SEGURO POPULAR

### RC

FIGURA REPRESENTATIVA	DETERMINANTES			SUMATORIA
	or	ac	au	
Beneficiarios participantes	1	1	0	2
Promotor comunitario	0	0	0	0
Vocales	0	0	0	0
Voluntariado comunitario organizado	0	0	0	0
Comité comunitario	0	0	0	0
VALORACIÓN TOTAL DE RC				2

### APO y G

ETAPAS	ACTIVIDAD	*FIG. REP. INTERNAS					SUMA	**FIG. REP. EXTERNAS					SUMA
		bp	pc	v	vc	cc		pe	e	o	s	f	
	Diagnóstico	1	0	0	0	0	1	1	1	1	1	0	4

Planificación	Objetivos y prioridades	1	0	0	0	0	1	1	1	1	1	0	4
	Programación	1	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0	3
Ejecución	Administración	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	0	3
	Actividades técnicas	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	4
	Educación	1	0	0	0	0	1	1	1	1	1	0	4
	Utilización de servicios	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Control	Supervisión	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	0	3
Evaluación	Análisis de resultados	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	4
VALORACIÓN TOTAL DE APO (suma total de fig. representativas internas a la comunidad)							I= 5						E= 29

\* FIGURAS REPRESENTATIVAS INTERNAS A LA COMUNIDAD  
 bp: beneficiarios participantes  
 pc: promotor comunitario  
 v: vocales  
 vc: voluntariado comunitario  
 cc: comité comunitario

\*\* FIGURAS REPRESENTATIVAS EXTERNAS A LA COMUNIDAD  
 pe: promotor externo  
 e: encargado  
 o: operador  
 s: supervisor  
 f: funcionario (sin especificar)

## d) Valoración de elementos de GS para el DL en Barrio La Era.

### Programa PROSPERA

#### RC

FIGURA REPRESENTATIVA	DETERMINANTES			SUMATORIA
	or	ac	au	
Beneficiarios participantes	1	1	0	2
Promotor comunitario	1	1	0	2
Vocales	1	1	0	2
Voluntariado comunitario organizado	0	0	0	0
Comité comunitario	0	0	0	0
<b>VALORACIÓN TOTAL DE RC</b>				<b>6</b>

PUNTAJE	INTERPRETACIÓN
0 a 5	Egocentrismo participativo, o déficit de figuras participativas a nivel comunitario
6 a 10	Representatividad comunitaria funcional pero susceptible de mejoras
11 a 15	Óptima representatividad a nivel comunitario

#### APO y G

ETAPAS	ACTIVIDAD	*FIG. REP. INTERNAS					SUMA	**FIG. REP. EXTERNAS					SUMA
		bp	pc	v	vc	cc		pe	e	o	s	f	
Planificación	Diagnóstico	1	1	1	0	0	3	1	1	1	1	0	4
	Objetivos y prioridades	0	1	1	0	0	2	1	1	1	1	0	4
	Programación	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	5
Ejecución	Administración	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	1	4
	Actividades técnicas	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	5
	Educación	1	1	1	0	0	3	1	1	0	1	0	3
	Utilización de servicios	1	1	1	0	0	3	0	0	0	0	0	0
Control	Supervisión	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	5
Evaluación	Análisis de resultados	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	1	4
<b>VALORACIÓN TOTAL DE APO</b> (suma total de fig. representativas internas a la comunidad)							I= 11						E= 34

\* FIGURAS REPRESENTATIVAS INTERNAS A LA COMUNIDAD  
 bp: beneficiarios participantes  
 pc: promotor comunitario  
 v: vocales  
 vc: voluntariado comunitario  
 cc: comité comunitario

\*\* FIGURAS REPRESENTATIVAS EXTERNAS A LA COMUNIDAD  
 pe: promotor externo  
 e: encargado  
 o: operador  
 s: supervisor  
 f: funcionario (sin especificar)

PUNTAJE	INTERPRETACIÓN
0 a 10	Nula APO por parte del RC
11 a 20	Bajo nivel de APO por parte de la RC
21 a 30	Nivel medio de APO por parte de la RC
31 a 40	Alto nivel de APO por parte de la RC
41 a 45	Óptimo nivel de APO por parte de la RC

## Programa COMEDORES COMUNITARIOS

### RC

FIGURA REPRESENTATIVA	DETERMINANTES			SUMATORIA
	or	ac	au	
Beneficiarios participantes	1	1	0	2
Promotor comunitario	0	1	1	2
Vocales	0	1	0	1
Voluntariado comunitario organizado	0	1	0	1
Comité comunitario	0	0	0	0
VALORACIÓN TOTAL DE RC				6

### APO y G

ETAPAS	ACTIVIDAD	*FIG. REP. INTERNAS					SUMA	**FIG. REP. EXTERNAS					SUMA
		bp	pc	v	vc	cc		pe	e	o	s	f	
Planificación	Diagnóstico	0	1	1	0	0	2	1	1	1	0	0	3
	Objetivos y prioridades	0	1	1	0	0	2	1	1	1	0	0	3
	Programación	0	1	1	0	0	2	1	1	0	0	0	2
Ejecución	Administración	0	1	1	0	0	2	1	1	0	0	0	2
	Actividades técnicas	0	1	1	0	0	2	1	1	0	1	0	3
	Educación	1	1	1	1	0	4	1	1	0	1	0	3
	Utilización de servicios	1	1	1	1	0	4	0	0	0	0	0	0
Control	Supervisión	0	1	1	0	0	2	1	1	0	0	0	2
Evaluación	Análisis de resultados	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	0	3
VALORACIÓN TOTAL DE APO (suma total de fig. representativas internas a la comunidad)							I= 20						E= 21

\* FIGURAS REPRESENTATIVAS INTERNAS A LA COMUNIDAD  
 bp: beneficiarios participantes  
 pc: promotor comunitario  
 v: vocales  
 vc: voluntariado comunitario  
 cc: comité comunitario

\*\* FIGURAS REPRESENTATIVAS EXTERNAS A LA COMUNIDAD  
 pe: promotor externo  
 e:encargad  
 o: operador  
 s: supervisor  
 f: funcionario (sin especificar)

## Programa SEGURO POPULAR

### RC

FIGURA REPRESENTATIVA	DETERMINANTES			SUMATORIA
	or	ac	au	
Beneficiarios participantes	0	1	0	1
Promotor comunitario	0	0	0	0
Vocales	0	0	0	0
Voluntariado comunitario organizado	0	0	0	0
Comité comunitario	0	0	0	0
VALORACIÓN TOTAL DE RC				1

### APO y G

ETAPAS	ACTIVIDAD	*FIG. REP. INTERNAS					SUMA	**FIG. REP. EXTERNAS					SUMA
		bp	pc	v	vc	cc		pe	e	o	s	f	
	Diagnóstico	1	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0	3

Planificación	Objetivos y prioridades	1	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0	3
	Programación	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	0	3
Ejecución	Administración	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	0	3
	Actividades técnicas	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	4
	Educación	1	0	0	0	0	1	1	1	0	1	0	3
	Utilización de servicios	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Control	Supervisión	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	0	3
Evaluación	Análisis de resultados	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	0	3
VALORACIÓN TOTAL DE APO (suma total de fig. representativas internas a la comunidad)							I= 4						E= 25

\* FIGURAS REPRESENTATIVAS INTERNAS A LA COMUNIDAD  
 bp: beneficiarios participantes  
 pc: promotor comunitario  
 v: vocales  
 vc: voluntariado comunitario  
 cc: comité comunitario

\*\* FIGURAS REPRESENTATIVAS EXTERNAS A LA COMUNIDAD  
 pe: promotor externo  
 e: encargado  
 o: operador  
 s: supervisor  
 f: funcionario (sin especificar)

### **Anexo III. Productos de la investigación**

#### **a) Artículo: La participación comunitaria en la política social mexicana**

**Tipo de artículo:** revisión de bibliografía

El artículo ayuda a la comprensión de las políticas sociales inclusivas, como en el caso de la CNcH, abordando los basamentos empíricos, teóricos y conceptuales que dan sentido a su formulación e implementación. Se acude a la revisión de aportes académicos, sociocríticos y documentos oficiales de las administraciones que abordan el tema de las políticas públicas de corte social orientadas al desarrollo. A través de éste análisis se observa que las administraciones incorporan a la participación comunitaria como variante “ideal” y relativamente novedosa para tratar los problemas sociales y sus agravantes, por lo cual, se vuelve un tema de gobernabilidad (propicia condiciones de estabilidad, diálogo y consenso) y gobernanza (buenas prácticas de gobierno: fortalece los procesos democráticos, inclusión social, transparencia y rendición de cuentas).

William Gómez Demetrio  
Profesor-investigador  
Instituto de Ciencias Agropecuarias y Rurales (ICAR-UAEM)

Inicio del mensaje reenviado:

**De:** José Sergio Puig Espinosa <[puigespinos@gmail.com](mailto:puigespinos@gmail.com)>  
**Fecha:** 11 de abril de 2018, 01:10:00 GMT-5  
**Para:** William Gomez Demetrio <[wgomezd@uaemex.mx](mailto:wgomezd@uaemex.mx)>  
**Asunto:** Re: Referente a su propuesta de artículo: La participación comunitaria en la política.....

Estimado autor,

Con fecha 13 de marzo tuvimos el placer de comunicarle que su trabajo no había tenido observaciones en el 1er proceso de evaluación por miembros de nuestro Consejo Editorial y que sería enviado al 2do proceso de evaluación especializada y dictamen final por miembros de nuestro Consejo Científico Externo; además se le comunicó que si en espacio de tiempo de 10 días posteriores no recibía comunicación de mi parte significaba que su trabajo no había recibido observaciones en ese proceso; lo anterior es debido a que nuestra revista recibe decenas de trabajos y responde decenas de correos y tenemos que utilizar ese método de simplificación de nuestros procesos. Le respondo a su solicitud que su trabajo fue aprobado sin observaciones en el 2do proceso de evaluación y dictamen final y será publicado en nuestra edición mayo 2018, visible en la página Ediciones de la revista el 1ro de mayo del 2018.

Saludos cordiales y muchas gracias por su preferencia con nuestra revista.

Dr. José Sergio Puig Espinosa.  
Editor Principal.  
Revista Dilemas contemporáneos: Educación, Política y Valores.

## **Sobre la revista Dilemas contemporáneos: Educación, Política y Valores**

Tiene el objetivo de publicar artículos inéditos de carácter académico-investigativo en los idiomas español e inglés que presenten resultados de investigación a nivel nacional e internacional en el campo de las Ciencias de la Educación, las Ciencias Pedagógicas, las Ciencias Políticas y la Axiología, así como temas, que relacionados a los campos mencionados, transmitan conocimientos desde perspectivas teóricas, prácticas, teórico-prácticas y metodológicas de esos campos del saber y propicien el encuentro de investigadores y académicos bajo fundamentos científicos. Además, esta revista acepta trabajos científicos y conferencias magistrales presentadas en eventos nacionales e internacionales, entrevistas con académicos e investigadores de reconocido prestigio, así como cualquier otro trabajo que pueda ser de interés de la revista y de sus lectores, por lo cual, sirve también como un espacio de reflexión, intercambio y actualización de conocimientos.

Fuente: <https://www.dilemascontemporaneoseducacionpoliticayvalores.com/>

# Página web de la revista

Inicio Mapa de sitio RSS Imprimir

## Dilemas contemporáneos: Educación, Política y Valores. ISSN: 2007-7890.

[Sobre la Revista](#) [Consejo Editorial](#) [Consejo Científico Externo](#) [Normas de publicación](#) [Actores y colaboradores](#)

[Ediciones](#) [Código de Conducta](#) [Enlaces de interés](#) [Contacto](#)

Por una cultura de diálogo.

**Bienvenido a la Revista "Dilemas contemporáneos: Educación, Política y Valores"!**

[www.dilemascontemporaneoseducacionpoliticaivalores.com](http://www.dilemascontemporaneoseducacionpoliticaivalores.com)

"Dilemas contemporáneos: Educación, Política y Valores" es una revista electrónica cuatrimestral, que publica en los tres primeros días de enero, mayo y septiembre, editada por "Asesorías y tutorías para la investigación científica en la Educación Puig-Salabarría S.C" <https://www.asesoriasytutoriaspuigsalabarría.com> email: [asesoriaspuigsalabarría@gmail.com](mailto:asesoriaspuigsalabarría@gmail.com), Centro Privado de Investigación número: 197386, registro: 2008-0725 RENIECYE-CONACYT), cito en calle Pino Suárez, 400-2, Col. Santa Clara, Delegación Toluca, CP: 50090, tel: 722384179, Editor responsable: Dr. José Sergio Puig Espinosa con Reserva de Derechos al Uso Exclusivo no. 04-2013-0509228700-2013, ISSN: 2007-7890, ambos otorgados por el Instituto Nacional de Derecho de Autor, México. Queda prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización del Instituto Nacional de Derecho de Autor.

**Plataforma Set**

**Estimado lector:**

El último número de la Revista (*enero, 2018*) se encuentra a su disposición en la pestaña: **Ediciones**. Espere nuestro próximo número en Mayo, 2018. Es un placer recibir sus propuestas para el próximo número. Las normas para la confección y envío de artículos están en la pestaña **Normas de publicación**. Usted puede utilizar el siguiente enlace para el **envío de artículos**.

**Principios Washington DC por el Libre Acceso a la Ciencia.**

**Está indizada en:**

- THOMSON REUTERS WEB OF SCIENCE
- ESJI
- CONACYT
- NHS Education for Scotland
- DOAJ DIRECTORY OF OPEN ACCESS JOURNALS
- IDOR
- ERIH PLUS
- Google scholar
- latindex
- SHERPA/EMEO
- CLASE
- ISI
- iresie Banco de datos sobre educación
- World of Periodicals
- OLPED
- EBSCO
- J-Gate
- International Innovative Journal Impact Factor (IIJIF)
- EduINDEX
- DRJI
- EZ3
- Infobase Index
- Pubicon Science Index
- WorldCat

## La participación comunitaria en la política social mexicana

### Community participation in Mexican social policy

José Merced Téllez Silva  
William Gómez Demetrio  
Francisco Herrera Tapia  
Ramiro Medrano González

#### RESUMEN

La participación comunitaria como elemento social y político es importante línea de estudio por sus implicaciones y efectos a nivel local. Actualmente, las políticas públicas inclusivas y con enfoque territorial integran el papel de la organización comunitaria como elemento clave para el logro de sus objetivos. Por lo cual, es imprescindible analizar sus acotaciones. Bajo esa lógica, se discute el tema de la participación comunitaria en torno a la implementación de la política social que sustenta la Cruzada Nacional contra el Hambre en México, para aportar al marco conceptual relativo a la participación comunitaria que interviene en las políticas públicas de corte social.

**Palabras clave:** pobreza, inclusión social, desarrollo comunitario, gobernanza, políticas públicas.

#### ABSTRACT

For their social and political implications at local level the community participation is a pretty important phenomenon for study. Nowadays the inclusive social policies with territorial approach or new social policies take into account the community organization as an essential way for achieve objectives. Therefore, it is essential to analyze its dimensions. Under this logic, we discuss the issue of community participation in the implementation of the social policy that underpins the “National Crusade against Hunger” in Mexico, to contribute to the conceptual framework on community participation intervenes in social policies.

**Keywords:** poverty, social inclusion, community development, governance, public policies.

## INTRODUCCIÓN

El perspectivismo político latinoamericano enfocado en la importancia de la participación de la base social inherente sobre las políticas y proyectos para desarrollo social, adquiere auge desde finales del siglo XX abriendo el panorama al rol de la base social como fuente propositiva y movilizadora de la política. Varios son los mecanismos de inclusión y fomento a la participación social establecidos para este fin, entre ellos destacan los componentes de instrumentación integrados en las constituciones políticas y planificaciones para el desarrollo en países como Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Perú y Venezuela. En maniobra similar, las administraciones mexicanas de los últimos 40 años han recurrido a las recomendaciones hechas por la ONU, del PNUD, el BM, el BID y la OCDE para formular las políticas sociales e incorporar lineamientos de participación comunitaria<sup>3</sup> trazados transversalmente para diferentes programas de asistencia. Ejemplo de ello para el caso de México fueron el PIDER<sup>4</sup> (1976-1980), Programa Nacional de Solidaridad –PRONASOL- (1988-1994), y más recientemente la Cruzada Nacional contra el Hambre -CNcH- (2013-2018). Y cabe mencionar que, la integración de la participación comunitaria responde a establecer mecánicas de eficiencia de recursos públicos, descentralización administrativa y el fortalecimiento a los procesos democráticos coadyuvantes a la formación de arquetipos de modernidad ciudadana. Sin embargo la persistencia de las condiciones de pobreza, luego de muchos esfuerzos y políticas, conduce a considerar elementos prácticos como la participación bajo la idea de lograr cambios como los observados en escenarios contemporáneos como el de Brasil con sus Territorios de Ciudadanía o la reivindicación comunitaria y étnica promovida por el Buen Vivir en países andinos como Bolivia y Ecuador.

No obstante, la inclusión social dentro de la praxis política, deja claro por un lado el estancamiento al que han llegado los Estados para resolver y atender

---

<sup>3</sup> Dentro de diferentes estudios entre las décadas de 1970 y 1980, la participación comunitaria es referida en forma sinónima de participación popular.

<sup>4</sup> Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural. Un programa pionero dentro de las políticas sectoriales, el cual buscó subsanar los efectos de las crisis económicas sobre el medio rural y el sector productivo.

oportunamente las agendas territoriales que requieren tratamiento “a la medida” y congruente a las condiciones de cada caso y contexto. Por tanto, la participación comunitaria institucionalizada e incorporada al marco de las políticas públicas, mantiene los retos de ser tanto vía de resolución oportuna a la pobreza y sus agravantes, como fuente del “cambio social” y el ejercicio de su poder<sup>5</sup> que de igual forma se ha buscado con cada una de las políticas implementadas por los gobiernos.

En ese tenor, se destacan particularidades y comprensión diversa sobre la participación comunitaria, por ello éste análisis recupera extractos sobre su concepción y su importancia en la estructuración de políticas, con el propósito de adosarlas para formular un referente teórico en su abordaje. Para ese fin, se recuperan elementos participativos de políticas sociales mexicanas de las últimas décadas para nutrir una deliberación en torno a la CNcH y su base de instrumentación territorial (la participación comunitaria).

## **CIUDADANÍA Y POLÍTICA**

El conjugado entre participación ciudadana y política es motivo controversial, tanto por su amplio contenido contextual y complejidad, como por los enfoques con que diferentes disciplinas las abordan. Desde el punto de vista de la construcción democrática, la participación se manifiesta por la incursión del rol activo de los ciudadanos, desde lo individual hasta lo colectivo. El sinergismo ciudadano constituye la ciudadanía como una “condición básica promotora de igualdad y de pertenencia a una comunidad” (PNUD, 2010a: 32). Formar parte de la ciudadanía o ser ciudadano, implica la adscripción a un marco de obligaciones y derechos, los cuales dan molde al Estado-Nación, y lo nutren como principal contrato social (PNUD, 2004: 59-61). De ese modo, una ciudadanía con apego a Estado de derecho es la vinculación entre la participación comunitaria con el ámbito de las políticas sociales.

---

<sup>5</sup> Para ampliar ésta noción, léase: Lahera P., E. (2004). *Política y Políticas Públicas*. Santiago de Chile: CEPAL.

La participación comunitaria puede concebirse como un “involucramiento de los individuos en el espacio público estatal y no estatal, desde su identidad ciudadana, integrante de una comunidad” (Villarreal, 2009: 1-2). Para Cunill (1991; 1997) la participación comunitaria tiene como fin el desarrollo mediante atención a las necesidades comunitarias para asegurar su reproducción social. De ahí, la participación comunitaria como proceso se establece como un medio para que la gente desarrolle sus potenciales para una mayor contribución social (PNUD, 1993; PNUD, 2010b), “evitando la privatización de las decisiones públicas” (Cunill, 2007: 452). Por otra parte, la política al ser una práctica de todo ser social según el pensamiento filosófico aristotélico y platónico, se entiende que las sociedades quedan sostenidas a través de su *praxis*, por tanto, la política se encuentra directamente ligada a la sociedad y a los mecanismos que permiten su conformación como el diálogo, la cohesión y el consenso, dentro de los cuales la participación de los individuos es un requisito inobjetable desde la formulación, hasta la instauración, normalización y ejecución de las políticas que sustentan un Estado-Nación, en términos de identificación de condicionantes (necesidades y problemas), incluso la superación de éstas, tomando en cuenta las complejidades (cantidad de individuos, diversidad en opinión, cultura e intereses) que determinan su curso.

## **PARTICIPACIÓN Y GOBIERNO**

En el ramo de las políticas públicas la participación suele referirse de manera poco diferenciada ya sea en los ámbitos rural (Algara y Winder, 1985; Jimenez, 1988) y urbano (Shahidul y Swapan, 2014) en los que se muestra como una injerencia de tipo ciudadano (Kuecker, Mulligan y Nadarajah, 2011), popular (Abbott, 1995) o social (Jimenez, 1988), incluso connotarse de forma sinónima (Randell, 2004; Lizarralde y Massyn, 2008) como propone Cunill (1997) para tratar a la participación comunitaria, popular y social. Aunque no es el propósito de ésta aportación el debate sobre la definición sobre participación ni su diferenciación, es necesario hacer señalamientos en diferenciación de la participación ciudadana y la participación comunitaria, y a la vez incluir a ambas como una bifurcación derivada

de la participación social. De esa manera, aunque la participación ciudadana denota pertenencia a una identidad comunitaria como se mencionó previamente, ésta tiene una demarcación más alineada a las políticas o pautas de política “dadas originalmente en la ciudad” o espacios que suponen la presencia de una ciudadanía mayoritariamente concedora de sus derechos y obligaciones, lo que puede adjudicarles una caracterización de “sociedad moderna” (Escobar y Alejandre, 2009). Por otra parte, la participación comunitaria se relega a los contextos donde las carencias básicas demandan atención prioritaria de tipo asistencial (Arzaluz, 2013) o de beneficencia (Villarreal, 2009). Con esto, la participación social engloba ambas formas de participación en sociedad, entre otras variantes (Arellano, 2008).

Para retomar el punto esencial del escrito; se considera a la comunidad como grupo humano de características, motivaciones, necesidades y límites territoriales particulares. Asimismo, desde la óptica de las políticas, las comunidades pueden contemplarse como “destinatarios de programas”, o bien como “protagonistas de los procesos” (Marchioni, 1999: 8) dentro del ámbito en que se desenvuelven. Para ampliar la comprensión sobre la participación comunitaria, ésta evidencia la movilización sumatoria de esfuerzos y voluntades individuales que buscan un fin común a través de su incisión o interpelación en las políticas públicas, para volverse “un componente fundamental de la democracia” (Briceño y Maingon, 2015: 5), y como proceso conducente a la inserción de los individuos en el compromiso, la responsabilidad y la toma de decisiones para lograr objetivos (Chávez, 2003).

América Latina y El Caribe, ha sido ejemplo de ello, ya que la participación comunitaria se ha contemplado desde los apartados constitucionales en países como Brasil (Constitución de 1988), Cuba (Constitución de la República, 1992), Perú (Constitución de 1979) y Venezuela (Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. 1999); Leyes en el caso de Bolivia (Ley de Participación Popular 1994 y Ley Marco de Autonomías y Descentralización 2005), Colombia (Ley de Promoción y Protección del Derecho a la Participación Democrática 2015), Ecuador (Ley Orgánica de Participación Ciudadana de la República de Ecuador

2010) y Venezuela (Ley de los Consejos Comunales 2006), así como planes nacionales (Colombia 1987-1990, Costa Rica 1978-1982, Ecuador 1980-1984 y Venezuela 1981-1985) en los que se reconoce y se promueve el fortalecimiento de la participación comunitaria como coadyuvante en la formulación, ejecución y seguimiento de las políticas de Estado bajo la idea de focalizar y eficientar los recursos dirigidos a corregir los rezagos sociales y a mejorar los efectos de los componentes instrumentales (programas y proyectos) en cada territorio. Y al mismo tiempo, como alternativa a la aplicación de políticas ortodoxa (descendente y encaminada por actores externos), no sólo para legitimar al sistema democrático, sino también como vía reivindicativa de la determinación de las organizaciones comunitarias en su derecho a proponer y elegir un camino propio hacia la satisfacción de sus aspiraciones. De ahí que la participación comunitaria esté directamente vinculada a la consolidación y fortalecimiento de los procesos democráticos, las políticas públicas y a la generación de condiciones para el cambio social que espera influir en la superación de una realidad adversa, a través de la integración de la base social, la descentralización (PNUD, 2010b), eficiencia del capital social y la cooperatividad interactiva Sociedad-Estado en fomento a la cohesión social. En el caso de México la participación popular en el marco del PIDER (1974-1980) y la organización comunitaria (entre ésta los consejos comunitarios de abasto) dentro del PRONASOL, pueden citarse como ejemplos y precursores de la participación comunitaria dentro de la política –pública- de corte social.

## **LA POLÍTICA SOCIAL MEXICANA EN LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XX**

A partir de 1950, se presenta a nivel global una etapa de desarrollo acelerado mediante capitalización de avances científicos y tecnológicos (entre éstos, la “revolución verde”) que dan inicio al modelo de industrialización acelerada por sustitución de importaciones (ISI). En México se adopta una emulación del Estado de Bienestar Universal practicado por países del “primer mundo” como E.U.A. e Inglaterra (Ordóñez, 2002), en el que las administraciones pertenecientes al

partido hegemónico privilegian la implementación de políticas de proteccionismo al sector industrial y, se desatiende paulatinamente al sector primario (Aguilar, 1996). En ese escenario, la política social mexicana de ese tiempo se concentra en atender prioritariamente a las poblaciones urbanas en mejoras educación básica y salud, dirigidas por acción central desde el nivel federal, determinando el proceder hacia los límites estatal y municipal, evidenciando poca flexibilidad, adaptabilidad y una dependencia de tipo paternalista hacia la figura central del Estado (el gobierno federal) por parte de las instrumentaciones de la política (programas y proyectos) en términos económicos, principalmente. Por eso Ramírez (2011) asegura que no se pudo constituir una política social integral, dada la centralidad y dispersión funcional de las instancias creadas (como el Instituto Mexicano del Seguro Social en 1943 y el Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado en 1959).

Con la llegada de la década de 1960, la tendencia de concentración poblacional en áreas urbanas se acentúa, con lo que se pronuncian cada vez más dos problemas: la carencia de ingreso y la pobreza. Esto obliga al gobierno a crear organismos encargados de atender las necesidades básicas de la sociedad, así en 1962 se origina la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) e inicia la regulación de precios sobre los productos de la canasta básica, marcando igualmente el inicio de las políticas asistencialistas orquestadas por los gobiernos. Por lo que, no se logra la política social integral, ni se cumple el compromiso nacional con visión universal proyectados por las administraciones en esa década, para moldear las condiciones de apertura a mejores condiciones de desarrollo (Ramírez, 2011). Cabe señalar que el componente social de base sólo fue contemplado para llevar a cabo éstas acciones como medio de consulta, validación e incluso como mano de obra para el reparto y logística en los centros de acopio y distribución que también comenzaron a establecerse como “sucursales” locales de Conasupo (donde se expendían productos de consumo habitual como pastas, azúcar, sal, harina, aceite comestible, frijol, huevo y galletas, a bajo costo -subsidiado-).

Hacia 1970, las políticas de asistencia social fueron ampliadas en base al crecimiento poblacional y a los ajustes efectuados por las administraciones como producto de las crisis económicas recurrentes durante esa década (escenarios de pobreza creciente), que sirvieron como justificante para emprender estrategias como “desarrollo compartido” donde comienza la concentración del gasto público hacia programas sociales de subsidio alimentario y otros de fomento a la vivienda, salud, educación, o sea para contrarrestar la pobreza, particularmente en el medio rural, como el PIDER con el que se buscó el fomento a la participación popular en fortalecimiento del campo mexicano (priorizando las zonas de alta marginación) bajo el planteamiento de implementar proyectos productivos que contribuyeran a mejorar las condiciones de vida de las personas. La integración participativa popular respondía tanto a recomendaciones de la ONU, el BID, el BM y la OCDE basadas en fortalecimiento de las acciones y mejora de los resultados para contrarrestar la pobreza y otras carencias, a la vez de lograr una estabilidad interna en el país, la cual estaba en juego ante el descontento general como producto de las crisis económicas que se pronunciaban año con año. Cabe destacar en éste periodo la formación de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), instaurada para combatir la pobreza extrema, en la que figuró la consulta hacia los grupos más vulnerables como los pueblos indígenas, para formular planes de acción comunitaria. En ésta década decae el modelo económico ISI (Guillén, 2013) e inicia el trabajo político orientado a la eficiencia de recursos económicos y la apertura hacia tratados comerciales con el exterior.

El panorama para México en la década de 1980 no fue muy alentador (Brailovsky, Clarke y Warman, 1989). Las crisis económicas tuvieron efecto replicador y afectaron a todos los rubros (Hernández, Ruíz y Pérez, 2014). La carencia (pobreza) y la inflación generaron muchos estragos en la sociedad, sobre todo entre las llamadas “clases populares”. La política de asistencia social se concentró en inicio por el Sistema Agroalimentario Mexicano (SAM), como primer frente hacia el déficit alimentario producido por la carencia de ingresos. El SAM se conjugó con el programa IMSS-COPLAMAR, que operaron en coordinación para

apoyar tanto al desarrollo rural, como en el fomento al trabajo integrado (participativo) con grupos marginados, indígenas y campesinos. En éste periodo la participación comunitaria también se manifestó a través de la consulta y la incorporación de beneficiarios a proyectos de tipo productivo. Componentes de ese tipo formaron parte del Programa Nacional de Alimentación (PRONAL) y el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral (PRONADRI), los dos programas de asistencia social para el medio urbano y rural (respectivamente) que tuvieron lugar a mediados de esa década.

El Programa Nacional de Solidaridad (DOF, 1988) marca una pauta distinta dentro de las políticas sociales en México (cuando menos en su estructuración), ya que después del SAM (1980-1982) constituye la primera proyección integral que buscó combatir la pobreza, apoyar a la producción y al desarrollo regional, y además intentó incluir la participación de las organizaciones comunitarias. Según Rojas (1992) en éste programa se mencionan cuatro principios fundamentales por los que se integra la participación comunitaria: a) Respeto a la voluntad, iniciativa y formas de organización de los individuos y sus comunidades; b) Participación y organización plena y efectiva en todas las acciones de programa; c) Corresponsabilidad y d) Transparencia, honestidad y eficiencia en el manejo de recursos. Lo que indica lo siguiente:

Primero; la intención de atender directa y específicamente las necesidades de la población, tal cual lo planteaban las comunidades (Chávez y Rodríguez, 1998), es decir, priorizando y acatando resoluciones de acuerdo a las demandas sociales marcadas expresamente por las representaciones comunitarias a partir de los Comités de Solidaridad (grupos comunitarios organizados y elegidos democráticamente en asambleas de beneficiarios).

Segundo; se buscó introducir una gestión socializada (Chávez y Rodríguez, 1998), para que las personas adoptaran y adaptaran a las necesidades del contexto los activos facilitados por el programa, bajo el entendido que la apropiación de los mecanismos por parte de los beneficiarios propiciaría efectos replicadores en el corto, mediano y largo plazo.

Tercero; bajo el precepto de corresponsabilidad, quedó asentado el trabajo conjunto entre los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), a través de convenios que respaldaban acciones y proyectos en conjunto a las comunidades (algo sin duda novedoso para ese entonces).

Cuarto; la vigilancia por parte de los beneficiarios hacia los programas públicos, tenía la implicación de transformar a éstos de objetos de la política a sujetos de política, ya que su trabajo de supervisión comenzaba (en teoría) desde la liberación de un presupuesto determinado, hasta la entrega de beneficios y la realización de obras específicas en las localidades.

Quinto; la descentralización y desburocratización excesivas, que obstaculizaba no sólo la atención a las demandas sociales, sino que retardaba la liberación de recursos públicos para la realización de proyectos y la implementación de programas públicos.

Si bien el PRONASOL marca un parteaguas en la formulación de políticas públicas con inclusión social, también se tienen dudas sobre su efectividad ante el elevado número de pobres registrado por INEGI en 1990 (41 millones; 17 millones de ellos en pobreza extrema), o el insuficiente análisis sobre sus componentes de tipo productivo y de insumos, así como las críticas por adjudicársele el cumplimiento de una agenda política que sólo afianzó el clientelismo hacia el partido hegemónico (Fox, 1993; Fox, 1994).

A partir de 1994 la política social se focaliza en el contrarresto a la pobreza y subalimentación (DOF, 1994) y se amplía la asistencia del programa (que posteriormente se nombra PROGRESA -Programa de Educación, Salud y Alimentación-). Dentro de éste programa se elimina paulatinamente el componente que buscaba la participación organizada de las comunidades, así como las atribuciones otorgadas a éstas dentro de la administración anterior, con lo que se reincorpora el tratamiento tradicional “de arriba hacia abajo” con que el gobierno implementa las políticas, relegando de igual forma el papel de beneficiarios pasivos a los individuos adscritos a los programas y proyectos promovidos por la administración. Según Kato-Vidal (2008) a partir de estos años prima dentro de la política pública mexicana (de corte social) el tema de la seguridad social debido a

los cambios demográficos (disminución de mortalidad infantil, transición epidemiológica, envejecimiento poblacional y el pensionamiento por tercerización de la población económicamente activa).

## **POLÍTICA SOCIAL MEXICANA A PARTIR DEL SIGLO XXI**

En el año 2000 hay alternancia partidista en el poder, pero la formulación e implementación de la política social mexicana se mantiene (Ordóñez y Ortega, 2006; Valencia, 2003). A partir de éstos años la administración se propone multiplicar las oportunidades (y así se nombra al nuevo programa social sexenal) materiales que permitan el desarrollo cognoscitivo de las personas en fortalecimiento de sus capacidades de autoabastecimiento para eliminar progresivamente la cultura clientelar y el paternalismo. Desde esa visión la educación pasa a ocupar el lugar prioritario dentro de la atención brindada por la política social. Si bien el discurso oficial hizo alusión a la inclusión participativa, para esto hubo escaso fomento y carencia de mecanismos para llevarla a cabo. La mecánica de participación más popular que adoptó la administración 2000-2006 fue a través del programa radiofónico “Fox Contigo” en que el presidente en turno recopilaba demandas y propuestas de la sociedad para proporcionar vías de acción inmediata, lo cual duró aproximadamente un año.

Como “efecto inercial” de administraciones anteriores, la fórmula administrativa mexicana durante los dos primeros sexenios del siglo XXI mantuvo un enfoque de tipo asistencial (Tetreault, 2012) pues, se amplía la transferencia directa de efectivo a familias de bajos recursos (Boltvinik, 2006), se emplea como estrategia anti-pobreza el fomento al auto-empleo, la seguridad social (seguro popular), la vivienda e infraestructura (DOF, 2001), para posteriormente integrar a la población al empleo formal mediante programas de empleo temporal y microfinanciamientos (Cortés, Banegas y Solís, 2007; DOF, 2007). También en éste lapso se crea y fortalece el CONEVAL, el primer organismo de evaluación autónomo que reúne especialistas y académicos de los ámbitos político, económico, administrativo y

social en la tarea de normar y evaluar a las políticas y programas de desarrollo social.

### **El escenario para una cruzada**

A finales de 2012 en el discurso de apertura de la administración entrante, se destacan las indizaciones de pobreza multidimensional hechas por el CONEVAL e INEGI entre 2008-2010, en las que la pobreza general en la población aumentó de 44.5% a 46.2% (de 48.8 millones a 52 millones de mexicanos) y la pobreza extrema tuvo poca disminución pasando de 10.6% a 10.4% de la población (de 11.7 a 11.5 millones de mexicanos), con lo que se declara poca efectividad de la política social, aunado al efecto agravante de eventualidades económicas (como la crisis alimentaria mundial 2006-2008 y la crisis y estancamiento económico estadounidense de 2006-2009) que desencadenaron una serie de especulaciones sobre las principales *commodities* y las tasas de cambio en divisas que afectaron directamente a México debido a la dependencia en importaciones provenientes de E.U., así como el capital monetario derivado del flujo mercantil (y remesas) con ese país, que terminaron afectando a la economía de las clases populares, sobre todo de los sectores más vulnerables.

Ante tal escenario, la administración entrante manifestó la necesidad de atender de manera, amplia, integral y estratégica, las carencias suscitadas entre la población, y hace un llamado no sólo a los organismos del Estado, los diferentes niveles de gobierno y las organizaciones sociales, sino a la sociedad en general para que se integre en la suma de esfuerzos para “combatir el flagelo de hambre y pobreza” que somete a la población mexicana, para crear un frente común que permitiera superar tales circunstancias mediante nuevas mecánicas colaborativas, más equitativas, descentralizadas e incluyentes. Generando al mismo tiempo amplia expectativa en torno al plan de gobierno que implementaría la administración.

## LA POLÍTICA SOCIAL 2013-2018

La reinscripción del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en la administración federal trae consigo la declaratoria abierta de ausencia de una política social integral que incorporara y coordinara el esfuerzo de los órganos institucionales para atender las necesidades en la población, además se reconocen las mellas sobre el desarrollo nacional y la falta de integralidad en las políticas sociales implementadas por gobiernos precedentes que lejos de disminuir, acentuaron dos problemas de índole económica y social: hambre y pobreza. Entonces, urgió la causa hacia una política innovadora, eficiente, integral, inclusiva y potenciadora del desarrollo<sup>6</sup>.

De ese modo, la administración difundió que se darían cambios que promoverían por un lado, una evolución en la forma de gobernar mediante una aproximación más directa del gobierno con la sociedad (un gobierno cercano a la gente) y por otro la manera de atender necesidades mediante la política pública, con la proposición de incluir operativamente a la base social, especialmente a los grupos comunitarios organizados. Siguiendo esa orientación, el proyecto de gobierno 2012-2018 decretó la entrada en vigor de la primera estrategia transversal, multisectorial e integral con carácter incluyente<sup>7</sup>, la CNcH con la proclama de cumplir cinco objetivos:

1. Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas.
2. Disminuir la desnutrición infantil aguda y crónica.
3. Aumentar la producción de alimentos e ingreso de campesinos y pequeños productores.

---

<sup>6</sup> Evidentemente influenciada por las vertientes establecidas por la ONU a través de la Declaración del Milenio, así como el BM, el FMI y la OCDE para dirigir los recursos humanos y naturales de un país hacia esquemas de alta productividad y “aprovechamiento eficaz” para satisfacer demandas mercantiles requeridas para el abasto interno y el de un mercado global expansivo.

<sup>7</sup> En diferentes comunicados emitidos desde que se establece el decreto que da por iniciada la CNcH, tanto el c. presidente Enrique Peña Nieto y la entonces secretaria de desarrollo social Rosario Robles Berlanga, toman como principal argumento a la inclusión social para considerar como una “política social de nueva generación” a la estrategia que dirigen por un lado y por otro declaran que la su integralidad, multisectorial y “cercanía a la gente” son otros elementos para tratarla como tal.

4. Minimizar las pérdidas post-cosecha de alimentos durante su almacenamiento, transporte, distribución y comercialización.

5. Promover la participación comunitaria<sup>8</sup> (DOF, 2013; SEDESOL, 2013).

Que en éste análisis, es obvio destacar el quinto objetivo que acude al propósito de cohesión y formación de capital social capaz de coordinarse con la función pública y el gobierno para una mayor eficiencia y eficacia en las tareas públicas y modificar el enfoque tradicional de beneficiarios hacia los derechohabientes sociales (DOF, 2014: 4), sino como parte de una dinámica local potencialmente aprovechable para desarrollo de los territorios, en conformación de un eje de política donde los beneficiarios se contemplan como actores activos, con quienes las instituciones tendrán que trabajar conjuntamente (DOF, 2014: 5). Argumentando de esa forma que, la CNcH es una estrategia que marca una nueva pauta en el diseño, implementación y ejecución de la política social al servir como vía generadora de cohesión social, unidad y confianza en las comunidades y materializadora del cambio social, modificando las mecánicas clientelares y corporativistas a través del “empoderamiento desde la base comunitaria social” (DOF, 2014: 5). Bajo el entendido que, con su puesta en marcha se darán la correcta aplicación y el adecuado desempeño de los diferentes programas que integran la estrategia, según el planteamiento sobre participación incluido en la misma. Lo cual va de la mano con las recomendaciones que emiten los organismos internacionales a cargo de valorar el desarrollo como el BID, el BM y la OCDE al establecer que, a medida que los programas sociales se implementan, éstos deben coadyuvar más fácilmente en la formación de individuos con más y mejores capacidades para integrarse a la vida productiva, es decir, coadyuvar en la formación de individuos debidamente adiestrados y alimentados para el trabajo productivo.

En ese tenor, se sustenta que la practicidad y utilidad de la política social descansa sobre la cohesión y organización comunitaria y no en el esfuerzo individualista que caracteriza a los liderazgos aislados. Por lo que mediante la

---

<sup>8</sup> La estrategia establece que la participación se dará a través de los Comités Comunitarios (CC) de la CNcH.

participación comunitaria se busca reforzar la vinculación entre comunitarios e impulsar los liderazgos locales en pro de objetivos colectivos para alcanzar mejores condiciones de bienestar, asegurando que:

“con la participación social se da mayor permanencia a las acciones públicas. En tanto forman parte de las decisiones, de la realización y de la evaluación de los resultados, los individuos y las comunidades se apropian de los programas y se fortalecen los vínculos que unen a las personas y con ello la cohesión social” (DOF, 2014: 5).

Una lógica escoltada por la tendencia global de generar condiciones de estabilidad desde la base con miras a prevenir posibles movilizaciones desestabilizantes, y a la vez otorgar mayor legitimidad a las acciones promovidas por el Estado, el cual habrá de mantenerse alineado al marco de buenas prácticas de gobierno (gobernanza) que promueven organismos como la ONU y la CEPALC. Remarcando que, las acciones en su haber no serán las tradicionales, ni se replicarán los vicios legados de procesos y administraciones pasadas, siguiendo principios como:

1. Erradicación del clientelismo y burocratismo.
2. Descentralización; para aprovechar el potencial regional.
3. Compromiso ciudadano (corresponsabilidad); para participar en la gestión del Estado.
4. Coordinación de programas institucionales para generar sinergias y aprovechar la participación social (DOF, 2014).

Lo cual pareciera sentar un nuevo precedente en la implementación de políticas públicas con participación de la base social (participación comunitaria); sin embargo es prudente resaltar que los puntos clave y estratégicos con los que se operativiza (desde el marco de formulación como política) incluye tópicos, elementos y aspectos ya considerados en las políticas sociales de la década de 1980 y 1990 (participación, descentralización y corresponsabilidad), así como la procuración de satisfactores básicos para sustento (alimentación), ya contemplada desde la década de 1960.

### **Del asistencialismo a la participación social**

Históricamente la atención a la pobreza por parte del Estado se ve como acción de beneficencia (Azura, 2013), condescendiente y con tintes paternalistas que engrosan las filas clientelares de personas pobres que no rompen su dependencia del apoyo gubernamental o cualquier otro tipo de ayuda externa. Aunado a esto viene la exclusión social entendida como ausencia de derechos, recursos y capacidades básicas (marginación), que imposibilita una participación social plena, que exceptuando al programa COPLAMAR, había permanecido fuera de los enfoques de atención a las demandas sociales. Por eso la participación comunitaria se muestra como fuente de oposición al asistencialismo, centrando el esfuerzo colectivo en dar resolución a las condiciones de carencia (en apego a lo que señala), ya que la base social en su aproximación directa a tales condiciones puede ser una fuente transformadora de la adversidad en oportunidad, por su línea cognoscente sobre elementos contextuales y territoriales. Tal como cita De la Riva (2014: 24): “Los nuevos modelos de intervención para la inclusión social deben considerar a los destinatarios, no como beneficiarios, usuarios o clientes, sino como protagonistas a través de la inclusión social”, es decir como sujetos de política no objetos de política, y el mecanismo para que esto ocurra es a través de “la participación que los visibiliza en su demanda de soluciones, mediante el diálogo” (IDHPA, 2007: 13).

Además, la participación es una condición para una auténtica democracia social donde los ciudadanos accedan a los diferentes mecanismos de participación para hacer valer sus derechos, expresar ante sus dirigentes sus inquietudes y a la vez hacer propuestas que contribuyan a los procesos de desarrollo (Gil, 2010: 80). Conforme a lo que establece la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública escrita por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo respecto a la participación ciudadana en las acciones de gestión pública como ejercicio de un derecho de todo habitante iberoamericano con respecto a la gestión pública del país en que reside en el ejercicio de los derechos que le conciernen o, en su caso, a la gestión pública vinculada a los procesos de integración regional o subregional (CLAD, 2009: 2).

Cardoso (2006) menciona que la emergencia de la ciudadanía activa en el contexto latinoamericano se manifiesta por desencanto hacia la democracia representativa y los esquemas partidistas, conduciendo al fortalecimiento social que pugna su reivindicación frente al Estado. Por su parte Peruzzotti y Smulovitz (2006: 23) arguyen que “la notoria visibilidad de la organización civil en torno a los asuntos públicos no es en respuesta a fallas en los mecanismos de representación, sino a las limitaciones tangibles de los mismos al enfrentarse a las demandas de la sociedad” y, por ende, a la diversidad y complejidad que establece esa realidad. O sea que, en los procesos de política pública, las decisiones implican “la opción por una solución” entre intereses y posiciones a menudo en conflicto. Implicando, al igual que cualquier otro mecanismo decisorio “la reducción y simplificación de opciones” (Peruzzotti y Smulovitz, 2006: 24) y aunque su aplicación sea lo más democrática posible, la diversidad social (y sus complejidades) dificultarán que las decisiones satisfagan plena y armónicamente los requerimientos de una comunidad. Por ello, Jiménez y Chaparro (2007) sostienen que, en cuanto a la aplicación de las políticas, tanto Estado como sociedad civil tienen que coordinarse de manera flexible y en interacción conducente al consenso que facilita la ejecución de una política dada para que ésta sea no solamente aceptada, sino para que sea aprehendida y manejada eficazmente.

### **SOBRE LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA EN LA CNcH**

La tendencia internacional en las políticas de Estado se mueve hacia una descentralización como apunta Saraví (2000: 202):

“en la mayor parte de los países en desarrollo, el achicamiento del Estado y la transferencia de sus funciones y responsabilidades hacia órganos intermedios, han sido impuestos por organismos internacionales”.

De esa manera, la política descentralizadora queda adherida a los Programas de Ajuste Estructural (PAE) iniciados regionalmente desde la década de 1980 (Bello, 1996). Entendiendo que con ello la relación gobiernos-sociedad civil en los

espacios locales son un elemento coadyuvante para la estabilidad democrática (Borja, 2004; Reilly, 1995). Y ante las continuas fluctuaciones que alteran la economía popular, México no puede quedar al margen de ello, ya que las reformas –teóricamente- son promotoras de cambio positivo en lo que a problemáticas se refiere.

Los gobiernos tienen la obligación de resolver las crisis y las exigencias sociales; responder y actuar eficazmente ante la pobreza, la sub-alimentación promoviendo un desarrollo con alcances hasta las últimas derivaciones locales. En ese sentido, el fomento a las relaciones de cooperación entre individuos pueden verse favorecidas por los factores socio-culturales inherentes al grupo que pertenecen, es decir a la “atmósfera de lo comunitario” que, no es algo que ocurre de manera espontánea, sino que implica un proceso la mayoría de veces prolongado. De ésta reflexión se desprende la necesidad de promover y generar un ambiente de confianza y seguridad para fortalecer o re-habilitar las vinculaciones entre comunitarios, incluso formar otras nuevas que permitan sumar esfuerzos hacia las cuestiones productivas. En el caso de los CC de la CNcH corresponde al Estado facultarlos y facilitarles capacitación, proveerlos de asistencia técnica, acompañamiento, asesorías sobre comercialización y prácticas de mercado, enlace con instituciones educativas, de investigación, financieras, organizaciones no gubernamentales, entre otras. O sea, crear círculos para emprender acciones encaminadas al desarrollo integral del territorio.

Si bien la denominada política social 2013-2018 contempla a la participación comunitaria como un elemento fundamental para su implementación no parece ser suficiente para estimular las formas organizativas inherentes a lo local, cuya dinámica contextual, sociocultural y territorial muchas veces es tan particular que forzosamente se requiere de apoyo organizado basado en usos y costumbres locales (sobre todo cuando se habla de grupos marginados o pueblos indígenas bajo condiciones de carencia).

Otro punto controversial dentro de la CNcH, el Plan Nacional México Sin Hambre y la Estrategia Nacional de Inclusión son los vacíos u omisiones en su marco de implementación. Por un lado, no se muestran las acciones concretas con que los

gobiernos locales deberán proceder, no hay mención sobre el papel que las organizaciones comunitarias ya existentes deberían tener en complemento a los comités que la estrategia promueve, por ende parecen quedar fuera del panorama. Lo mismo ocurre con las instituciones educativas ubicadas local y regionalmente. Las asociaciones de productores ya existentes tampoco quedan citadas, ya sea como núcleos participativos o como actores concurrentes dentro de las estrategias o sub-estrategias de seguridad alimentaria.

Cabe recalcar que la CNcH sirve como medida para recuperar apartados de políticas públicas anteriores que han tenido relativo éxito en su implementación, y sobre todo, respaldo social y político. Ya que la eliminación del clientelismo y burocracia excesiva ya era contemplado por uno de los programas reconocidos (y manejado como ejemplo de política social) a nivel internacional, el Pronasol, el cual también plasmaba un esquema de implementación descentralizado, la cooperatividad y coordinación interinstitucional y la corresponsabilidad entre sociedad y gobierno en las acciones encaminadas para dar atención a las demandas y necesidades provenientes de la base social. Asimismo, la estrategia alinea a su cometido componentes programáticos que han servido para aminorar las carencias básicas de abasto popular (como remanente de la política social de la década de 1960) y a las transferencias en efectivo que complementaron el ingreso entre los sectores vulnerables en tiempos de crisis económica durante la última década del siglo XX y la primera del siglo XXI, tal como lo señalan Fox (1993; 1994), Ramírez (2011) y Tetreault (2012). Por lo tanto, no hay evidencia contundente para que ésta estrategia sea considerada como una política de nueva generación. Aunque, quizá su meritoriedad radique en la integración programática (alineación de programas de asistencia social ya existentes) que permita una focalización en la atención de la pobreza y subalimentación, pero faltaría comprobar en la praxis el nivel de inclusión social que ésta promueve y cómo la favorece (a través de metodologías e indicadores que permitan valorar la participación comunitaria dentro de cada programa, para vislumbrar los efectos que ha tenido).

A través de éste análisis, la participación comunitaria corresponde a una dinámica con posibilidades concretas, tomando en cuenta que, las voces convergen en cuanto a las condiciones de carencia, desigualdad y la vulnerabilidad del país debida a su dependencia (alimentaria, económica y política) con el exterior.

La integración de la participación comunitaria y su institucionalización a través de actas y acuerdos marca otro punto de partida respecto a las políticas incluyentes. Sin embargo, también es un periodo de prueba para que ese proceso responda a las expectativas de habilitar al componente comunitario organizado para generar efectos contundentes en términos de desarrollo. Bajo esa lógica se mantiene la postura de que no basta con institucionalizar y reconocer la participación comunitaria, sino también es necesario un aporte presupuestal, autonomía y adjudicación facultativa para potenciar transformaciones a corto, mediano y largo plazo en las localidades.

En el marco de la CNcH, la inclusión de la participación comunitaria es la continuación a un avance que explícita, recoge, revisa y actualiza los requerimientos populares. También, permite orientar la atención y movilización contra la pobreza y las desigualdades acudiendo en defensa de los grupos más necesitados para contrarrestar la injusticia y los privilegios de algunos. De ahí que en el contexto comunitario se adviertan diferentes tendencias en contrapunto.

Los contingentes sociales que pugnan su participación desde lo comunitario deben tener una fuerte presencia y ser contemplados por su rol específico dentro de la sociedad. No deben ser vistos como subordinados, simples validadores de la acción del Estado, ni como elementos aleatorios en medio del quehacer administrativo, político y sociocultural. Esto abarca otro punto de relevancia crucial dentro de la praxis política que requiere una proyección a largo plazo de la participación comunitaria provista de una visión global e integral para hacer que las organizaciones comunitarias que hoy tienen lugar logren avanzar no sólo en número, sino también en su margen de acción hacia los demás rubros de las estructuras institucionales, del Estado y otras fuerzas que confluyen para el establecimiento del modelo económico, como los capitales privados. Es decir, un obligado tanto para las políticas públicas como para la participación corresponde a

la incisión a nivel estructural y macroeconómico y sentar paulatinamente las bases para un auténtico cambio social desde la base.

### **A MANERA DE CONCLUSIÓN**

En el marco de la CNcH la participación comunitaria se presenta como una herramienta ideal y favorable para la estructuración y la planificación de las políticas sociales, así como para la implementación, ejecución, seguimiento y evaluación de los programas que las integran.

Por si sola la participación social es un campo extenso y complejo de analizar. De hecho, para fines prácticos, la participación comunitaria se ve como un componente micro de la participación social, misma que incluye a la participación comunitaria y a la participación ciudadana (ésta última reconocida como un tipo de participación de mayor grado, considerando la plena consciencia y conocimiento, no solo del apego a derecho en que se sustenta la participación, sino también a las obligaciones que eso conlleva).

La integración de la participación comunitaria en el marco de las políticas públicas puede representar un marco de oportunidad para la reestructuración política; para dirigir al pueblo, gestionar y administrar los recursos de la nación, por eso se vuelve un tema de gobernanza. Bajo el entendido que la política pública es un medio para generar condiciones de mejora entre los distintos sectores poblacionales (principalmente las clases populares), así como generar la estabilidad necesaria para encauzar el proyecto de desarrollo del país, convirtiéndose a la vez en temática de gobernabilidad.

Desde la función pública la participación comunitaria tiene que considerarse como fuente legítima de intervención para consolidar y fortalecer la democracia para promover el cambio social que propulse el desarrollo de las localidades. Y tiene que ser el instrumento que permita no solo legitimar la acción del gobierno, sino medida para retroalimentar y mejorar la función pública en términos de transparencia, vocación de servicio y uso eficiente de recursos.

Desde la perspectiva de las ciencias sociales los procesos comunitarios de participación pueden, de hecho, ser una base para entender e interpretar el ejercicio del poder por parte de los gobiernos y su coordinación hacia los diferentes niveles de influencia; y también como un fenómeno social dinámico que no sólo puede aportar a la formulación de políticas, sino que puede dar lugar a nuevas posturas y maneras de liderar (ejercer el poder) que conlleven de manera implícita a nuevas formas de “hacer política”.

### **AGRADECIMIENTOS**

A la Universidad Autónoma del Estado de México por su respaldo a través del proyecto con número de registro 3774/2014/CID, y al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

### **BIBLIOGRAFÍA**

- Abbott, John (1995). Community participation and its relationship to Community Development. *Community Development Journal*, 30(2), 158-168.
- Aguilar, L. (1996). El federalismo mexicano: funciones y tareas pendientes, en A. Hernández (coord.), *¿Hacia un nuevo federalismo?* (pp. 09-15). México: Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México.
- Algara Cossio, Ignacio y Winder, David (1985). Rural Community Development in Mexico: Issues and Trends. *Community Development Journal*, 20(2), pp. 144-154.
- Arellano, David (2008). Gerencia de la participación social: ¿es posible?. Instrumentos, lentes analíticos y advertencias sobre su uso, en Enrique Cabrero y Ady Carrera (coords), *Innovación local en América Latina* (pp. 79-94). México: CIDE.
- Arzaluz S., Socorro (2013). La institucionalización de la participación ciudadana en municipios mexicanos. *Gestión y Política Pública*, 22(1), pp. 161-202.
- Azuara H., Oliver (2013). Cruzada Nacional contra el... ¿hambre?. Ensayo, 1-24.

- Brailovsky, Vladimiro, Clarke, Roland y Warman, Nathan (1989). *La política económica del desperdicio. México en el periodo 1982-1988*. México: Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Bello, Richard (1996). A Burkeian Analysis of the 'Political Correctness' Confrontation in Higher Education. *Southern Communication Journal*, 61(3), 243-252.
- Boltvinik, Julio (2006). La Ley General de Desarrollo Social. Génesis, logros, limitaciones y riesgos, en G. Ordoñez, R. Enríques, I. Román y E. Valencia (coords.) *Alternancia, políticas sociales y desarrollo regional en México* (pp. 123-146). Guadalajara: El Colegio de la Frontera Norte, ITESO, Universidad de Guadalajara.
- Borja, Jordi (2004). "Los derechos ciudadanos", en Jordi Borja, *Los derechos en la globalización y el derecho a la ciudad, documento de trabajo* (pp. 11-26). Madrid: Fundación Alternativas.
- Briceño, Héctor y Maingon. Thais (2015). *Avances y retrocesos de la democracia participativa en Venezuela*. Venezuela: Friedrich Ebert Stiftung.
- Cardoso, Fernando H. (2006). *A arte política: a história que vivi*. Río de Janeiro: Editorial Civilização Brasileira.
- CLAD –Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo- (2009). Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. (XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado). Recuperado de <http://www.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-participacionciudadana> [consulta: 22/02/2016].
- Chávez C., Julia del Carmen (2003). *Participación social: retos y perspectivas*. México: Editorial Plaza y Valdés.
- Chávez Galindo, Ana María y Rodríguez Hernández, Francisco (1998). El Programa de Solidaridad y la organización comunitaria en el estado de Morelos, México. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 13(2), 379-405.
- Cortés, Fernando, Banegas, Israel y Solís, Patricio (2007). Pobres con oportunidades: México 2002–2005. *Estudios Sociológicos*, 25(73), 3–40.

Cunill, Nuria (2007). La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer, en Carlos H. Acuña (comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas. Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp. 425-462). Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, Proyecto de Modernización del Estado.

Cunill, Nuria (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Venezuela: Ed. CLAD-Nueva Sociedad.

Cunill, Nuria (1991). *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Venezuela: CLAD.

De la Riva, Fernando (2014). La participación para la inclusión social, en Fernando de la Riva (coord.), *La participación para la inclusión y la transformación social* (pp. 11-61). Madrid: Gobierno de España-Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad- Europea Anti-Poverty Network.

DOF (2014). Programa Nacional México Sin Hambre 2014-2018. Recuperado de [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5343098&fecha=30/04/2014](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343098&fecha=30/04/2014) [consulta: 15/02/2016].

DOF (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. México: Diario Oficial de la Federación.

DOF (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. México: Diario Oficial de la Federación.

DOF (2001). *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. México: Diario Oficial de la Federación.

DOF (1994). *Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000*. México: Diario Oficial de la Federación.

DOF (1988). *Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994*. México: Diario Oficial de la Federación.

Escobar Cruz, Claudio; Alejandro Ramos, Gonzalo (2009). Jóvenes, ciudadanía y participación política en México. *Espacios Públicos*, 12(25), 103-122.

Fox, Jonathan; (1993). La participación popular en los consejos comunitarios de abasto en México: Una lucha desigual, en William Glade and Charlie Reilly (eds.),

*Investigaciones sobre el desarrollo de base* (pp. 20-48). Arlington VA: Fundacion Inter-Americana.

Fox, Jonathan; (1994). Targeting the Poorest: The Role of the National Indigenous Institute in Mexico's National Solidarity Program, en Wayne Cornelius, Ann Craig, y Jonathan Fox (coords.), *Transforming State-Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy* (pp. 179-216). La Jolla, CA: University of California, San Diego, Center for US-Mexican Studies.

Gil Bravo, María (2010). Participación ciudadana: elemento clave en los procesos de desarrollo de una nación. *Perspectivas em Políticas Públicas*, 3(6), 79-94.

Guillén, Héctor (2013). México: del modelo de sustitución de importaciones al nuevo modelo económico. *Comercio Exterior*, 63(4), 1-27.

Hernández Rodríguez, Gabriela E., Ruíz Ramírez, Juan y Pérez Salazar, Christian (2014). Presiones económicas sobre el gasto público en México 1980-2012. *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, 197. Recuperado de <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/mx/2014/gasto-publico.html> [consulta: 17/02/2016].

IDHPA –Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe-Hegoa- (2007). El cha cha cha de la participación: un baile construido comunitariamente, en IDHPA (ed.) *Participación ciudadana y sistematización de experiencias* (pp. 11-23). Bilbao: IDHPA.

INEGI, 1990. *Encuesta Nacional de Ingresos 1990*. México: INEGI.

Jimenez, E. (1988). New Forms of Community Participation in Mexico City: Success or Failure?. *Bulletin of Latin American Research*, 7(1), 17-31.

Jiménez, William y Ramirez Chaparro, César A. (2007). Estructuras de gobernanza y niveles de gobernabilidad en Bogotá, DC - El caso de la política de empleo. *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 6(1), 113-127.

Kato-Vidal, Enrique L. (2008). Desempeño del Sistema de Ahorro para el Retiro en México. *Análisis Económico*, 23(54), 157-173.

Kuecker, Glen, Mulligan, Martin y Nadarajah, Yaso (2011). Turning to community in times of crisis: globally derived insights on local community formation. *Community Development Journal*, 46(2), 245-264.

Lizarralde, G. y Massyn, M. (2008). Unexpected negative outcomes of community participation in low-cost housing projects in South Africa. *Habitat international*, 32(1), 1-14.

Marchioni, Marco (1999). *Comunidad, participación y desarrollo. Teoría, metodología y práctica de la intervención comunitaria*. Madrid: Editorial Popular.

Ordóñez Barba, Gerardo (2002). *La política social y el combate a la pobreza en México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Ordóñez Barba, Gerardo y Ortega Villa, Guadalupe (2006). La lucha contra la pobreza en el gobierno de Fox: continuidad en la alternancia, en G. Ordoñez, R. Enriquez, I. Román y E. Valencia (coords.), *Alternancia, políticas sociales y desarrollo regional en México* (pp 159-192). Guadalajara: El Colegio de la Frontera Norte, ITESO, Universidad de Guadalajara.

Peruzzotti, Enrique y Smulovitz, Catalina [eds.] (2006). *Enforcing the rule of law- Social accountability in the new Latin American democracies*. Pittsburgh PA/EEUU: University of Pittsburgh Press.

PNUD (2010a). El punto de partida, en PNUD (ed.) *Nuestra democracia* (pp. 25-36). México: PNUD-OEA-FCE.

PNUD (2010b). Un balance de los logros y falencias de la democracia latinoamericana, en PNUD (ed.) *Nuestra democracia* (pp. 57-90). México: PNUD-OEA-FCE.

PNUD (2004). Primera sección. El desarrollo de la democracia en América Latina, en PNUD (ed.) *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos* (pp. 33-70). Nueva York: PNUD.

PNUD (1993). *Informe sobre Desarrollo Humano*. Estados Unidos de América: Publicación de las Naciones Unidas.

Ramírez L., Berenice (2011). La política social del gobierno mexicano, en Juan Valdés Paz y Mayra Espina (eds.), *América Latina y el Caribe: La política social en el nuevo contexto- Enfoques y experiencias* (pp. 135-161). Montevideo: FLACSO-UNESCO.

Randell, Mark; (2004). Constructing participation spaces. *Community Development Journal*, 39(2), 144-155.

- Reilly, Ben (2003). Democratic Validation, en J. Darby, R. Ginty, R. Mac Ginty (eds.) *Contemporary Peacemaking: Conflict, Violence and Peace Processes* (pp. 174-183). New York: Palgrave-McMillan.
- Rojas G., Carlos (1992). El Programa Nacional de Solidaridad: hechos e ideas en torno a un esfuerzo. *Comercio Exterior*, 42(5), 440-448.
- Saraví, Gonzálo A. (2000). Economías locales y pequeñas empresas en tiempos de globalización. La experiencia mexicana, en ITAM (comp.), *México y el mundo, Las últimas décadas del siglo XX. Problemas de la realidad mexicana contemporánea* (pp. 209-240). México: Instituto Tecnológico Autónomo de México, Departamento Académico de Estudios Generales.
- Secretaría de Desarrollo Social -SEDESOL- (2013). Objetivos de la Cruzada Nacional contra el Hambre. Recuperado de <http://sinhambre.gob.mx/objetivos-de-la-cruzada/> [consulta: 19/02/2016].
- Shahidul, M. y Swapan, H. (2014). Realities of community participation in metropolitan planning in Bangladesh: A comparative study of citizens and planning practitioners' perceptions. *Habitat International*, 43(1), 191–197.
- Tetreault, Darcy V., (2012). Política social y los programas para combatir la pobreza en México. ¿Oportunidades para quienes?. *Estudios Críticos del Desarrollo*, 2(2), 41-74.
- Valencia Lomelí, Enrique (2003). *Transición y tendencias de la política social mexicana*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara-Programa de Doctorado en Ciencias Sociales.
- Villarreal M., María T. (2009). Participación ciudadana y políticas públicas. Recuperado de [http://www.ceenl.org.mx/educacion/certamen\\_ensayo/decimo/MariaTeresaVillarrealIMartinez.pdf](http://www.ceenl.org.mx/educacion/certamen_ensayo/decimo/MariaTeresaVillarrealIMartinez.pdf). [consulta: 22/02/2016].

**b) Capítulo de libro: Implicaciones de la Cruzada Nacional contra el Hambre en la gestión de los territorios rurales en México**

**Tipo de aporte:** resultados (parciales) de investigación

En éste aporte se analiza la gestión territorial promovida en la CNcH; para ello, se aborda el caso de dos localidades (una rural y otra en transición rural-urbana acelerada). Se identifican a los actores sociales y se describe su concurrencia en la política social vigente mediante elementos de Gerencia Social para determinar su participación en la gestión social de los territorios, es decir, dentro de los procesos de planificación y ejecución de programas y proyectos para contrarrestar carencias básicas en los sectores vulnerables (población objetivo de la CNcH).



Compartilhando informações e experiências  
por um mundo melhor!

## DECLARAÇÃO

Declaramos a quem possa interessar que os Professores José Merced Téllez Silva, William Gómez Demétrio, Francisco Herrera Tapia, María Cristina Chávez Mejía são autores do capítulo "Implicaciones de la Cruzada Nacional contra el Hambre en la gestión de los territorios rurales en México" do livro intitulado "GESTÃO E DINÂMICAS EM DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL", ISBN: 978-85-444-2161-1, foi apreciado pelo nosso conselho editorial com previsão de publicação pela nossa editora em 2018.

Curitiba, 11 de Janeiro de 2018.

Por ser verdade, assino

**Ralison Moura**  
**Editor-Chefe**  
**Editora CRV Ltda.**

Rua Fernando Amaro, 518 – Alto da Rua XV – Curitiba – Paraná – CEP: 80045-080  
Fone: (41) 3039-6418 – Vivo 9166-0606 – Tim 9500-9060 – Claro 8882-8205 – Oi 8479-0000  
[www.editoracrv.com.br](http://www.editoracrv.com.br) – [autores@editoracrv.com.br](mailto:autores@editoracrv.com.br)  
CNPJ: 04.791.454/0001-89 ICMS: 904.77753-69

## **Implicaciones de la Cruzada Nacional contra el Hambre en la gestión de los territorios rurales en México**

<sup>1</sup>José Merced Téllez Silva. [jtellezs@hotmail.com](mailto:jtellezs@hotmail.com)

<sup>2</sup>William Gómez Demetrio. [wgomezd@uaemex.mx](mailto:wgomezd@uaemex.mx)

<sup>2</sup>Francisco Herrera Tapia. [fherrerat@uaemex.mx](mailto:fherrerat@uaemex.mx)

<sup>2</sup>María Cristina Chávez Mejía. [cchavezm@uaemex.mx](mailto:cchavezm@uaemex.mx)

<sup>1</sup>*Doctorado en Ciencias Agropecuarias y Recursos Naturales. Universidad Autónoma del Estado de México*

<sup>2</sup>*Instituto de Ciencias Agropecuarias y Rurales. Universidad Autónoma del Estado de México*

### **Introducción**

Los esfuerzos generados en búsqueda de cumplir los objetivos de desarrollo del milenio, trajeron consigo transformaciones en las estructuras socioeconómicas y geopolíticas en el contexto latinoamericano. La mayoría de los gobiernos democráticos implementaron políticas compensatorias apoyadas por los organismos internacionales; las trayectorias políticas dominantes y los marcos legales locales se orientaron principalmente a regiones geográficas y grupos sociales vulnerables. Esta situación sumada a la heterogeneidad regional, muestra problemas, soluciones y resultados comunes; como las carencias manifiestas en hambre y pobreza, retos prevalecientes en la agenda 2030 del Desarrollo Sostenible (PNUD, 2015).

En México se siguen recomendaciones de organismos como el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID), la Organización de Naciones Unidas (ONU) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) pero los efectos son de amplio contrastante. Por ejemplo, en

los últimos 30 años el producto interno *per capita* (promedio) se ha triplicado<sup>9</sup> (Banco Mundial, 2016), mientras que la inflación de precios y la tasa de desempleo han incrementado al año 3.6% aproximadamente (Banco de México, 2013). El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) en su reporte 2012 (Coneval, 2012a) estimó que casi 41 millones de personas (34.8 % de la población) se encontraban vulnerables a la pobreza y más de 42 millones de personas carecían de lo necesario para vivir dignamente (35.7 % de la población mexicana), de éstos, 11.5 millones (9% poblacional) vivían en pobreza extrema, y 23 millones (19.8 % de la población) no está condicionada o vulnerable a padecerla. Otros datos del Coneval (2012b) evidencian que políticas anti-pobreza y de fomento al desarrollo sostienen una lógica similar en las últimas décadas, sin embargo, éstas no han tenido el efecto esperado por las transiciones político-administrativas, déficits en la aplicación estricta de los planes de desarrollo, el crecimiento poblacional, el cambio climático y el deterioro ambiental.

Bajo ese contexto, ésta contribución recurre a una perspectiva que abarca la Gestión Social Territorial (GST) integrada a la Gerencia Social (GS) para analizar la gestión de los territorios promovida por la estrategia “Cruzada Nacional contra el Hambre” (CNcH) en el contexto mexicano. Para ello se retoma como caso de estudio la experiencia de dos comunidades, una en transición rural-urbana y otra rural. Se acude a la información documental para tratar el tema de la política social mexicana y la GST, y a la consulta de datos en páginas oficiales de las instituciones del Estado para indagar sobre programas y acciones de la CNcH, información que se complementa con evidencia empírica obtenida a partir de cuestionarios, entrevistas y guías de observación en campo para mostrar el papel de los instrumentos de GST –comunitarios- en el marco de una estrategia que busca propiciar condiciones para el desarrollo de los territorios, e identificar elementos que permitan valorar los alcances y limitantes de las acciones más representativas de la CNcH en territorios donde opera.

## **Gestión territorial y Gerencia Social**

---

<sup>9</sup> El Ingreso Nacional Bruto (INB) registrado para México en 1981 fue de 3,090 dólares *per capita*; en tanto que, para 2015 el INB *per capita* fue de 9, 710 dólares.

El territorio es una construcción histórica y social acuñada por elementos tangibles (personas, ambiente, recursos y localidades) e intangibles (redes sociales, instituciones, comunidades, sociedades y cultura). De tal forma que la Gestión Social Territorial (GST) alude a las formas y mecánicas diversas con que las personas dentro de un espacio determinado configuran un aprovechamiento de los elementos territoriales basado en sus capacidades, talentos y libertades, a fin de establecer objetivos comunes que permitan atender, corregir y resolver necesidades entre coterráneos al amparo provisto por la sociedad, el Estado y sus instituciones. Bajo esa lógica, la GST requiere un involucramiento directo de los individuos y grupos que demandan su resguardo ante la otredad, la carencia y la insatisfacción de no contar con los satisfactores básicos (alimentación, ingreso, empleo, infraestructura, salud, educación, seguridad social, entre otros) que dificultan su acceso a un estado de bienestar integral. De tal forma que es requerida una participación activa, una descentralización administrativa, acciones de co-gestión, control, acompañamiento, retroalimentación compartidas entre función pública y la sociedad organizada. Sin embargo, en la praxis vigente, la operación de los programas establecidos por el Estado mexicano, han mantenido una centralidad estructural y un margen funcional basado en cumplimiento de objetivos enfocados en gasto de recursos presupuestados y número de individuos beneficiados. Lo que motiva críticas, retroalimentaciones y reformulaciones por parte de académicos y expertos; muestra de ello se presenta en los análisis de Boltvinik (2013) y Damián (2012).

De ese modo, la GST se considera como un componente esencial de la Gerencia Social, y ésta a su vez otorga orientación estratégica y acotación contextualizada al tratamiento de las condicionantes de los planes, estrategias, programas y proyectos para el desarrollo en cualquiera de sus modalidades, sean éstas de tipo integral o sectorial. En ese sentido, la intervención participativa de los actores y grupos organizados en los procesos de diagnóstico, formulación, seguimiento, control y evaluación será determinante para cumplir cada una de las etapas y fines que se pretenden alcanzar. Bajo el entendido que la GST es un modo de apropiación de los mecanismos y acciones para implementar estrategias,

programas y proyectos por parte de la base social organizada –respaldada por el Estado- con miras a mejorar logísticas de implementación y resultados por acciones emprendidas para solventar las necesidades colectivas mediante uso eficiente del potencial humano, económico y físico territorial, dando continuidad al marco operacional programático con utilidad comprobada en un contexto determinado. Disminuyendo también de ese modo, los efectos no deseados (desbalances o discontinuidades) por consecuencia de alternancias políticas, sucesiones administrativas a nivel institucional o bien, de cargos burocráticos que influyan sobre la permanencia de las herramientas de política pública.

### **Participación comunitaria y políticas públicas**

Las políticas públicas comprendidas como los principios que sustentan las formas de intervención por parte de los gobiernos y sus instituciones; permiten formular procedimientos, planes, estrategias y proyectos orientados a brindar atención de necesidades y problemas en los sectores poblacionales. De manera ortodoxa, las políticas públicas corresponden a planteamientos de tipo descendente (desde la función pública hacia la sociedad) que se implementan y operan de la misma forma, y además concentran su dirección, seguimiento y evaluación en figuras o representaciones institucionales, las cuales ejercen una delegación funcional centralizada y poco flexible. Esto último ha sido reconocido por diferentes organismos de vigilancia y monitoreo internacional (como la ONU, el Banco Mundial, La Comisión Económica para América Latina y El Caribe –CEPAL-, y la OCDE), señalando que la concentración de poder decisorio y de recursos retardan la capacidad de respuesta por parte de las administraciones, generando mermas en la eficacia con que se ejecutan las acciones de política pública hacia los casos concretos en el plano local, sobre todo en aquellos que se encuentran bajo condiciones extremas o críticas.

Por lo anterior, en los últimos 30 años se ha promovido la formulación de políticas incluyentes para mantener a las sociedades, no solo como objeto de política, sino como punto de apoyo esencial en la formulación e implementación de los planes nacionales, políticas, estrategias y los programas de atención integral o sectorial.

Con ello la participación social se ha ido posicionando como elemento clave en cualquier maniobra de gestión territorial, por el amplio potencial de la dimensión humana integrada en cada territorio.

Dentro de la participación social, las comunidades juegan un papel destacado, sí se considera que los esfuerzos y propuestas que de ahí emanan (participación comunitaria) pueden complementar la acción proveniente desde la política pública. Por lo tanto, resulta importante la cohesión comunitaria y la autonomía, así como presencia de grupos organizados, líderes y redes de cooperación para facilitar el adosamiento entre las políticas descendentes con las iniciativas ascendentes. De tal modo que, el contexto comunitario puede ser un espacio no sólo de negociación para adoptar o refutar una política coadyuvante a la GST, sino también un escenario de reconfiguración y adecuación de los programas y políticas para ajustarlos a la medida de la situación y a las necesidades de cada territorio.

### **Experiencia de intervención territorial en México**

De acuerdo con Echeverri (2009:8), las manifestaciones políticas que inciden hoy día en la región latinoamericana son resultado de las megatendencias que evocan una transición institucional que reconfigura las relaciones territoriales a causa del efecto globalizador para combatir la pobreza. Estas formas de intervención se pueden distinguir en al menos cuatro tipos de políticas que obedecen a propósitos diferentes, pero interrelacionados: a) las de carácter sectorial económico; b) las sectoriales sociales; c) las transversales con carácter territorial; d) y las macropolíticas. Todas ellas varían en materia, objeto y estructura institucional, pero suelen tener impacto cruzado, incluso en ocasiones se neutralizan entre sí. En ese tenor, el discurso mediático dicta una transición política hacia esquemas que priorizan sobre la gestión interinstitucional y las políticas territoriales, donde la sociedad civil organizada se responsabiliza de la gestión social, actuando desde la determinación de las necesidades de sus territorios hasta la negociación de las soluciones con el sector público. Estas transformaciones gradualmente se han convertido en un modelo que intenta encontrar fórmulas para estimular el

desarrollo a partir del equilibrio entre los objetivos económicos frente a los beneficios sociales, la estabilidad política y el respeto ambiental (Sepúlveda, 2009:40).

En el caso mexicano se ha seguido una concepción diferida entre la intervención facilitadora de un crecimiento económico y propiciar condiciones para una mejor calidad de vida de las personas. Muestra de ello fueron las propuestas que plantearon un Desarrollo Integral en la década de 1970, donde se contemplaba al contexto nacional como un sistema de elementos ambientales, sociales e institucionales susceptibles de organizarse para aprovecharse en generar esquemas desarrollistas duraderos basados en alta productividad y rentabilidad de las actividades económicas, y con ello lograr la autosostenibilidad del desarrollo (Miller, 1976).

También están las propuestas de revitalizar al campo mediante modernización introductoria de tecnologías (maquinarias e insumos agrícolas) para optimizar superficies, potencial biológico y esfuerzo humano, como lo promovido en el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral y el Programa de Desarrollo Rural Integrado del Trópico Húmedo a principios de la década de 1980, o con el fomento a los negocios y la competitividad (Salinas, 1995) desplegados a partir de 1990, que buscaban: a) eficiencia económica para aumentar la productividad, b) incremento y mejoras en infraestructura, c) moderar la intervención pública ante fallas mercantiles, d) apoyos sobre productos específicos (en caso de riesgo sobre la estabilidad de la producción interna) y e) establecer programas anti-pobreza en zonas rurales (Téllez, 1994). El Programa Nacional de Agricultura y Desarrollo Rural (1994-2000) que sumado a lo anterior buscó aumentar el empleo e ingreso de productores, incrementar la producción, autosuficiencia de alimentos, disminuir diferencias productivas entre regiones, conservación ambiental y del suelo (García y Palacio, 2009).

A partir del siglo XXI en México se re-adoptan los programas sectoriales dentro de un marco legal. En el 2001 se establece la Ley General de Desarrollo Social bajo la idea de atender por rubros a los contenidos de los planes sexenales, lograr una

eficiencia de recursos, atribuir responsabilidades concretas y alcanzar la descentralización institucional; como ejemplo, está el Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2001-2006. Sin embargo, a pesar de todo el esfuerzo y recursos invertidos, México se mantiene como importador neto de productos básicos como maíz, soya, trigo, carne, algodón, semillas oleaginosas y leche en polvo; con parámetros productivos que decaen por diversos factores, uno de éstos factores son los apoyos que no impulsan a la productividad, como los programas de amortiguamiento económico y los de tipo asistencial (Sánchez, 2014).

Con todo ello, hay evidencia que desde las políticas públicas mexicanas se ha intentado materializar diferentes ideas para el progreso, como el desarrollo integral basado en fortalecimiento de capacidades individuales para aumentar los efectos positivos sobre la cohesión social y la calidad de vida de las personas (como el PRONADRI y el Programa Nacional de Solidaridad, y su fomento a la participación popular o de las comunidades). También se han incorporado las vertientes de autosuficiencia productiva y de insumos, como una mecánica viabilizadora para el desarrollo. Incluso, se han contemplado puntos del desarrollo a escala humana como un modulador progresista “de adentro hacia afuera” para detonar economías de escala con efecto replicador (clusters, cadenas de valor y elementos del desarrollo endógeno) susceptible de fraguar en torno a la acumulación de capitales y crecimiento económico sostenido (en el caso de los Planes Nacionales de Desarrollo 2001-2006 y 2007-2012).

De esa manera, se observa que en México se mantiene una lógica de seguir las pautas que incentivan las instancias encargadas de monitorear las carencias a nivel global (como la inclusión social, la descentralización y la legalidad recomendadas por la ONU, el Banco Mundial y la CEPAL). Sin embargo la priorización sobre las problemáticas parece ser también la que dictan las mismas instancias, pero bajo el semblante de atención a los efectos, y no a las causas (por ejemplo, se ha buscado una disminución de las desigualdades a través de programas sociales o de tipo asistencial, pero no se abordan los problemas

estructurales que desencadenan dichas desigualdades, como las crisis económicas por concentración y fuga de capitales, así como las de índole político y administrativo). El aumento de los índices de pobreza e inequidades se mantienen crecientes, aún tras establecer modelos económicos que sólo varían en sus postulaciones escritas y en el discurso, pero que uno tras otro han favorecido la prima económica por encima de las dimensiones socioculturales y ambientales. Una seria contradicción en cualquier modelo económico, ya que no es posible un crecimiento sostenido a largo plazo sí no se cuenta con elementos y activos que se renueven al mismo ritmo que abarquen los requerimientos productivos, el avance tecnológico y el crecimiento poblacional.

En ese sentido, el modelo económico neoliberal predominante ha propuesto que la liberación del mercado, regulado en sí mismo por las leyes de oferta-demanda, propiciará no sólo un crecimiento económico basado en competencia y eficiencia, sino que sus efectos permearán en los grupos sociales (aunque no se esclarece la medida, ni el tipo de difusión que tendrá en él, o sí será uniforme) reduciendo las carencias de los individuos que conforman la base social en los territorios. Dicho de otra forma, se considera que la instauración del mercantilismo será el catalizador ideal (humano, económico, cultural, político y ambiental) que garantice el estado de bienestar. Algo muy difícil de creer cuando el déficit en ingreso, el rezago del sector agropecuario, la dependencia de importaciones, la desnutrición y la malnutrición, las desigualdades sociales, las fallas en los sistemas de salud, educativos, seguridad social, de vivienda, la corrupción y los diferentes tipos de violencia aumentan, y por tanto, vuelven inestables a los territorios.

### **La Cruzada Nacional contra el Hambre (CNcH)**

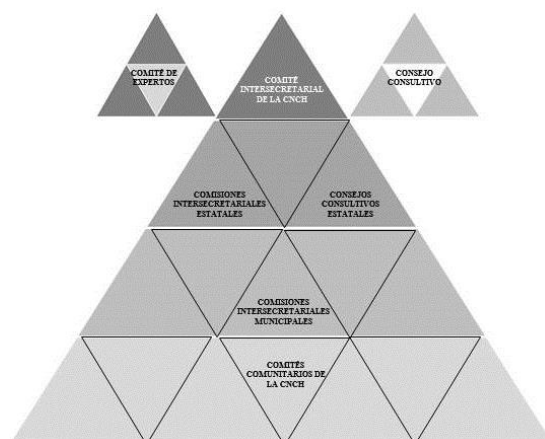
Ésta es el esfuerzo más reciente en cuestiones de política y de acciones operativas para enfrentar a la pobreza y desigualdades. Es una iniciativa instrumentada por el gobierno federal a inicios del 2013 con base en “la participación y la cohesión social” que ha pretendido generar las condiciones para una gestión más eficiente de los territorios tanto rurales como urbanos. En el marco de la estrategia, la participación comunitaria se presenta como una

herramienta ideal y favorable para la estructuración y la planificación de las políticas públicas con inclusión social, así como para la implementación, seguimiento y evaluación de los programas que la integran. En ese sentido, la CNcH reconoce que la pobreza y privación de alimentos es producto de un entorno socioeconómico complejo, multidimensional, que requiere de un enfoque integral que involucra múltiples instrumentos de política pública en materia de alimentación, salud, educación, vivienda e ingresos (DOF, 2013).

Por otra parte, impulsa un proceso participativo dirigido a conjuntar esfuerzos y recursos de los tres órdenes de gobierno, la sociedad civil, la iniciativa privada, las instituciones educativas y la ciudadanía en general. Es decir, reconoce implícitamente la dimensión territorial de los problemas y sienta condiciones para que los actores locales puedan constituirse en protagonistas de su propio desarrollo. Como medida estratégica, establece la conformación de comités comunitarios (CC-CNcH) como figuras representativas de la participación social de base, organizada y con reconocimiento legal (vía convenio), para ser un eje de sustento para la política social, y en parte para reconfigurar la manera tradicional con que se implementan las políticas públicas (descendente y centralizadas), volviéndolas inclusivas, flexibles, descentralizadas y “cercanas a la gente”.

Con el establecimiento de la CNcH se da pie a la transformación institucional con la creación del Sistema Nacional contra el Hambre –Sin Hambre- (Figura 1), que tiene la siguiente estructura operativa:

**Figura 1. Esquema del Sistema Nacional contra el Hambre**



- La Comisión Intersecretarial de la CNcH; como mecanismo de coordinación entre dependencias federales para aplicar, operar, supervisar y evaluar las acciones de política pública (encabezada por SEDESOL). También se tienen comisiones intersecretariales a nivel estatal y municipal (según el marco de la propia estrategia)
- Un comité de expertos (académicos y especialistas) en materia de políticas públicas
- Consejos consultivos (a nivel federal y estatal) donde convergen figuras representativas de la función pública, el sector privado, las organizaciones de la sociedad civil y no gubernamentales.
- Los Comités Comunitarios; encargados de articular la participación social en la CNcH y colaborar en la identificación de necesidades, definición de prioridades locales y también de las acciones.

Además se cuenta con:

- Los acuerdos integrales para el desarrollo social incluyente con las entidades federativas y municipios, para definir coordinadamente con gobiernos locales las acciones e inversiones a nivel territorial.
- El Consejo Nacional; como mecanismo de convocatoria, coordinación y diálogo entre los sectores público, privado y social.
- El Comité de Alimentación; conformado expertos académicos, investigadores y especialistas (DOF, 2014).

Para el 2014, la CNcH se complementa con El Programa Nacional México sin Hambre 2014-2018 (instrumento de planeación oficial de la estrategia), la infraestructura y lineamientos institucionales y una cartera de 90 programas federales dirigidos por 19 dependencias, gobiernos estatales y municipales (SEDESOL, 2016). La iniciativa pretende llevar a cabo una acción integral y estratégica para cumplir los siguientes objetivos: 1) Cero hambre a partir de alimentación y nutrición adecuadas de los mexicanos en extrema pobreza y con carencia alimentaria severa, 2) Eliminar la desnutrición infantil aguda y mejorar los

indicadores de crecimiento de niños y niñas en la primera infancia, 3) Aumentar la producción y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas, 4) Minimizar las pérdidas post-cosecha y de alimentos durante el almacenamiento y transporte, así como en los comercios y 5) Promover la participación comunitaria (DOF, 2013). De aquí que, por su enfoque, la CNcH lleve el propósito implícito de cambio en la forma de implementar y hacer políticas para combatir la pobreza en cualquier territorio, especialmente de los más vulnerables, como los rurales.

### **Implicaciones territoriales de la CNcH**

Por el diseño operativo, estructura programática y alcance geográfico, la CNcH es una iniciativa que modifica las rutinas y dinámicas territoriales. A principios de 2013 estuvo centrada en la atención prioritaria de los 400 municipios del país con mayor concentración de personas en condiciones de pobreza, para el año 2016 esta cobertura alcanza los 1,012 municipios, donde hoy se perciben los efectos positivos y negativos de cada una de las acciones implementadas. Las cuales, desde la teoría, buscan romper con el clientelismo, afianzar y coordinar el trabajo conjunto Sociedad-Estado (Ver Tabla 1).

**Tabla 1. Principales cifras de la CNcH en México hasta 2016**

<b>Rubro o programa</b>	<b>Cifras</b>	<b>Rubro o programa</b>	<b>Cifras</b>
Municipios CNcH en el País	1,012	Huertos Familiares (población beneficiada)	307, 316
Número de certificaciones en el País	182, 405	Escuelas de tiempo completo con apoyo alimenticio	15, 536
Comedores Comunitarios	10, 038	Proyectos Productivos	428, 971

(Establecimientos)		financiados	
Comedores Comunitarios (Población beneficiada)	1, 030, 258	Pensión para Adultos Mayores (nuevas afiliaciones en municipios Cruzada)	1, 606, 560
Programa de Apoyo Alimentario [PAL] (Número de familias con Tarjeta SinHambre o apoyo monetario)	1, 054, 856	Seguro de Vida para Jefas de Familia (núm. de mujeres pre-registradas)	3, 511, 000
Programa de Apoyo Alimentario (población beneficiada con Tarjeta SinHambre o apoyo monetario)	4, 177, 563	Acciones para el mejoramiento de la vivienda	491, 514
Tiendas Diconsa	18, 547	Construcción de servicios básicos en la vivienda (núm. de hogares)	821, 510
Liconsa (nuevos beneficiarios en municipios Cruzada)	2, 743, 070	Comités Comunitarios	68, 444
Huertos Familiares	67, 991	Brigadistas	8, 077

Fuente: Sin Hambre, 2016. (<http://sinhambre.gob.mx/mapa/>)

### **Aproximación empírica**

Buscando conocer la panorámica local acerca de los programas de mayor importancia territorial, se consultaron las bases de beneficiarios de los programas alineados a la CNcH, de los cuales resultaron los Comedores comunitarios, Prospera, Liconsa y Adultos mayores, como los que tienen mayor número de beneficiarios. A partir de ello, se efectuó un análisis exploratorio en dos

localidades -con marcadas diferencias socioterritoriales- con cobertura por parte de la CNcH y pertenecientes a diferentes municipios (Ver Tabla 2). Para esto se entrevistaron y se aplicaron cuestionarios a 30 personas beneficiarias por localidad, consideradas por referencia de líderes y lideresas comunitarias encargados de movilizarlos, es decir los promotores comunitarios de los programas los reconocen como personas participativas en su mayoría. Los cuestionamientos incluyeron tópicos como datos socioeconómicos, adscripción a programas alineados a la CNcH, sí identifican y han colaborado a los promotores comunitarios de los programas de la CNcH (comités comunitarios, vocales, voluntarios u otras agrupaciones comunitarias) y su función respectiva, en caso de haberla, así como también, los cambios que perciben a través del tiempo que llevan adscritos a uno o varios programas, su opinión sobre las acciones institucionales (programas que dirigen), la promoción del trabajo conjunto, coordinado y organizado dentro de la estrategia.

**Tabla 2. Principales criterios de selección para las localidades de estudio.**

	Barrio de Jesús 1ª sec.	Barrio La Era
Municipio	Toluca	San Felipe del Progreso
Inicio de atención CNcH	Aprox. mediados de 2014 (2ª etapa)	Aprox. mediados de 2013 (desde 1ª etapa)
Categoría de atención CNcH	No prioritaria	Prioritaria
Tipo de localidad	En transición rural-urbana	Rural
IDH municipal	Alto	Muy bajo
IDH localidad	Bajo	Bajo
Grado de marginación	Baja	Media

Población e idioma Ninguna  
étnico

Mazahua

En cada una de las localidades se tuvo acercamiento con líderes comunitarios para contactar a beneficiarios de programas de la CNcH, líderes y promotores comunitarios, a los cuales se entrevistó y se les aplicaron cuestionarios que abarcaron tópicos sobre participación y organización, programas a los que se está adscrito, cambios observados desde la integración a programas a la fecha (percepción del beneficiario), conocimiento de instrumentos comunitarios de GST, dinámicas de gestión en las que como actores locales han participado, así como la importancia de la participación comunitaria y su trabajo conjunto con las figuras institucionales para implementar acciones de política pública. También se asistió a reuniones comunitarias relacionadas con los programas para observar directamente las mecánicas participativas, organizativas y de gestión a nivel de las localidades. Para el análisis se aplicaron 30 cuestionarios y se entrevistaron a 30 personas por localidad contemplando a líderes y promotores locales (también beneficiarios), y se emplearon guías de observación para las reuniones a las que se asistió. El sondeo se efectuó en 2015 en el Barrio de Jesús, y en 2016 en el Barrio La Era. Cabe señalar que sí bien las localidades donde se llevó a cabo el estudio exploratorio no pueden dar pie a una generalización de todo el contexto mexicano, a través de su estudio se da cuenta de los efectos que las acciones emprendidas entre Estado-Sociedad tomando en cuenta las particularidades de cada territorio.

La perspectiva de análisis corresponde a la GST ligada a la GS; a partir de la cual se establece que, los actores locales (organizaciones, cooperativas, líderes, promotores y beneficiarios) deben asumir un papel proactivo a diferentes niveles o planos dentro de las acciones de atención (planes, programas y proyectos) con miras a desempeñar su control y capacidad de reconfiguración para eficientar su implementación en función de las prioridades y objetivos trazados localmente. La atención programática de la política social mexicana vigente (CNcH y PNMSH) guarda rasgos de GS para responder a problemáticas en vinculación con la

gestión pública (GST). Dichos rasgos o elementos son identificables como instrumentos, según Agudelo (1983), en los procesos de formulación, seguimiento y evaluación. En el caso de los programas de la CNcH, no se cuenta con herramientas integrales para valorar la acción social provista por beneficiarios, líderes, agrupaciones y otras figuras locales que intervienen en la implementación de un programa o proyecto en los territorios. La GST (o participación social proactiva) es una subjetivación cualitativa, por ende no hay muchos ejemplos sobre referentes o criterios para describirla, y menos aún para cuantificarla. No obstante, existen algunas tipologías útiles para caracterizarla, como las propuestas por Arnstein (1969), Hart (1993) y Geilfus (2002) a través de sus “escaleras de participación” que sirven como apreciaciones cualitativas del tipo de gestión, pero dependientes de la visión crítica de quien analiza y en gran medida carentes de los elementos para categorizarla.

Ante esa brecha metodológica, autores como Agudelo (1983) establecen que un requisito previo e imprescindible en cualquier evaluación, es la descripción de lo estudiado u observado, y ya que desde la GST integrada a la GS lo más importante es reconocer la participación social y su “grado de apropiación” hacia los mecanismos programáticos de atención a sus necesidades (comités, afluencia participativa de beneficiarios, organizaciones y promotores comunitarios, entre otros), el papel que tienen actores y organizaciones a nivel local en el proceso de implementación de un proyecto o programa, el tipo de gestión de recursos y la contribución que tienen al atender o resolver un problema determinado. Por eso, se propone hacer la descripción analítica de la GST con base a cuatro elementos determinados por Agudelo, que son:

- a) Amplitud participativa: instrumentos de organización, acción y autonomía (promotor comunitario, comité comunitario, otras organizaciones comunitarias y la comunidad beneficiaria).
- b) Totalidad de la participación: integración de instrumentos comunitarios en el proceso administrativo de programas o proyectos (planificación, ejecución, control y evaluación).

- c) Tipo de gestión por parte de la comunidad: forma en que la comunidad (por medio de instrumentos) administra recursos y actividades (autogestión, coadministración o recepción pasiva).
- d) Aportes de la comunidad: laboral, material, monetaria, o una combinación de éstas.

Con esos precedentes, se efectuó una consulta exploratoria (contenida en la guía de entrevista) sobre conocimiento de instrumentos de GST y la participación activa de beneficiarios en los principales programas de la CNcH en las localidades de estudio. Referido a esto, en el Barrio de Jesús solo una persona mencionó conocer al CC-CNcH en la localidad. El programa en que más beneficiarios ubican a los promotores y colaboran con ellos es Prospera (11 personas), y en el que más personas beneficiarias participan activamente y bajo esquemas de voluntariado es en Comedores Comunitarios (7 personas de género femenino). En cuanto a las propuestas e iniciativas de promotores, grupos organizados y beneficiarios, las entrevistas y cuestionarios no mostraron evidencia de ello.

En el Barrio La Era ocurrió algo similar con los programas de mayor cobertura (aunque nadie mencionó conocer al CC-CNcH). Prospera y Comedores Comunitarios son los programas que mayor número de beneficiarios tiene. Cabe destacar la participación de las mujeres dentro de los comedores, donde 20 tienen papel activo a través de voluntariado. En ésta localidad también se menciona la participación como beneficiarios de 8 personas dentro del programa Proagro y 6 del programa 65+. No hubo evidencias de iniciativas de los promotores comunitarios, organizaciones comunitarias, ni de beneficiarios.

La valoración de los cuatro elementos de GST contemplados para las localidades de estudio se encuentra en la Tabla 3.

**Tabla 3. Valoración de elementos de GST en las localidades**

Barrio de Jesús 1ª sección

Barrio La Era

<sup>a</sup> Instrumentos comunitarios	<b>PROSPERA: p; b</b> COMEDORES: p; c; b; o	<b>PROSPERA: p; b</b> COMEDORES: p; c; b; o <b>SEGURO POPULAR:</b> <b>p; b</b> PROAGRO: b <b>65+: p; b</b>
<sup>b</sup> Participación en implementación	<b>PROSPERA: co</b> <b>COMEDORES: co</b>	<b>PROSPERA: co</b> <b>COMEDORES: co</b> PROAGRO: co <b>65+: co</b>
<sup>c</sup> Tipo de gestión	<b>PROSPERA: rp</b> COMEDORES: cg	<b>PROSPERA: rp</b> COMEDORES: cg <b>PROAGRO: rp</b> 65+: rp
<sup>d</sup> Aporte de beneficiarios	<b>PROSPERA: n</b> <b>COMEDORES: v; m</b>	<b>PROSPERA: n</b> <b>COMEDORES: v; m</b> PROAGRO: n <b>65+: n</b>

<sup>a</sup> promotor comunitario (p); comité (c); beneficiarios (b); otras organizaciones (o)

<sup>b</sup> consultiva ocasional (co)

<sup>c</sup> recepción pasiva (rp); cogestión (cg)

<sup>d</sup> voluntariado (v); monetario (m); ninguno (n)

## **La GST promovida en el marco de la CNcH**

Se reitera que las acciones y contenido programático de la CNcH ostentan elementos de GST. Sin embargo, dichos rasgos dependen en gran medida del tipo de programas y el rubro al que van orientadas. Y cabe mencionar que los programas implementados en los territorios atienden necesidades específicas en cada espacio, tomando en cuenta el contexto donde se operan (según las normas de operación de cada programa y la estrategia en que se encuentran alineados). A continuación se mencionan los programas de la CNcH con mayor importancia, de acuerdo a la participación de individuos (como beneficiarios) en las localidades analizadas.

### **Prospera (Programa de Inclusión Social)**

Está basado en los programas Progresar/Oportunidades; según su marco de promoción está diseñado para generar capital humano a través de atender déficits en alimentación, educación, salud e ingreso de familias pobres donde haya niños y jóvenes.

Este programa cuenta con instrumentos como la promoción comunitaria (vocales comunitarios) y participación de beneficiarios. Los vocales son elegidos por votación en asamblea de beneficiarios (convocadas por parte de los promotores institucionales), aunque la designación de candidatos a vocales proviene de la promoción institucional. La participación de beneficiarios y vocales se da en las consultas que efectúan las figuras institucionales para el diagnóstico de las localidades, así como para cualificar la meritoriedad de apoyos del programa hacia los individuos solicitantes. Casi todas las personas que pueden calificar como beneficiarias dentro de éste programa, lo hacen motivados por la transferencia monetaria incluida en el mismo. El tipo de gestión dentro del programa por parte de los beneficiarios y vocales, no va más allá de la recepción pasiva, y acuden periódicamente a las reuniones y pláticas a las que convocan los promotores institucionales.

El programa Prospera mantiene su orientación asistencial con implementación centralizada y descendente, al igual que los programas de los cuales deriva: Progresá y Oportunidades, mismos que se avocaron a romper las condiciones de pobreza intergeneracional generada por las crisis económicas de la década de 1990.

### **Comedores comunitarios**

Este programa se implementó primeramente por el Gobierno de la Ciudad de México en el periodo 2005-2011. Su auge actual se debe en gran parte a la aceptabilidad por parte de los beneficiarios. Básicamente se sustenta en un esquema de atención primaria (emergente e inmediato) enfocado en la provisión de dietas a las personas que asisten al comedor (con recuperación simbólica del costo derivado del servicio).

Este programa cuenta con instrumentos de gestión como promotores, comités, beneficiarios y organizaciones de voluntarios, quienes utilizan los servicios del comedor y también respaldan el funcionamiento del mismo. El comité de abasto se establece en asamblea de beneficiarios, designados por promotores institucionales. El comité de abasto se integra por 4 o 5 personas que coordinan las actividades para funcionamiento del comedor comunitario (solicitud de insumos, supervisión en la preparación de alimentos y su oferta dentro del comedor). El presidente del comité de abasto funge como principal promotor comunitario en temas de alimentación y participación voluntaria para labores dentro del comedor. Los grupos de voluntarias y voluntarios (quienes a su vez son beneficiarios del programa) se organizan para prestar apoyo en el funcionamiento del comedor.

En la implementación del programa los beneficiarios tienen participación consultiva en el diagnóstico para establecimiento del comedor, y de manera activa en el voluntariado que ejercen para la prestación del servicio (preparación y oferta de las dietas).

El funcionamiento del comedor comunitario es en cogestión, ya que confluye el esfuerzo de beneficiarios, promotores y comité para abasto, función y mantenimiento del comedor, y también el de los promotores institucionales del programa quienes se coordinan al esfuerzo comunitario para abastecer de insumos al comedor.

Los aportes que los beneficiarios hacen al programa es de participación activa por voluntariado, insumos complementarios (ingredientes perecederos que no están incluidos en los suministros para el comedor) y una recuperación monetaria simbólica por cada beneficiario para aditamentos y productos de aseo y mantenimiento del comedor.

### **Proagro y 65+**

Proagro productivo corresponde a la extensión del programa Procampo iniciado a mediados de 1990 como programa de ajuste económico para disminuir los efectos de desestabilización sobre la producción a pequeña escala dentro del sector primario nacional. Se pone en marcha ante la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio con América del Norte.

El programa 65+ se centra en atender a las personas mayores a 65 años, a quienes dota de una despensa mensual acorde al estado fisiológico de los beneficiarios, así como de revisión médica periódica a fin de monitorear la condición de salud de las personas adscritas al programa.

En éstos programas los beneficiarios actúan como receptores pasivos y acuden a reuniones informativas o consultivas cuando los promotores institucionales hacen convocatorias. Los beneficiarios no hacen aportes a los programas. Cabe mencionar que ambos programas son de carácter asistencial, y pueden considerarse como un complemento al déficit de ingreso, la atención en salud y en alimentación.

### **La GST en los procesos locales**

Aunque hay presencia de instrumentos de participación, para el caso de los programas relevantes dentro de las localidades estudiadas, éstos no promueven

una GST, ya que no se encontró evidencia sobre propuestas de tipo comunitario para reconfigurarlos y adecuarlos al contexto. Las personas beneficiarias y promotores siguen “al pie de la letra” las pautas de adscripción y los señalamientos para obtener los apoyos que marcan los programas.

Los programas analizados sirven para prestar un servicio como tal y no ejercen apropiación alguna por parte de la población objetivo, la cual se contempla como receptora pasiva y se le considera sólo de manera consultiva ocasional. La gestión de activos, el seguimiento, evaluación y aportes en esos programas es nula para los beneficiarios y promotores comunitarios. La GST manifiesta en dichos programas es muy precaria.

El programa de comedores comunitarios muestra mayores atributos de GST. Los comités de abasto y los grupos voluntarios son los que dirigen el funcionamiento de los comedores, evalúan el funcionamiento y aportan al programa. Sin embargo, la dirección está dada por los promotores institucionales y hay dependencia de los insumos que proveen las figuras institucionales que coordinan los comedores localmente.

En el caso del Barrio La Era, a pesar de ser una localidad rural y de atención prioritaria, el único programa “especializado” es Proagro (un reducto de los Programas de Amortiguamiento Económico de la década de 1990). Por otra parte, que un programa de atención a adultos mayores se encuentre dentro de los más importantes (por mención de los entrevistados), sugiere una suscitación de “envejecimiento poblacional” en la localidad, o bien, un predominio de personas con edad avanzada dentro de los procesos de participación.

De acuerdo a lo que señala Sulbrandt (2002); en el ejercicio de la CNcH se distinguen rasgos de una GST asociada a una Gerencia social promovida mediante política pública, ya que están presentes las características intrínsecas de problemas y programas sociales, factores organizacionales y factores sociales y de índole público, tal como se aprecia en los siguientes testimonios aportados por integrantes de comitivas organizadas dentro de las localidades analizadas:

### Testimonio 1:

*“Mucho; hace falta trabajar más de lo que se está haciendo. Nosotros estamos insistiendo para que se nos apoye en pavimentar o tender concreto en las calles que faltan, que son muchas en todo el pueblo y apenas llevamos bien poquito...”*

*“Que se acabe la pobreza y la miseria... está difícil... del hambre... con los comedores y las despensas<sup>10</sup>, ahí la llevan, creo”.*

*“Del comité todavía hace falta organizarnos. Sobre que ahora se nos pregunte lo que se quiere hacer aquí, y con la gente... eso ya lo estábamos pidiendo desde hace años, apenas nos hacen caso”*

*“Para que todo funcione como debe ser, primero es poner orden... ponernos de acuerdo en lo que se tiene que hacer” (Hombre, líder comunitario).*

### Testimonio 2:

*“... aquí si nos han apoyado. Por ejemplo, a mí me toca Prospera y seguro, a mi mamá también... y mi cuñada. Y hace más de medio año que nos dieron el invernadero”.*

*“De que se pregunte, aquí pues, todavía como que no... si han venido más seguido los del DIF y SEDESOL, pero, todavía tenemos que ir hasta el centro del municipio a pedir apoyo. Mi cuñada según es del comité, pero ya no se reúnen... hace como un año lo hicieron, pero nada más se reunieron dos veces, me acuerdo...”*

*“¿Qué se puede hacer?... de los apoyos para producir que no nos dejen así... que nos manden un ingeniero que nos enseñe como hacerle en la siembra, y también para que enseñe como cuidar lo que sembramos para que nos dé lo que tenga que dar...”. (Mujer, beneficiaria de programas sociales)*

### Testimonio 3:

---

<sup>10</sup> Alusión a los programas federales de Comedores comunitarios y Prospera.

*“En el DIF<sup>11</sup> se ha trabajado mucho con la gente, hemos apoyado a gestionar recursos para proyectos. Y ayudamos a organizar los comités comunitarios, a capacitarlos y estuvimos cuando se ratificaron... pero les hace falta mucha organización y compromiso”.*

*“¿Qué se necesita?... primero que la gente sepa, y para que sepa debe tener interés de acercarse a los funcionarios, del DIF, SEDESOL, al ayuntamiento o a cualquier otra oficina... eso y también saber cómo va a ocupar lo que va a pedir. También asesoría de los técnicos...”* (Mujer, voluntaria en acciones comunitarias)

## **Conclusiones**

La CNcH ostenta implicaciones dentro de la GST, lo cual queda manifiesto en las acciones con que aborda las problemáticas de los territorios. Además de que contempla a la participación local organizada (líderes, beneficiarios y agrupaciones comunitarias) en la implementación de acciones para cumplir los objetivos que la integran.

Los instrumentos comunitarios de GST identificados en el marco de acción que promueve la CNcH son: promotores comunitarios (vocales), comités comunitarios, la organización de beneficiarios y la participación voluntaria de grupos comunitarios. Sin embargo, en la praxis, los instrumentos comunitarios de GST no muestran un papel determinante en los procesos de implementación de acciones alineadas a la CNcH.

Dentro de las limitantes que enfrentan los instrumentos de GST se encuentran el poco conocimiento entre sí, y por tanto, no hay adecuada articulación y coordinación entre sus figuras representativas. Por otra parte los instrumentos comunitarios de GST mantienen un esquema de acción muy cercano a la pasividad, puesto que siguen las pautas de convocatoria y organización que dictan los promotores institucionales, con lo cual los esquemas de gestión manifiestos en

---

<sup>11</sup> Desarrollo Integral de la Familia, siglas que sirven de título y referencia a las actividades que desempeña una dependencia coordinada a SEDESOL.

las localidades son de tipo descendente (“de arriba hacia abajo”) donde la participación de base social se muestra sólo como tipo consultiva.

Evidentemente se homologan criterios de atención desde las reglas de atención programática hasta la interacción función pública/beneficiarios en los territorios, lo cual no va de acuerdo al decreto que sustenta a la CNcH: atención de acuerdo a las particularidades y contexto de cada territorio.

## **Bibliografía**

Agudelo C., Carlos A. Participación comunitaria en salud. Conceptos y criterios de valoración, Boletín de la Organización Panamericana de Salud v. 17, p. 205-216, 1983

Arnstein, Sherry R. A ladder of citizen participation, Journal of the American Institute of Planners v. 35, p. 216-224, 1969

Banco de México. Informe Anual 2013. México, 2013

Banco Mundial. Base de Datos del Programa de Comparación Internacional del Banco Mundial. En línea: <http://www.datos.bancomundial.org>, 2016

Boltvinik, J. Necesidad de reformar la reforma social neoliberal implantada en México a partir de los noventa. En L. Huesca, P. Aranda, J. Hobarth y E. Valencia (coords.), Alternativas en la crisis para la transformación de las políticas sociales. Hermosillo: CIAD, 2013

Damián, Araceli. Pobreza, crisis y política social en México. En José Luis Calva (coord.), Análisis estratégico para el desarrollo, volumen 11: Empleo digno, distribución del ingreso y bienestar. México: Juan Pablos Editor, 2012

Coneval. Medición de la pobreza en México y en las Entidades Federativas 2012, 2012a

Coneval. Informe de pobreza y Evaluación en el Estado de México 2012, 2012b

DOF (Diario Oficial de la Federación). Programa Nacional México Sin Hambre 2014-2018. Documento en línea:

- [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5343098&fecha=30/04/2014](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343098&fecha=30/04/2014),  
2014
- DOF. Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre, en línea: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle\\_popup.php?codigo=5285363](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5285363), 2013
- Echeverri, R. Políticas e instituciones para el medio rural. San José: IICA, 2009
- García, Minerva Paz; Palacio Muñoz, Víctor. Política agrícola en México. Reformas y resultados: 1988-2006". Observatorio de la Economía Latinoamericana, N° 119. En línea: <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/mx/2009/gpm.htm>, 2009
- Geilfus, Frans. 80 herramientas para el desarrollo participativo: diagnóstico, planificación, monitoreo y evaluación. San José: IICA, 2002
- Hart, Roger A. La participación de los niños: de una participación simbólica a una participación auténtica, Ensayos Innocenti no. 4, p. 1-46, 1993
- Miller, Eric. Desarrollo Integral del Medio Rural. Un experimento en México. México: FCE, 1976
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). Objetivos de desarrollo sostenible. <http://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>, 2015
- Salinas C., Edmar. El financiamiento del sector agropecuario en México 1988-1994. Comercio Exterior, enero 1995, p. 34-41, 1995
- Sánchez Cano, Julieta Evangelina. La política agrícola en México, Impactos y retos. Revista Mexicana de Agronegocios v. 18, p. 946-956, 2014
- SEDESOL. Acciones y programas de la CNCh. En línea: <http://www.gob.mx/sedesol/acciones-y-programas/cruzada-nacional-contra-el-hambre-18938> , 2016
- Sepúlveda, S. Nueva institucionalidad para el desarrollo rural de América Latina y el Caribe en el contexto actual. San José: IICA, 2009
- SINHAMBRE. SinHambre Cruzada Nacional. <http://sinhambre.gob.mx>, 2016

Sulbrandt, J. Introducción a la Gerencia Social. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2002

Téllez K., Luis. La modernización del sector agropecuario y forestal. México: FCE, 1994.

**c) Artículo: Un método para valorar la inclusión comunitaria en programas sociales, realizado en dos localidades rurales**

**Tipo de aporte:** resultados de investigación

Se propone valorar la participación de figuras representativas comunitarias a través de un método cualitativo basado en la etnografía institucional para la construcción de matrices descriptivas que contemplan la cualificación de atributos de Gerencia Social para determinar referentes valorativos (elementos) adosados a dicha perspectiva (la Gerencia Social), con el fin de retroalimentar la participación comunitaria incluida en la implementación de la CNcH, en zonas prioritarias rurales.

## **Sobre Desacatos. Revista de Ciencias Sociales**

Tiene como objetivo ser un espacio editorial con cabida al diálogo interdisciplinario entre especialistas de diversas áreas del conocimiento antropológico y de las ciencias afines. Su intención es privilegiar los lineamientos de reflexión contemporánea y dar lugar a las disertaciones enmarcadas en disciplinas que se ocupan del ser humano y la sociedad, la cultura y los procesos históricos, con una visión innovadora en términos empíricos y teóricos, asimismo, plantea ser un foro de confluencia en el que se valora la polémica en torno a las interpretaciones y vertientes teóricas relevantes para las ciencias sociales y constituir, al mismo tiempo, una instancia que fomenta y convoca a la discusión de ideas.

Fuente: <http://desacatos.ciesas.edu.mx/index.php/Desacatos/index>

-----Mensaje original-----

De: Revista Desacatos <desacato@ciesas.edu.mx>  
Enviado el: miércoles, 21 de marzo de 2018 13:51  
Para: William Gomez Demetrio <wgomezd@uaemex.mx>  
Asunto: Desacatos: Artículo recibido

Hola, William.

He recibido tu artículo. Te comento que el texto deberá pasar por una lectura de pertinencia por parte de nuestro Comité editorial en abril, de aprobarse comenzará el proceso de dictamen en el que deberá tener dos dictámenes positivos o con correcciones, de ser necesario se solicitará uno tercero.

Por el tiempo de dictamen y la lista de espera, su artículo se publicaría hasta 2020.

Un saludo,  
Valeria

-----Mensaje original-----

De: Valeria Pineda Angola <desacato@ciesas.edu.mx> Enviado el: miércoles, 21 de marzo de 2018 12:02 p. m.  
Para: Hola! WILLIAM GOMEZ DEMETRIO <wgomezd@uaemex.mx>  
Asunto: [Des] Acuse de recibo de envío

Hola! WILLIAM GOMEZ DEMETRIO:

Gracias por enviar el manuscrito "Un método para valorar la inclusión comunitaria en programas sociales" a Desacatos. Revista de Ciencias Sociales. Con nuestro sistema de gestión de revistas en línea, podrá iniciar sesión en el sitio web de la revista y hacer un seguimiento de su progreso a través del proceso editorial.

URL del manuscrito:

<http://desacatos.ciesas.edu.mx/index.php/Desacatos/author/submission/1918>

Nombre de usuario/a: wgomezd

En caso de dudas, contacte conmigo. Gracias por elegir esta revista para publicar su trabajo.

Valeria Pineda Angola  
Desacatos. Revista de Ciencias Sociales  
Regards,  
Valeria Pineda  
Editorial Management

---

## Página web de la revista



Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social



CONACYT  
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología



Desacatos  
Revista de Ciencias Sociales

INICIO ACERCA DE INICIAR SESIÓN REGISTRARSE BUSCAR ACTUAL ARCHIVOS COMITÉ EDITORIAL CONTACTO

Inicio - Núm. 56 (2018)

### Desacatos. Revista de Ciencias Sociales

Núm. 56 (2018): La hegemonía del capitalismo electrónico-informático

TABLA DE CONTENIDOS



**Objetivo**

Desacatos tiene como objetivo fundamental ser un espacio editorial novedoso que dé cabida al diálogo interdisciplinario entre especialistas de diversas áreas del conocimiento antropológico y de las ciencias afines. Su intención es privilegiar los lineamientos de reflexión contemporánea y dar lugar a las disertaciones enmarcadas en disciplinas que se ocupan del ser humano y la sociedad, la cultura y los procesos históricos, con una visión innovadora en términos empíricos y teóricos.

La revista se plantea ser un foro de confidencia en el que se valore la polémica en torno a las interpretaciones y vertientes teóricas relevantes para las ciencias sociales y contribuir al mismo tiempo una instancia más firme y concreta a la discusión de ideas de fondo, con la forma argumental más cuidadosa posible.

ISSN electrónico: 2448-5144  
ISSN impreso: 1607-050X

**Revista indizada en :**

- Abstracts in Anthropology
- Asociación de Antropólogos Iberoamericanos en Red (AIBR)
- Catálogo de revistas de Arte y Cultura en México de CONACULTA
- Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades (CLAHSE)
- CSA Sociological Abstracts
- "e-revistas. Plataforma Open Access de Revistas Científicas electrónicas Españolas y Latinoamericanas"
- Handbook of Latin American Studies (HLAS)
- Dialnet (Universidad de la Rioja)
- Hispanic American Periodicals Index (HAPI)
- Índice de Revistas Científicas Mexicanas del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt)
- Latindex
- Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe (Red ALyC)
- UNIC3
- Scielo (Scientific electronic library online)

Facebook Twitter Email

**USUARIO/A**

Nombre de usuario:

Contraseña:

No cerrar sesión

[Iniciar sesión](#)

**CONTENIDO DE LA REVISTA**

Ámbito de la búsqueda

Todo

[Buscar](#)

**Examinar**

[Por número](#)

[Por autor/a](#)

[Por título](#)

**INFORMACIÓN**

[Para lectores/as](#)

[Para autores/as](#)

[Para bibliotecarios/as](#)

**NOTIFICACIONES**

[Vista](#)

[Suscribirse](#)

**IDIOMA**

**Un método para valorar la inclusión comunitaria en programas sociales,  
realizado en dos localidades rurales**

**A method to assess community inclusion in social programs, effected in two  
rural locations**

José Merced Téllez Silva  
William Gómez Demetrio  
Francisco Herrera Tapia  
Ramiro Medrano González

**Resumen**

El establecimiento de un eje de participación comunitaria en la implementación de la política social mexicana está basada en la inclusión, para mejorar su implementación e incentivar la apropiación de la base social sobre las políticas públicas. En ello se identifica un marco de oportunidad teórico-metodológico para instrumentar y valorar su acción. Éste aporte muestra una aproximación metódica para analizar la participación comunitaria integrada en los programas inclusivos más importantes de la Cruzada Nacional contra el Hambre. La propuesta da cuenta de un procesamiento de información cualitativa y su sistematización para lograr un referente numérico de valoración basado en estadística descriptiva complementado con notas de campo y guías de observación participante centrados en los procesos participativos promovidos en la operación de programas sociales en localidades rurales (caracterizadas como pobres y vulnerables).

**Palabras clave:** metodología participativa, gerencia social, políticas públicas, programas sociales, zonas de atención prioritaria rural.

**Summary**

The establishment of an axis of community participation in the implementation of Mexican social policy is based in inclusion, to improve his implementation and

motivate the appropriation of the social base on the public policies. In this, a framework of theoretical-methodological opportunity is identified to implement and evaluate its action. This contribution shows a methodical approach to analyze community participation integrated into the most important inclusive programs of the National Crusade Against Hunger. The proposal accounts for a qualitative information processing and its systematization to achieve a numerical reference of assessment based on descriptive statistics supplemented with field notes and participant observation guides focused on the participatory processes promoted in the implementation of social programs in rural localities (characterized by poor and vulnerability).

**Keywords:** participatory methodology, social management, public policies, social programs, rural priority attention areas.

## 1. Introducción.

La participación de la población objetivo en las acciones de política social (estrategias, programas y proyectos) ha mostrado resultados positivos en países latinoamericanos como Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, México y Perú, naciones donde esas políticas inclusivas se han connotado por sus formuladores como “políticas de nueva generación”. Actualmente se consideran exitosas políticas sociales inclusivas como el Programa Nacional de Solidaridad – PRONASOL- (México), el Programa de Educación, Salud y Alimentación – PROGRESA- (México), Oportunidades (México), Fome Zero (Brasil), el Sistema de Protección Social Chile Solidario (Chile), la Red de Protección Social para la Superación de la Pobreza Extrema (Colombia) y el Programa de Apoyo Directo a los más Pobres (Perú). Sin embargo, aún con la institucionalización de la participación como eje transversal en dichas políticas, no han contado con instrumentos metódicos para valorar la participación de la base social, ni elementos para caracterizarla, interpretarla y explicar los efectos en su adosamiento a la estructura administrativa de la función pública que implementa programas y proyectos. Por ello, se propone incorporar una perspectiva de Gerencia social (GS) para determinar elementos que contribuyan a valorar la

vertiente participativa en las políticas públicas de corte social orientada al contrarresto del hambre y la pobreza. En esa lógica se analiza la participación comunitaria institucionalizada adscrita a los programas inclusivos con mayor importancia dentro de la Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH) en dos localidades rurales del Estado de México, recurriendo a un estudio de caso exploratorio con utilización de herramientas de la etnografía institucional para describir, explicar y valorar desde la perspectiva de la Gerencia social los efectos atribuibles a las figuras representativas comunitarias injerentes en los programas mencionados, los cuales tienen como objetivo superar las condiciones de carencia y promover el desarrollo de los territorios.

## **2. La participación de la base social en políticas públicas contemporáneas.**

Las políticas de corte social se encargan de contribuir al cumplimiento de los derechos sociales (alimentación, empleo, ingreso, salud, educación, seguridad social, vivienda, igualdad de oportunidades) de los individuos integrados a una sociedad regida por el Estado y sus organismos facultados. Con esa lógica los gobiernos orientan sus formulaciones de política pública basadas en evaluaciones nacionales y recomendaciones de organismos internacionales de monitoreo en materia de desarrollo económico, como el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), lo que consecuentemente ha hecho que éstos se pronuncien enfáticamente a favor de la inclusión para eficientar el manejo del gasto social (Borda, 2009), mejorar los efectos de las políticas de desarrollo social (MIDIS, 2013), generar consenso, cohesión y equidad (Muñoz-Pogossian, 2016; CEPAL, 2007), fortalecer la democracia, promover reconfiguraciones administrativas favorables a la corresponsabilidad sociedad-gobierno, así como la contracción y descentralización funcional del Estado (EAPN, 2014; Herrera-Rojas *et al.*, 2014; Finot, 2002). Bajo ese semblante las administraciones latinoamericanas han identificado que una prioridad con falta de resultados idóneos son las condiciones de carencia pues, obstaculizan el

cumplimiento de los derechos sociales. Con ello, la pobreza y las precariedades que implica (desigualdades, disminución de capacidades, falta de oportunidades para acceder a un óptimo estado de bienestar y la disminuida resiliencia del tejido social) son los retos inductores para incorporar variantes en las políticas, como la inclusión de los beneficiarios (base social), a razón de generar cambios en la población objetivo, tornándola en afluyente ascendente de acción organizada para emprender y dirigir acciones estratégicas que permitan incidir una objetivación real concreta con miras a resolverla. Ejemplo de esto son los lineamientos de política social que se han puesto en marcha en países como:

a) México. Con los programas PRONASOL, PROGRESA y el de Desarrollo Humano (Oportunidades), formulados para la conciliación sociedad-Estado, el tratamiento integral de la pobreza, la proveeduría alimentaria hacia los sectores marginados y vulnerables (Franco-Parrillat y Gamboa-Canela, 2016; DOF, 2013a; DOF, 2002; DOF, 2001) con fomento a la participación y organización comunitarias y, la transparencia en el uso de recursos públicos (DOF, 1995; Rojas-Gutiérrez, 1992; DOF, 1989) buscando mejoras en bienestar, capacidades sociales, aumento al ingreso familiar, fomento al ahorro y protección social (Levy y Rodríguez, 2005).

b) Brasil. Donde el Programa Fome Zero (Hambre Cero) fomentó y fortaleció la participación (FAO, 2012) para asegurar el control social y operación descentralizada mediante la integración de Comités Gestores Locales.

c) Chile. En su Sistema de protección Social Chile Solidario que buscó garantizar el acceso de las personas en carencia extrema a los programas públicos para desarrollar sus capacidades y competencias, facilitando atención técnica personalizada y acompañamiento a los participantes (Larrañaga *et al.*, 2015).

d) Colombia. Juntos: Red de Protección Social para Superar la Pobreza Extrema otorgó a las familias con carencia extrema, servicios sociales y acompañamiento en atención a sus necesidades básicas, buscando a la vez, garantizar la inclusión, la cooperatividad y la corresponsabilidad sociedad-Estado (Comité Ejecutivo de la Estrategia, 2009).

e) Perú. El Programa de Apoyo Directo a los más Pobres “Juntos” para evitar la transmisión intergeneracional de la pobreza extrema, generar capital humano y corresponsabilidad Estado-hogar, promoviendo la participación organizada de actores comunitarios en los programas sociales (MIDIS, 2012).

### **3. Política social de México en el periodo 2013-2018.**

Esta se enmarca dentro de un escenario donde se busca contrarrestar la pobreza extrema y las desigualdades; su integración ha sido paulatina y de acuerdo al orden de los siguientes componentes:

1. La Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCh). Orientada a cubrir el derecho a la alimentación (mejorando la nutrición y la disponibilidad de alimentos), incrementar el ingreso familiar e incentivar la participación social a través de Comités Comunitarios (DOF, 2013b).

2. Programa Nacional México Sin Hambre (PNMSH), para una intervención multidimensional de 5 ejes<sup>12</sup>, destacando el de participación social (DOF, 2014; Gobierno de la República, 2016) para generar corresponsabilidad gobierno-sociedad (CELAC, 2018).

3. Estrategia Nacional de Inclusión (ENI). Para coordinar las acciones entre los tres niveles de gobierno, organizaciones de la sociedad civil, empresas y la academia, en favor de los derechos sociales constitucionales<sup>13</sup> y de la Ley General de Desarrollo Social<sup>14</sup> (SEDESOL, 2017; Gobierno de la República, 2017).

De ese modo; se confirma la institucionalización de la participación social sobre la implementación de la política pública y sus herramientas, mismas que desde el marco que establecen cada componente de política deberían estar orientadas a incidir a nivel de las localidades mediante la inclusión de las comunidades

---

<sup>12</sup> Los ejes que integran el enfoque de atención multidimensional del PNMSH, son: 1) participación social; 2) coordinación interinstitucional e intergubernamental; 3) territorialidad; 4) enfoque productivo; e 5) innovación y estrategia de cobertura.

<sup>13</sup> Artículos 3° y 4°: alimentación nutritiva, suficiente y de calidad; acceso a servicios de salud y educación, vivienda digna y decorosa.

<sup>14</sup> Los derechos sociales básicos para toda la población mexicana son: alimentación, salud, educación, vivienda, trabajo, seguridad social y un medio ambiente sano.

beneficiarias. No obstante, en la revisión de los programas vigentes y sus lineamientos operativos, sólo se identifican dos programas de importancia (cuentan con el mayor número de beneficiarios registrados a nivel nacional y por entidad federativa, además de incorporar las figuras representativas ya mencionadas) instrumentados bajo principios de inclusión social, y son:

a) Prospera Programa de Inclusión Social. Centrado en ampliar capacidades educativas, de salud y alimentación de niñas, niños y jóvenes con escasos recursos, así como la intervención intersectorial para la inclusión productiva, laboral y financiera de familias en condición de pobreza, y generar capital humano (DOF, 2016), mostrando su transversalidad inclusiva al nombrar promotoras o vocales para contar con figuras de representación comunitaria que vigilen la operación del programa y, que se confirme la participación activa y organizada de los beneficiarios en torno a los beneficios que otorga el programa.

b) Programa de Comedores Comunitarios. Para incrementar la accesibilidad alimentaria en personas con pobreza extrema (tanto en el medio rural como el urbano) mediante oferta de dietas a bajo costo e incentivando la participación comunitaria voluntaria en la operación de los comedores instalados y, designando Comités de Alimentación como figuras representativas (y organizadas) en las localidades beneficiadas.

Por todo lo anterior es factible asegurar que las políticas inclusivas son una vertiente sustentada en los principios de integrar y “hacer participar” a la base social reconocida desde la perspectiva descendente de las administraciones como “los beneficiarios de los programas”, en el quehacer operativo de las herramientas de política pública con involucramiento directo en las etapas del ciclo de implementación de programas y proyectos específicos (planificación, ejecución, seguimiento y evaluación) para disminuir costos, eficientar recursos y ver favorecidos a los procesos de autogestión, autosuficiencia y empoderamiento comunitario. Lo cual implica una lógica del desempeño participativo que va desde la asignación de roles participativos, determinación de figuras de representación, pasando por las dinámicas de integración y organización colectiva, hasta el

cumplimiento de objetivos concretos de acuerdo a las prioridades contempladas por la base social en función de los programas y proyectos a disposición, y desde luego, la injerencia por parte de la función pública que dirige localmente la implementación de una política o una de sus herramientas. Esto último no es un razonamiento nuevo ni ajeno a las implicaciones de los procesos participativos incentivados desde la esfera que emite formulaciones de políticas, pero si intenta señalar un punto que parece quedar en desatención en los ciclos de implementación que es, el de las evaluaciones y la construcción de indicadores para los ejes que integran a las políticas (desde el punto de vista teórico-metodológico), como en este caso es el de la participación comunitaria.

Además, como los programas Prospera y Comedores Comunitarios han sido formulados para generar una apropiación de éstos por parte de la base social, queda en evidencia el tema de cómo ocurre dicha apropiación (o sí es que la hay), ya que la postura ortodoxa de la política (descendente) vislumbra a los beneficiarios o población objetivo como individuos receptores, incluso dependientes de las iniciativas que vienen desde la función pública. Por eso es importante conocer el papel que desempeñan las figuras representativas que a nivel local abanderan la participación social, no sólo para evidenciar su quehacer, sino para retroalimentar su función en términos de contribución a la democracia representativa, los procesos participativos orientados a generar cohesión social y el contrarresto a las carencias que obstruyen las vías de acceso al bienestar colectivo.

#### **4. La propuesta de análisis sobre los programas de inclusión social.**

Tomando en cuenta la ausencia de elementos e instrumentos para valorar la participación social en programas inclusivos, se recurre a la perspectiva de Gerencia social (GS) para analizarla. Desde esa óptica, se reconoce que la política pública expresa el punto de vista de administraciones y autoridades para abordar una necesidad o problema, aunque esto, muchas veces suele ser contradictorio a lo real (Molina-Molina y Morera-Guillén, 1998; Navarro-Vargas, 1989), por lo cual, es requerida una incisión política “a la medida de las

circunstancias”. La GS es una vía para ello pues, su análisis integral de la realidad y las directrices que otorga son flexibles (Ortíz-Serrano, 2012; Márquez-Zárate, 2007) aunque no pasan por alto las normas, reglamentos y disciplina requeridos para un análisis eficiente y productivo (Romero-Salazar, 2006), con lo cual la GS queda comprendida como una herramienta para remodelar la gestión y la política pública pues, acude a la base social para formular e implementar modelos alternativos en respuesta a las condiciones objetivas de una realidad concreta, como en el caso de las políticas que buscan disminuir la pobreza y las desigualdades (Kliksberg, 1997). Según Márquez-Zárate (2007:118-127), para conocer las cualidades de los procedimientos de política pública que involucran a la base social desde una perspectiva de GS, deben tomarse en cuenta atribuciones como: a) revalorización ciudadana, b) eficiencia en la utilización de recursos, c) descentralización administrativa, d) innovación, e) desarrollo de capital social, f) gestión comunitaria, g) focalización, h) sinergia y, i) fomento a las Organizaciones de la Sociedad Civil.

## **5. El método.**

Éste a su vez, se basa en los procedimientos metódicos de la investigación participativa sugerida por Ander-Egg (2012, 1995) para establecer en primera instancia el hecho o proceso a estudiar donde toma lugar la participación que emerge de la base social, que para éste caso corresponde a la implementación de los principales programas inclusivos de la política social mexicana 2013-2018 (Prospera y Comedores Comunitarios). Luego, con auxilio de la etnografía institucional se procede a identificar a los entes participantes con un nombramiento representativo específico, y por ende, con funciones concretas, recabando información cualitativa y cuantitativa mediante cuestionarios, entrevistas y guías de observación participante que sirven como insumo para el llenado de matrices descriptivas que concentran datos sobre los atributos de GS referidos por Márquez-Zárate (2007).

La secuencia para el llenado de las matrices descriptivas de los atributos de GS va de la identificación de actores participantes (internos y externos a las

comunidades) para determinar a los núcleos participativos que intervienen en la implementación de los programas inclusivos, la identificación de elementos de GS (contemplando los atributos de la misma) y la valoración de estos desde un enfoque cualitativo que considera un referente numérico, hasta la interpretación de los valores obtenidos a través de las descripciones de los procesos participativos que refiere Ander-Egg (2012, 1995). Tomando en cuenta que la literatura no es explícita para realizar una caracterización con base a los atributos de GS, se determinaron referentes analíticos (elementos) que interrelacionan a éstos conceptualmente, los cuales quedan considerados de la siguiente manera:

1. Figuras de representación comunitaria (FRC) en un programa específico (comités, participación activa de beneficiarios, cargos o voluntariado, incluso representaciones que aluden a usos y costumbres dentro de una comunidad).
2. Apropiación del proceso operativo (APO), o función de las figuras representativas de la comunidad dentro del ciclo de implementación de un programa o proyecto (planificación, ejecución, seguimiento y evaluación).
3. Tipo de gestión (TG), o presencia de figuras representativas comunitarias en las fases administrativas en un programa; contemplando tres tipos generales:
  - a) Gestión externa: cuando la comunidad no influye determinadamente en el proceso administrativo del programa (participación pasiva, sólo se efectúan sesiones informativas, se acude a instrucción o suscripción a un programa).
  - b) Co-gestión: balance relativo entre la influencia externa a la comunidad (función pública, burocracia u otras organizaciones no pertenecientes a la comunidad) y la representación comunitaria dentro de un programa.
  - c) Gestión comunitaria o interna: tipo ideal de gestión donde las figuras representativas comunitarias controlan el ciclo de implementación de un programa.

Una vez determinado lo anterior, el procedimiento gráfico para llevar a cabo la valoración requiere primero de elaborar una base de datos de actores sociales donde se incluyen sus características relacionadas a los atributos de GS (Tabla no. 1).

Tabla no. 1. Base de datos para identificación de núcleos participativos y atributos de GS.

NOMBRE	GÉNERO	EDAD	ESCOLARIDAD	OCUPACIÓN	PROGRAMA	FIGURA	MECANISMO(S) PARTICIPATIVO(S)	PROPUESTAS/INICIATIVAS (OBSERVADAS)	PERCEPCIÓN SOBRE CNCh
1...									
2...									
3...									

Con base a estos datos, se procede a identificar por frecuencia de repetición a las figuras representativas internas o externas a la comunidad y, se valora su participación (teniendo presente la información recabada en las guías de observación participante) de acuerdo a los determinantes (organización, acción y autonomía) que sugiere Agudelo-Calderón (1983). Ejemplo para elaborar una matriz de FRC se muestra en la Tabla no. 2 (también es factible realizar una para figuras externas –FRE-), en la cual se asignan valor “1” a la presencia, y valor “0” a la ausencia de cada determinante, mismos que se valoran sumando los puntos obtenidos por cada determinante y para cada figura, las cuales a su vez se sumarán para obtener una valoración total de FRC que servirá para interpretar “el elemento FRC” del proceso analizado. Independientemente del número de FRC y la valoración total de FRC, para fines prácticos se recomienda que sean considerados 3 márgenes de interpretación, uno que considere valores mínimos, intermedios e idóneos<sup>15</sup>, como se ejemplifica en la Tabla no. 3.

Tabla no. 2. Matriz de FRC.

FIGURA REPRESENTATIVA	DETERMINANTES			Σ
	organización	acción	autonomía	
Figura representativa no. 1				
Figura representativa no. 2				
...				
VALORACIÓN TOTAL DE FRC				

<sup>15</sup> Estas mismas pautas de interpretación son las que se siguen a lo largo de toda el método de valoración propuesto.

Tabla no. 3. Interpretación de los valores de FRC.

PUNTAJE	INTERPRETACIÓN
0 a...	“valoración mínima...”
X a...	“valoración intermedia...”
X a...	“valoración adecuada...”

Para obtener la valoración sobre la APO, se tabulan las FRC y las FRE en función de las etapas del ciclo de implementación del programa (y de las actividades específicas donde intervienen). A partir de esto se otorga el valor “1” a la presencia y “0” a la ausencia de cada figura representativa identificada (sin considerar la ponderación de los determinantes de participación). Un ejemplo para esto, y de su interpretación se exhibe en las Tablas no. 4 y no. 5, respectivamente (donde se siguen las mismas pautas de interpretación recomendadas previamente).

Tabla no. 4. Matriz para valorar la APO dentro de un programa.

					Σ					Σ
ETAPAS	ACTIVIDAD	FRC1	FRC2	...		FRE1	FRE2	...		
Planeación	Diagnóstico...									
	Objetivos; metas...									
	Proyectos...									
Ejecución	Uso del apoyo...									
	Gestión de...									
	Función operativa...									
	Formación de capacidades...									
Seguimiento	Acompañamiento...									
Evaluación	Resultados en...									
VALORACIÓN DE APO		Σ FRC=				Σ FRE=				

Tabla no. 5. Interpretación de la valoración sobre APO.

PUNTAJE	INTERPRETACIÓN
0 a...	Nivel bajo APO...
X a...	Nivel intermedio de APO...
X a...	Nivel adecuado de APO...

Para determinar el TG de los programas se comparan las sumatorias de FRC y FRE de la Tabla no. 4 y se elabora un referente de interpretación (Tabla no. 6).

Tabla no. 6. Determinación del TG.

RESULTADO COMPARATIVO	TIPO DE GESTIÓN
FRC mayor respecto a FRE	gestión interna
FRE mayor respecto a FRC	gestión externa
FRC con diferencia igual o menor a... respecto a FRE	co-gestión
FRE con diferencia igual o menor a... respecto a FRC	co-gestión

Después se elabora una matriz general de contraste representando los 3 elementos de GS por localidad y por programa. Ejemplo de esto es la Tabla no. 7 y su interpretación se muestra en la Tabla no. 8.

Tabla no. 7. Valoración general de GS por localidad y por programa.

LOCALIDAD: <b>Barrio La Era</b>	ELEMENTOS DE GS			
	RC	APO	SUMA RC + APO	G
PROGRAMA				
Programa1...				
Programa...				

Tabla no. 8. Interpretación de la valoración general de GS.

RC+APO	TG	INTERPRETACIÓN
0 a...	INTERNA	Bajo nivel de GS...

	CO-GESTIÓN	Bajo nivel de GS...
	EXTERNA	Bajo nivel de GS...
<b>X a...</b>	INTERNA	Intermedio nivel de GS...
	CO-GESTIÓN	Intermedio nivel de GS...
	EXTERNA	Intermedio nivel de GS...
<b>X a...</b>	INTERNA	Adecuado nivel de GS...
	CO-GESTIÓN	Buen nivel de GS...
	EXTERNA	Proceso funcional pero dependiente...

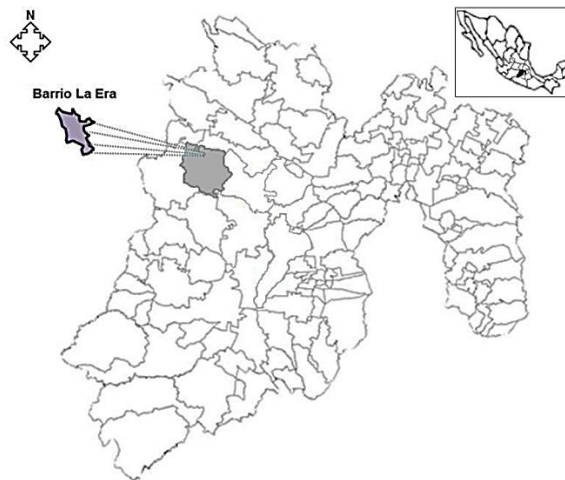
## 6. Los escenarios.

Para llevar a la práctica el método propuesto, se efectuó un estudio de caso exploratorio a dos localidades rurales, las cuales aparte de estar contempladas por la CNcH y tener en implementación a los programas Prospera y Comedores Comunitarios, cuentan con las siguientes descripciones según la aproximación tenida mediante recorridos, aplicación de cuestionarios y entrevistas a informantes clave:

### 6.1. Barrio La Era, San Pablo Tlachichilpa.

Se ubica en la zona noroeste del municipio de San Felipe del Progreso (Figura no. 1); ésta localidad quedó incluida en la CNcH desde su inicio y, es una ZAP rural que cuenta con 671 habitantes, 302 hombres y 369 mujeres (INEGI, 2015).

Figura no. 1. Ubicación del Barrio La Era.



Elaboración propia

El barrio cuenta con tierras ejidales, de propiedad privada y de tipo comunal. La actividad económica predominante corresponde al sector agrícola pues, casi todas las familias siembran maíz (blanco, amarillo, azul y rosado) destinado al autoconsumo, venta al exterior de la localidad y como suministro a la dieta de la producción ovina confinada en traspatio, así como para animales de tiro (burros, caballos y mulas), aves de corral (gallinas, guajolotes y pollos). También pueden observarse diferentes cultivos de frijol, haba, cebolla, chícharo, ajo, zanahoria lechuga, acelga, tomate y brócoli, a cielo abierto, en huertos o en pequeños invernaderos familiares, y la introducción de algunos frutales como manzana, durazno, pera, tejocote, ciruelos y cerezo capulín. El tipo de agricultura en el lugar es tanto de tipo tradicional (prácticas agronómicas basadas en mano de obra humana, tracción animal y disminuida utilización de insumos sintéticos para la producción) como mecanizado (manejo agronómico mecanizado y con utilización variable de insumos sintéticos para producir) pues, hay fracciones superficiales cultivables con pendientes pronunciadas y ondulaciones que dificultan el acceso de maquinaria pesada y sus implementos, pero también cuenta en su circunscripción ejidal con predios aptos para el trabajo mecanizado.

En la delegación la mayoría de las familias mantienen la cría de ovinos como actividad complementaria y de soporte en caso de emergencia o gasto no previsto. De tal forma que se aprovechan las áreas comunales para llevar a cabo

actividades como el pastoreo, la recolección de leña y otros beneficios que otorga la cercanía a un área semi-boscosa (caza esporádica de liebres, recolección de algunas especies de hongos comestibles y de plantas con propiedades medicinales, cuando es temporada).

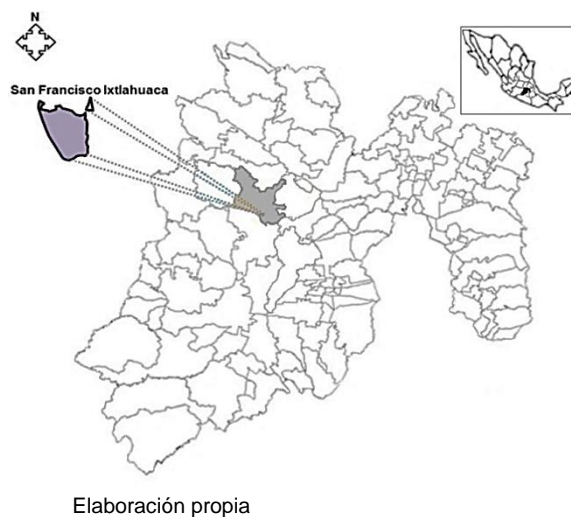
Los servicios con que cuenta el barrio son: electrificación, una calle principal pavimentada, jardín de niños y primaria. Aunque hay presencia de servicios de salud, transporte, drenaje y abastecimiento de agua, éstos resultan deficitarios de acuerdo a los informantes y a los recorridos efectuados, como en el caso del centro de salud, que se visitó en repetidas ocasiones pero nunca se encontró personal de atención médica, sólo a la encargada del inmueble. Según datos de CONAPO (2016) e INEGI (2015) la localidad tiene pronunciado índice de marginación, tomando en cuenta su lejanía de la cabecera municipal, la actividad económica predominante en la zona (agricultura de temporal y pastoreo de subsistencia), los limitados servicios públicos y su adscripción a uno de los 4 municipios con mayor rezago socioeconómico dentro de la entidad mexiquense, que consecuentemente, llevaron a que la CNCh iniciara desde 2013 en la localidad pues, el municipio de San Felipe del Progreso se encuentra dentro de los 400 municipios que a nivel nacional tienen Índices de Desarrollo Humano muy disminuidos, notorias carencias y desigualdades sociales, por ende, toda su circunscripción está considerada como zona de atención prioritaria.

## **6.2. San Francisco Ixtlahuaca.**

Localizada en la zona suroeste del municipio de Ixtlahuaca de Rayón (Figura no. 2). Está considerada como ZAP rural por su contexto (agrícola y campesino) y cuenta con 1160 habitantes (576 hombres y 584 mujeres; según INEGI, 2015). Dentro de su extensión territorial hay disposición de tierras ejidales y de propiedad privada. En la fracción ejidal casi todas las superficies son utilizadas para la siembra de maíz (blanco, amarillo y azul) bajo condiciones de temporal y en ocasiones con riego complementario, destinado al abasto de la cabecera municipal. También hay actividad ganadera en pequeña escala y tipo traspatio (bovinos, cerdos, borregos y aves de corral) que requiere del maíz amarillo como

suministro. En la localidad hay presencia de cultivos como haba, frijol y legumbres para autoconsumo y venta ocasional de excedentes.

Figura no. 2. Localización de San Francisco Ixtlahuaca.



En las aproximaciones a éste escenario (recorridos, vinculación con informantes y aplicación de primeros cuestionarios y entrevistas) se observó que los hombres “cabeza de familia” ejercen oficios y ocupaciones diversas fuera de la localidad, movilizándose hacia zonas urbanas para trabajar como carpinteros, choferes, ayudantes y en distintas áreas del ramo de la construcción, y complementan el ingreso familiar con actividades del sector primario, ocupándose en actividades agropecuarias de manera itinerante, sobre todo cuando es temporada de trabajo más arduo (preparación, riego suplementario, siembra y cosecha), aunque también hay casos en los que invierten en la contratación de servicios de manejo agronómico con familiares o vecinos. Las mujeres e hijos suelen mantenerse a cargo de atender los cultivos y los animales cuando el componente masculino principal está ausente.

Los servicios públicos con que cuenta el lugar son: luz eléctrica, una calle principal pavimentada con concreto hidráulico y servicio de taxis colectivos. El abastecimiento de agua potable, drenaje, cableado telefónico, alumbrado público son deficientes pues, sólo quienes viven en la zona central de la localidad logran

un suministro próximo a lo regular, Las escuelas (jardín de niños, primaria y secundaria) están asentadas en el centro y no hay servicio público de salud.

Los informantes y autoridades locales mencionaron que las acciones de la CNCh comenzaron desde 2014, a partir de la promoción del programa Prospera y la instauración de un comedor comunitario adyacente a la oficina de administración delegacional.

## 7. Resultados y discusión.

Luego de seguir el procedimiento de análisis de información y efectuar el llenado de matrices descriptivas por programa, se obtuvieron las siguientes matrices de valoración general por localidad:

### 7.1. Barrio La Era

Tabla no. 9. Valoración de la GS en los programas inclusivos de la CNCh en el Barrio La Era.

LOCALIDAD: Barrio La Era	ELEMENTOS DE GS			
			RC + APO	
PROGRAMA	FRC	APO		G
PROSPERA	6	11	17	Externa
COMEDORES COMUNITARIOS	6	20	26	Co-gestión

### 7.2. San Francisco Ixtlahuaca

Tabla no. 11. Valoración de la GS en los programas inclusivos de la CNCh en San Francisco Ixtl.

LOCALIDAD: San Francisco Ixtl.	ELEMENTOS DE GS			
			RC + APO	
PROGRAMA	FRC	APO		G
PROSPERA	6	16	22	Externa
COMEDORES COMUNITARIOS	10	28	38	Co-gestión

### **7. 3. Discusión de resultados**

Como parte del proceso de sistematización de la información dentro de la propuesta se halló que la bibliografía consultada en GS no muestra con claridad la identificación de atributos que caracterizan a dicha perspectiva, lo cual se refleja en una ausencia de indicadores específicos para analizar una realidad determinada que involucre la implementación de una política junto a sus herramientas. Debido al carácter abstracto y subjetivo de las atribuciones de GS referidas en los aportes escritos de autores diversos (especializados en el tema), fue necesario establecer elementos concretos que permitieran un análisis puntual basado en la identificación de actores con un papel participativo también concreto.

Por otra parte, aunque los resultados contenidos en las matrices generales de valoración manifiestan una simplicidad propensa a mantener una interpretación subjetiva, a pesar de estar realizada de acuerdo a las pautas descriptivas que sugieren autores especializados en los procesos participativos a nivel local. No obstante el método mostró utilidad relativa en la ponderación de los elementos de GS establecidos, además mostró cierta “sensibilidad” ante particularidades de representación y operación de los programas analizados, particularmente en los comedores comunitarios, donde los resultados entre localidades muestran variación, la cual encuentra complemento a su explicación en la descripción de procesos organizacionales, donde se registra la designación de un nuevo comité de alimentación en la localidad de La Era (algo que no ocurrió en San Francisco Ixtlahuaca). Esto último deja ver que, la sistematización y asignación de “valor numérico” a la información no es suficiente para interpretar una realidad, sino que es requerida una descripción lo más detallada posible, y sobre todo específica, es decir basada en elementos e indicadores claros.

Aunque la propuesta muestra practicidad al conferir una aproximación que permite una valoración entendible y relativamente ágil al plano real de la participación social institucionalizada desde la perspectiva de la GS, en cierta medida, no escapa de la subjetividad propia de quien realiza el análisis al valorar a las figuras representativas en función de los determinantes de participación, por lo cual se

requieren de una consulta más minuciosa sobre los referentes para elaborar las descripciones e interpretaciones contempladas dentro del método propuesto.

La secuencia en el llenado de matrices para FRC y APO resultó coherente pues, la bibliografía consultada infiere que la delegación de funciones hacia los líderes u otras formas de representaciones de la base social denotan organización de la misma (independientemente de que ésta sea influenciada por factores internos o externos), descentralización operativa por parte de la función pública y apropiación del servicio que otorgan los programas por parte de la población objetivo, que sirven como claro indicio de reivindicación al quehacer de los beneficiarios, otrora vistos como entes pasivos y receptivos, a los que ahora se otorga más que atención como individuos conscientes, una mayor importancia decisiva dentro de las acciones de política pública que acude al efecto sinérgico entre ambas vertientes (ascendente y descendente), esto según lo que arguyen Márquez-Zárate (2007) y Kliksberg (1997). Por tanto, de acuerdo a éstas observaciones y a los resultados numéricos obtenidos, es loable afirmar que para el caso de los escenarios estudiados hay una relación directa entre las FRC, la APO y el TG pues, al haber presencia de más FRC mayor es la APO y, el TG se vuelve interno a las comunidades, lo que en términos generales indica que mediante la inclusión participativa socialmente organizada (y reconocida institucionalmente) en la implementación de un programa o proyecto, es mayor el nivel de GS. En ese tenor, cabe mencionar las siguientes acotaciones para los programas utilizados para mostrar la propuesta de valoración:

### **Programa Prospera**

El puntaje para FRC en ambas localidades entra apenas en la categoría de lo funcional, en tanto que la APO permanece en nivel bajo, lo cual repercute en el TG dentro del programa, que lo vuelven dependiente de las FRE y, por ende, no muestra atribuciones como la descentralización ni la apropiación de su ciclo de implementación por parte de los comunitarios, lo cual sugiere un vacío operativo en cuanto al papel activo de los beneficiarios, la eficiencia en la utilización de recursos, la innovación, la focalización, la “cercanía” y vinculación Sociedad-

Estado. Aunque si hay manifestaciones implicadas con la organización y sinergismo de esfuerzos sociales contribuyentes al capital social pero, éstos dan seña de permanecer en un estado precario. Esto encuentra explicación en lo que han planteado Ortíz-Serrano (2012), Licha (2002) y Kliksberg (1997), donde señalan que los principios ortodoxos que aún rigen a las políticas públicas requieren una apertura real por parte de los gobiernos hacia la construcción de espacios para una deliberación entre el Estado, las organizaciones sociales y la base social en torno a éstas (las políticas públicas) como medio para manejar los asuntos comunes, y generar procesos de concertación, gestión participativa, corresponsabilidad, justicia, equidad que permitan un avance constante en la construcción de capital social como base para sostenibilidad de la ciudadanía.

### **Programa de Comedores Comunitarios**

En éste, la FRC se mantiene en la suficiencia para ambas localidades, en tanto que la APO por parte de los comunitarios es de mediano nivel en el Barrio La Era y alto en San Francisco Ixtlahuaca. Esto se explica a través de la revisión de guías de observación participante y entrevistas realizadas a quienes operan el comedor comunitario de la primera localidad, donde las personas hicieron mención que al haber un cambio administrativo en la delegación, el titular de la autoridad local (primer delegado) designó a un nuevo grupo para estar al frente de la coordinación del comedor, lo cual generó un desbalance al hacer la transición, aunque hubo también cambios en las labores de gestión dentro del comedor, por ejemplo las fricciones entre quienes quedaron a cargo de ello y el grupo “relevado”, o bien, algunos déficits en la operación y mantenimiento del inmueble que condujeron a pérdida de equipo y enseres necesarios para preparar alimentos en el comedor. Lo cual contrasta con lo observado en San Francisco Ixtlahuaca, donde no ocurrieron incidentes de ese tipo al mantenerse el mismo grupo coordinador a cargo del comedor desde que el programa inició en la localidad hasta la última visita realizada para recabar información para éste análisis.

Es oportuno mencionar que éste programa denota mayor APO en comparación con Prospera, lo cual se asocia a que cuenta por una lado con mas FRC y, por

otra parte, se da mayor libertad de acción a los beneficiarios dentro de la operación del programa, no sólo para la elaboración de dietas, sino que al ser un lugar de interacción social directa entre individuos que comparten alimentos, es también un espacio donde emergen acciones solidarias de entendimiento, trabajo colectivo, organización y fomento a la cohesión social, ya que los beneficiarios, coordinadores comunitarios y voluntarios mencionaron que no es posible mantener el funcionamiento y afluencia de solicitantes del servicio de comedor “con el trabajo de una sola persona” o “de unos cuantos”, sino que todos los que acuden ahí, contribuyen. Esto muestra concordancia a lo referido por Jaramillo (2008) al mencionar que la ética y los valores morales que ostentan las personas son más que una obligación de servir, sino una vocación para hacerlo. Sin escatimar en que el colectivo actúa bajo principios de reciprocidad, unión, pertenencia y vinculación (formación de redes que contribuyen al capital social), como principios que conminan a la construcción de consciencia grupal, identidad y fortalecimiento del tejido social.

Un dato importante a resaltar para ambos casos es que, a pesar de que la CNcH, el PNMSH y la ENI contemplan a los CC-CNcH como base de la organización y participación de las comunidades (desde el punto de vista de los beneficiarios, representantes comunitarios de los programas inclusivos y las autoridades locales), éstos no se encuentran identificados y no se encontró evidencia de su intervención, de hecho, ningún informante consultado en las localidades hizo alusión a alguna actividad o iniciativa concreta proveniente de los CC-CNcH, incluso al preguntarles directamente sí los identifican junto con sus integrantes o sí tienen conocimiento sobre su conformación. Debido a esto, queda como cuestión latente el quehacer de esa “figura clave” para implementar la política social mexicana 2013-2018.

Por todo lo anterior resultaría adecuado considerar otros elementos cualitativos y cuantitativos que se conjuguen a ésta propuesta para mostrar no sólo una crítica a la realidad, sino mostrar vías para abordar las cuestiones teórico-metodológicas complejas de la perspectiva de GS y el análisis de las políticas públicas. Habría

que complementar el análisis de elementos de GS (y para cualquier otra vía que contemple la utilización de métodos cualitativos) con los efectos esperados dentro de los programas; es decir, del logro de metas en función de objetivos específicos para cada localidad dentro del diagnóstico y plan de acción realizados (por la función pública) en cada escenario, estableciendo indicadores concretos para cada eje y rubro de política pública, tal como lo recomiendan Palma (2006), Arzate-Salgado (2005), Medina-Giopp (2002) y Ruíz-Sánchez (1997).

## **8. Conclusiones**

De manera general, la propuesta de valoración consiste en recopilar y ordenar información predominantemente cualitativa orientada a identificar y ponderar elementos de GS tomando como base las atribuciones cualitativas referidas en la literatura sobre dicha perspectiva (la GS). Pero, tomando en cuenta la subjetividad interna y externa del investigador al llevar a cabo el análisis de información cualitativa, el método se torna susceptible de ser influido por las prenociones “de quien analiza”, específicamente en el apartado que caracteriza a las FRC en función de los determinantes de participación, no obstante es algo que se puede superar ampliando la consulta de estudios de tipo participativo y también repitiendo continuamente la experiencia de valorar los dotes participativos de los actores sociales (incrementando la experiencia del investigador).

Aunque el método mostró utilidad relativa al identificar y cualificar a las figuras internas y externas a las comunidades que influyen en la implementación de los programas inclusivos a nivel local, los resultados obtenidos mediante su procedimiento sólo muestran una “imagen parcial” de los procesos participativos, la cual se limita a mostrar evidencia de la presencia de actores sociales que confluyen, tanto de la vertiente descendente como ascendente y para el caso específico de los programas inclusivos. Lo cual, aunque denota imbricaciones apegadas a los atributos de GS referidos en la literatura, no muestra efectos “más tangibles” de apropiación, operación y retroalimentación de las herramientas de política pública analizadas por parte de la base social organizada y formalmente participante. Esto señala el área de oportunidad ya mencionado por diversos

autores que analizan las formulaciones y efectos de las políticas públicas, y responde a la ausencia de indicadores (cualitativos y cuantitativos) como herramientas metódicas indispensables para conocer el efecto real de las políticas de acuerdo a los ejes que las integran, pero también resulta claro que la ausencia referida deriva de la falta de iniciativas para fundamentar métodos y propuestas para construir indicadores, de ahí la pertinencia para llevar a cabo ensayos y exploraciones como la que se muestra en éste aporte.

La perspectiva que fundamenta la propuesta (la GS) se encuentra alineada y es concordante a los postulados que sustentan las políticas inclusivas; sin embargo, muestra limitaciones operativas, es decir relacionadas con los métodos y procedimientos para llevar a cabo el análisis de una realidad o política concreta, pero sobre todo para “reformularla”, de acuerdo a lo que establecen los autores que han moldeado dicha perspectiva. Y en cierta medida es comprensible, puesto que la GS es una perspectiva que se encuentra en construcción y hasta el momento los abordajes empíricos basados en ella son poco recurrentes.

Una mejora a la propuesta de valoración, sin duda sería establecer sus lineamientos analíticos y la determinación de indicadores de GS para evaluar un esquema participativo o de implementación de política pública con base a programas, proyectos, objetivos y metas específicos, amoldándolos de igual forma a contextos determinados. En cuanto a la complementariedad de uso que esta propuesta de valoración podría tener, resultaría diversa pues, al integrar información mixta (cualitativa y cuantitativa) puede ser un insumo para socioanálisis de política y del desarrollo, análisis de redes sociales e incluso análisis estadísticos correlacionales, sólo por mencionar algunos ejemplos.

## 9. Bibliografía y fuentes de consulta

Agudelo-Calderón, Carlos Alberto (1983). Participación comunitaria en salud. Conceptos y criterios de valoración. *Boletín de la Organización Panamericana de Salud*, 17(3), pp. 205-216.

Ander-Egg, Ezequiel (2012). Temas y cuestiones para reflexionar sobre Gestión social y Desarrollo humano. En: J. D. Piedrahita Arcila (coord.), *Gestión Social para el Desarrollo Humano* (pp. 15-39). Bogotá: Editorial Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca.

Ander-Egg, Ezequiel (1995). La elaboración del cuestionario. En: E. Ander-Egg (ed.), *Técnicas de investigación social* (pp. 271-289). Buenos Aires: Editorial Lumen.

Arzate-Salgado, J. (2005). *Pobreza extrema en México. Evaluación microsociológica*. Ciudad de México: Gernika.

Borda, Dionisio (2009). Crecimiento y Progreso Social. En: CADEP (ed.), *Crecimiento, inclusión social y gasto público* (pp. 8-42). Asunción: CADEP-Konrad Adenauer Stiftung-CLACSO.

CELAC –Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños- (2018). Plataforma de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Recuperado de: <http://plataformacelac.org/politica/7> [consulta 22/01/2018].

CEPAL (2007). Hacia un contrato de cohesión social. En: CEPAL, AECI y SGI (coord.), *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe* (pp. 147-164). Santiago de Chile: CEPAL.

Comité Ejecutivo de la Estrategia (2009). Red de Protección Social para la Superación de la Pobreza Extrema-Juntos. Manual de operaciones Versión 5. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional-Acción Social y Ministerio de la Protección Social, pp. 1-76.

CONAPO –Consejo Nacional de la Población- (2016). Índices de marginación por municipio 1995-2015. Recuperado de: [http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Datos\\_Abiertos\\_del\\_Indice\\_de\\_Marginacion](http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Datos_Abiertos_del_Indice_de_Marginacion) [consulta: 19/01/2018].

DOF –Diario Oficial de la Federación- (2016). Acuerdo por el que se emiten las reglas de operación de Prospera Programa de Inclusión Social para el ejercicio fiscal 2017. Recuperado de: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/177672/Reglas\\_de\\_Operacion\\_2017.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/177672/Reglas_de_Operacion_2017.pdf) [consulta: 18/01/2018].

DOF (2014). Programa Nacional México Sin Hambre 2014-2018. Recuperado de: <https://www.gob.mx/sedesol/documentos/logros-de-programas-especiales-derivados-del-plan-nacional-de-desarrollo-2013-2018> [consulta: 18/01/2018].

DOF (2013a). Acuerdo que establece las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades para el ejercicio fiscal 2014. Recuperado de: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/79559/2014.pdf> [consulta: 18/01/2018].

DOF (2013b). Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada Nacional contra el Hambre. Recuperado de: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5285363&fecha=22/01/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5285363&fecha=22/01/2013) [consulta: 18/01/2018].

DOF (2002). Acuerdo que establece las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades para el ejercicio fiscal 2002. México: Recuperado de: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/79542/2002.pdf> [consulta: 19/01/2018].

DOF (2001). Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. México: Diario Oficial de la Federación. Recuperado de: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=766335&fecha=30/05/2001](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=766335&fecha=30/05/2001) [consulta: 17/01/2018].

DOF (1995). Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. México: diario Oficial de la Federación. Recuperado de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm> [consulta: 17/01/2018].

DOF (1989). Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. México: Diario Oficial de la Federación. Recuperado de: [historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/34/trb/trb2.pdf](http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/34/trb/trb2.pdf) [consulta: 17/01/2018].

EAPN –European Anti-Poverty Network- (2014). Participación para la inclusión y la participación social. Recuperado de: [http://eapn-galicia.com/wp-content/uploads/2014/07/Foro-de-debate-2-Participaci%C3%B3n-Inclusi%C3%B3n-y-Transformaci%C3%B3n-Social.-EAPN\\_Espa%C3%B1a.-2014.pdf](http://eapn-galicia.com/wp-content/uploads/2014/07/Foro-de-debate-2-Participaci%C3%B3n-Inclusi%C3%B3n-y-Transformaci%C3%B3n-Social.-EAPN_Espa%C3%B1a.-2014.pdf). [consulta: 15/01/2018].

FAO –Food &Agricultural Organization, Oficina Regional para América Latina y el Caribe- (2012). Hambre Cero: Principales Lecciones. En: J. Graziano Da Silva, M.E. Del Grossi y C. Galvão de França (coord.), *Fome Zero (Programa Hambre Cero). La experiencia brasileña* (pp. 153-171), Brasilia: Ministerio Agrario de Brasil.

Finot, Iván (2002). Descentralización en América Latina: Una mirada desde la economía. *Revista de la CEPAL*, no. 78. Recuperado de: [http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/19317/lcg2187e\\_finot.pdf](http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/19317/lcg2187e_finot.pdf) [consulta: 15/01/2018].

Franco-Parrillat, Gerardo y Canela-Gamboa, Fabiola (2016). Evolución de las políticas de desarrollo social en México: éxitos y fracasos. *Revista Opera*, no. 18, pp. 159-181.

Gobierno de la República (2017). Estrategia Nacional de Inclusión. Presentación. Recuperado de: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/191156/Estrategia\\_Nacional\\_Inclusi\\_n.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/191156/Estrategia_Nacional_Inclusi_n.pdf) [consulta: 19/01/2018].

Gobierno de la República (2016). Programa Nacional México Sin Hambre 2014-2018. Logros 2016. Recuperado de:

<https://www.gob.mx/sedesol/documentos/logros-de-programas-especiales-derivados-del-plan-nacional-de-desarrollo-2013-2018> [consulta: 18/01/2018].

Herrera-Rojas, Aura Nidia, Hernández-Rodríguez, Carlos Augusto; Miñana-Blasco, Carlos, Yáñez-Canal, Carlos, Contreras-Contreras, César Augusto, Ramírez-Monsalve, Edgar de Jesús, López de la Roche, Fabio Enrique, Lozano-Escobar, Javier Orlando, Jiménez-Builes, Jovani Alberto, Zornoza-Bonilla, Juan Antonio y Viveros-Vigoya, Mara (2014). *Agenda: construcción de la ciudadanía e inclusión social*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, pp. 1-132.

INEGI –Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática- (2015). *Encuesta Intercensal 2015*. Recuperado de: [inegi.org.mx](http://inegi.org.mx) [consulta: 12/01/2018].

Jaramillo, Martha Cecilia (2008). *Redes sociales e interorganizaciones*. En Ministerio de la Protección Social (comp.), *Gerencia social, Un enfoque integral para la gestión de políticas y programas sociales* (pp. 430-458). Bogotá: Impresol Ediciones Ltda.

Kliksberg, Bernardo (1997). *Hacia una gerencia social eficiente. Algunas cuestiones claves*. En: Gerencias Sociales de Medellín (comp.), *Políticas Públicas y Gestión Social: Una mirada desde la Gerencia Social* (pp. 129-140). Medellín: Alcaldía de Medellín.

Larrañaga, Osvaldo, Contreras, Dante y Cabezas, Gustavo (2015). *Políticas contra la pobreza: de Chile Solidario al Ingreso Ético Familiar*. Documento de trabajo. Chile: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, pp. 1-33.

Levy, Santiago y Rodríguez, Evelyne (2005). *Objetivos, componentes y alcances del Progresá*. En: S. Levy y E. Rodríguez (ed.), *Sin herencia de pobreza: el programa Progresá-Oportunidades de México* (pp. 89-110). Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo-Planeta.

Licha, Isabel (2002). *El debate actual sobre desarrollo participativo*. En I. Licha (ed.), *Gerencia Social en América Latina. Enfoques y experiencias innovadoras* (pp. 69-84). Washington D.C.: BID.

Márquez-Zárate, Miguel Ángel (2007). Atributos de la Gerencia Social. *Revista Buen Gobierno*, no. 3, pp. 112-133.

Medina-Giopp, Alejandro (2002). La gestión de programas y proyectos sociales en América Latina en la búsqueda de un nuevo paradigma. En E. Bonilla-Castro, I. Licha y J.R. Molinas (eds.), *Desafíos de la Gerencia Social en el Siglo XXI. La Construcción de Sociedades Equitativas* (pp. 118-161). Santo Domingo: INDES/BID.

MIDIS –Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social- (2013). Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para crecer”. Recuperado de: <http://www.midis.gob.pe/dmdocuments/estrategianacionaldedesarrolloeinclusosocialincluirparacrecer.pdf> [consulta: 19/01/2018].

MIDIS (2012). Manual de operaciones del Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres-Juntos. Perú: Viceministerio de Prestaciones Sociales, pp. 1-180.

Molina-Molina, María Lorena y Morera-Guillén, Nidia Esther (1998). Gerencia Social; elementos para un paradigma en construcción. *Revista Costarricense de Trabajo Social*, no. 8, pp. 42-47.

Muñoz-Pogossian, Betilde (2016). Desigualdad y Exclusión en las Américas: Avances y Desafíos de la Agenda de Equidad. En: B. Muñoz-Pogossian y A. Barrantes (eds.), *Equidad e inclusión social: superando desigualdades hacia sociedades más inclusivas* (pp. 133-153). Washington D.C.: Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos.

Navarro-Vargas, Álvaro Freddy (1989). Análisis de políticas para la gestión pública: aspectos metodológicos. *Revista Centroamericana de Administración Pública*, vol. 17, pp. 71-83.

Ortíz-Serrano, Alonso (2012). Conceptos de Gerencia Social en América Latina. *Revista de Relaciones laborales*, vol. 16, pp. 49-76.

Palma, Andrés (2006). Desarrollo Social y Gestión Local. *Revista Electrónica Agenda Pública*, 5(10), pp. 1-9.

Rojas-Gutiérrez, Carlos (1992). El Programa Nacional de Solidaridad: hechos e ideas en torno a un esfuerzo. *Comercio Exterior*, 45(5), pp. 440-448.

Romero-Salazar, Juan José (2006). Aproximación a una sociología de la gerencia. Gerencia pública y compromiso social. *Gestión y Política Pública*, XV(1), pp.49-82.

Ruíz-Sánchez, Carlos (1997). La Gerencia social y las políticas públicas como instrumentos para el rediseño del Estado. *Revista del Instituto de Administración Pública de Estado de México*, 35(3), pp. 151-187.

SEDESOL –Secretaría de Desarrollo Social- (2017). Estrategia Nacional de Inclusión. Documento Rector. Recuperado de: <https://www.gob.mx/sedesol/acciones-y-programas/estrategia-nacional-de-inclusion-108746> [consulta: 19/01/2018].