



# Políticas sociales y participación en México

El caso del programa  
Comedores Comunitarios

Manuel Ignacio Martínez Espinoza

# Políticas sociales y participación en México

El caso del programa  
Comedores Comunitarios



# Políticas sociales y participación en México

El caso del programa  
Comedores Comunitarios

Manuel Ignacio Martínez Espinoza



Este libro fue arbitrado por académicos de la Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, México, y de la Universitat Politècnica de València, España, quienes certifican su calidad y pertinencia.

363.883  
M385

Martínez Espinoza, Manuel Ignacio

Políticas sociales y participación en México : el caso del programa Comedores Comunitarios / por Manuel Ignacio Martínez Espinoza -- 1ª ed. -- México : Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas : Centro de Estudios Superiores de México y Centroamérica : Observatorio de las Democracias: Sur de México y Centroamérica : Miguel Ángel Porrúa, 2019.

399 p. : il. ; 17 × 23 cm -- [Las Ciencias Sociales. Cuarta Década]

ISBN 978-607-524-300-9

1. Seguridad alimenticia -- México. 2. Consumo de alimentos -- Política social -- México. 3. Políticas públicas -- México

La impresión de esta obra se realizó con fondos de la convocatoria "Proyectos de Desarrollo Científico para Atender Problemas Nacionales 2014" del CONACYT

Primera edición, junio del año 2019

© 2019

UNIVERSIDAD DE CIENCIAS Y ARTES DE CHIAPAS

1 Av. Sur Poniente 1460,  
29000, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas  
www.unicach.edu.mx

CENTRO DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MÉXICO Y CENTROAMÉRICA

Calle Bugambilia 30, Fracc. La Buena Esperanza  
29243, San Cristóbal de Las Casas, Chiapas  
www.cesmecha.mx

editorial.cesmecha@unicach.mx

OBSERVATORIO DE LAS DEMOCRACIAS: SUR DE MÉXICO Y CENTROAMÉRICA

Calle Bugambilia 30, Fracc. La Buena Esperanza  
29243, San Cristóbal de Las Casas, Chiapas

© 2019

Por características tipográficas y de diseño editorial  
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley  
ISBN 978-607-524-300-9

Portada: Construcción de imagen elaborada  
en el área de diseño del editor

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito de MAPorrúa en términos de lo así previsto por la *Ley Federal del Derecho de Autor* y, en su caso, por los tratados internacionales aplicables.

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

LIBRO IMPRESO SOBRE PAPEL DE FABRICACIÓN ECOLÓGICA CON BULK A 80 GRAMOS

www.maporrúa.com.mx

Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000, Ciudad de México

*Para Aurora y Lumi,  
quienes me hacen participar de la belleza de la vida  
nutriéndome los días de alborozo.*



## Agradecimientos

A pesar de que este libro es de autoría individual, su publicación no hubiese sido posible sin la intervención de numerosas instituciones y personas a quienes me parece necesario agradecer.

En primer lugar, este libro es resultado de una profunda y profusa investigación realizada entre 2016 y 2018, la cual sólo pudo ser sostenible en su magnitud gracias al financiamiento otorgado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), en su convocatoria Proyectos de Desarrollo Científico para Atender Problemas Nacionales 2014. Sin el apoyo financiero e institucional del CONACYT no se hubiese integrado un equipo de investigación durante año y medio, no se hubiese accedido a información bibliográfica y hemerográfica tan copiosa, y no se hubiese realizado un trabajo de campo tan extenso. El alcance analítico de esta obra fue posibilitado por el CONACYT, por lo que me es imprescindible agradecer el apoyo inobjetable y siempre respetuoso de la libertad de pensamiento que he recibido de tan esencial institución del Estado mexicano; apoyo que no se reduce a la realización de esta obra, sino que se extiende hasta la vida profesional gracias a mi condición de catedrático CONACYT.

Para desarrollar una investigación académica sólida y productiva es condición necesaria contar con un espacio que, más allá de su infraestructura y equipamiento, favorezca el trabajo académico interdisciplinario, horizontal y agradable. Por eso, estar adscrito desde el 2014 en el Centro de Estudios Superiores de México y Centroamérica de la Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas (CESMECA-UNICACH) le ha otorgado estabilidad y motivación a mi quehacer profesional, razón por la que le estaré siempre agradecido a la institución y a quienes la integran, destacadamente, a su

actual director, el doctor Jesús Solís Cruz y a quien confió en mi postulación al programa de Cátedras CONACYT, el doctor Alain Basail Rodríguez.

Mi adscripción al CESMECA-UNICACH no sólo se ha materializado en tareas concretas o funciones específicas, sino sobre todo se ha cristalizado en uno de los mayores anhelos de los académicos: la conformación de un grupo de investigación. Me refiero al Observatorio de las Democracias: Sur de México y Centroamérica (ODEMCA), donde junto con Maricarmen, Jesús, Pablo, Carlos de Jesús y Daniel hemos analizado, publicado y divulgado sistemática y críticamente sobre las democracias en la región. El ODEMCA ha sido una experiencia estimulante de análisis colectivo que me ha impulsado a continuar con mis estudios de política social en México, por lo que me es necesario reconocer y agradecer a mis colegas por su valiosa interacción conmigo.

Con respecto a tareas concretas pero esenciales para la publicación de este libro, quiero agradecer a Liliana Velásquez Gómez por su dedicado trabajo de corrección de estilo, a Alma Yaneth Mera Calva por su afable y eficaz trabajo de gestión administrativa del proyecto de investigación, a María Isabel Rodríguez Ramos por su eficiente apoyo para la gestión editorial en el CESMECA-UNICACH, y a Rosario Arias y Antonia Peralta por su también eficiente gestión editorial, por parte de Miguel Ángel Porrúa.

Sobre el contenido de este libro, agradezco a los funcionarios de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) en Chiapas, Oaxaca, Guerrero y Yucatán por aceptar conversar sobre sus experiencias de política social y, en algunos casos, haber ayudado al equipo de investigación para su acceso a los comedores comunitarios.

Indudablemente, este libro no hubiera podido alcanzar la amplitud analítica que contiene sin las mujeres que hacen funcionar los comedores comunitarios. Fue gracias a las charlas abiertas, sinceras, comprometidas, analíticas y hasta alegres de las cocineras voluntarias como fue posible reconocer los itinerarios de la participación, replantear las categorías de análisis y proponer hallazgos al respecto. Lo que aquí se expone sólo pretende articular académicamente lo que las cocineras voluntarias ya practican y reconocen con respecto a la participación en los comedores comunitarios. A ellas quiero expresarles no sólo mi agradecimiento, sino sobre todo mi admiración.

Lo que uno considera que aporta a la academia sólo puede ser constatado e incluso incrementado por los especialistas del campo. Por eso, quie-

ro reconocer y agradecer a los evaluadores externos de esta obra: el doctor Jordi Peris Blanes y la doctora María Cristina Sánchez Mejorada Fernández, quienes aceptaron gentilmente dictaminar el manuscrito del libro y lo hicieron con rigor, exhaustividad y precisión, de manera que sus observaciones fueron de gran valía para el resultado final. No tengo el gusto de conocerlos personalmente, pero la doctora Sánchez Mejorada Fernández y el doctor Peris Blanes ya son parte fundamental de mi formación académica, tal y como se deja constancia en este libro sobre sus publicaciones especializadas y las observaciones al contenido del mismo.

He dejado hasta al final a los colaboradores más íntimos de este libro: Rebeca Hernández Hernández, *Rebe*, y Pablo Hernández Gómez, *Pablín*, quienes conformaron el equipo de investigación como becarios del proyecto. Durante el año y medio que estuvo conmigo, Pablín fue un indispensable sostén logístico, de búsqueda y revalidación de la información en el proceso de investigación pero, sobre todo, fue un motivo para refrendar entusiastamente mi compromiso en la formación de los investigadores jóvenes. Más que asistente, Pablín fue un colega que me obligó a crecer como académico.

Por su parte, durante el año que estuvo con nosotros, Rebe aportó las necesarias dosis de tenacidad, osadía, determinación, irreverencia y humanidad para resolver los obstáculos y embellecer las cotidianidades que toda investigación social trae consigo. Pero, además, Rebe me ha enaltecido tanto y a cada instante que, más que compañera, ha sido para mí una filosofía de vida.

Las instituciones y las personas atrás mencionadas fueron vitales para la publicación de este libro. Sin embargo, el contenido temático, los análisis, el estilo narrativo y, sobre todo, las lagunas de "Políticas sociales y participación en México: el caso del programa Comedores Comunitarios" es completa responsabilidad de quien esto suscribe.

Para quienes me apoyaron, mi reconocimiento sincero y mi gratitud profunda.

Para quien me favorece con su lectura, el compromiso de ir solventando mis falencias académicas, sin renunciar a la crítica sustentada, la coherencia analítica y la pasión por la investigación politológica.

[*San Cristóbal de Las Casas, Chiapas, diciembre de 2018*]



## Introducción

Participación es una palabra a la que se recurre constantemente en el ámbito de la política. Ya sea como sustantivo, verbo o adjetivo, la participación es un término de referencia incesante, casi obligada, en los procesos electorales, dentro de los planes de gobierno o desde las movilizaciones sociales, sea con propósitos descriptivos, explicativos o valorativos.

En principio, tal asiduidad resulta comprensible si se acepta que la política en cualquiera de sus vertientes (ideología, procesos, instituciones, actores, medios y resultados) es un campo que versa sobre lo colectivo. De manera que participación es un vocablo intrínsecamente político en la medida que, aun concebido desde lo individual, sólo puede realizarse en la esfera de lo común.

Sin embargo, tal asociación lógica entre la participación y la política no implica univocidad y tampoco debería conllevar avenencia. Esto es, dado que la política es un territorio caracterizado por las disputas, o cuando menos por los intercambios sistemáticos entre actores heterogéneos, sus componentes —como la participación— no se conciben ni se despliegan, mucho menos se derivan en una forma única e inmutable. Razón por la cual, interpretar la participación como un concepto, un hecho o un resultado dado, tergiversa el conocimiento sobre la propia participación y sobre la política. Por lo tanto, estudiar la participación entraña indagar sobre las múltiples formas en que deviene su correlación con el ámbito de la política.

Teniendo en cuenta estas posiciones cognitivas postulé un anteproyecto de investigación en la convocatoria Proyectos de Desarrollo Científico para Atender Problemas Nacionales 2014, del CONACYT, la cual apoya propuestas de proyectos de desarrollo científico cuyos resultados contempla-

sen “la posibilidad de encontrar o proponer soluciones novedosas a problemas nacionales y/o obtener resultados o ideas que pudieran tener impacto social [...] con el potencial de ser utilizadas para el desarrollo del país” (CONACYT, 2014: 3).

La propuesta postulada a la convocatoria del CONACYT la titulé “La participación y las políticas sociales en el sureste de México”, e identificaba una veta de investigación precisamente en el nodo temático y el espacio territorial que su título anunciaba. La propuesta iniciaba reconociendo que, derivado de resignificaciones, principalmente en los ámbitos de la gestión pública y el desarrollo humano, la participación se integró como un objetivo prioritario de la política social mexicana; afirmación que se sustentaba en el reconocimiento explícito de la participación en el marco jurídico del sistema nacional de desarrollo social y su incorporación dentro de las estrategias y los programas sociales del gobierno federal en el sexenio 2012-2018.

Sin embargo, se aseveró que esa correlación entre participación y políticas sociales subrayada desde el gobierno mexicano no era ni inmediata ni inminente, pero sí impugnabile, al menos desde tres frentes. El primero era conceptual y se refería a la exclusión del fundamento político de la participación; es decir, la pugna entre diversos valores e intereses, que en no pocos casos ha suscitado que proyectos de desarrollo que priorizaban la participación resultaran en procesos tergiversados de simulación o reforzamiento de esquemas de control autoritario.

El segundo frente era institucional y apuntaba a que factores tan importantes como los espacios y las reglas de participación en el ámbito de la gestión pública se definían en los programas con enunciaciones vagas o directrices estrictas que reducían el acto de participar a trámites tan concretos como informar, consultar o elegir representantes.

El tercer frente era metodológico e indicaba que, aunque desde 2006 existe un organismo público que evalúa la política de desarrollo social en México, la participación ha sido un componente escasamente incluido en dichas evaluaciones, lo que ha implicado la falta de indicadores significativos e informes exhaustivos sobre la incidencia de la participación en los programas sociales en el país.

Los frentes descritos se correlacionan para crear un problema nacional, factible de afectar el desempeño de las políticas de desarrollo social en México, por lo cual propuse investigar tales factores centrando la atención

en los planteamientos, la implementación y la evaluación de una política social que incorporase en sus planteamientos a la participación.

Dado que en aquel momento aún mantenían su condición de estrategia principal de desarrollo social, elegí estudiar los Comités Comunitarios de la Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH) en el sureste de México, en vista de que en dicho territorio se concentra la pobreza extrema en el país. Así, después de dos rondas de evaluación, la propuesta presentada en la convocatoria del CONACYT fue aceptada como proyecto de investigación, y comenzó formalmente el 25 de enero de 2016.

El equipo de investigación se constituyó con la incorporación de Rebeca Hernández Hernández, estudiante de la maestría en Ciencias Sociales y Humanísticas del Centro de Estudios Superiores de México y Centroamérica de la Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, y de Pablo Hernández Gómez, de la licenciatura en Sociología de la Universidad Autónoma de Chiapas. El trabajo de investigación se centró, durante los primeros ocho meses, en solventar con la mayor paciencia posible los requerimientos de la gestión académica del proyecto, al mismo tiempo que se recopilaba y se sistematizaba bibliografía sobre el tema, se construían instrumentos metodológicos para la recopilación de la información y se organizaban los pormenores para el trabajo de campo en la Ciudad de México, Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Yucatán.

A mediados de octubre de 2016 se inició la etapa de trabajo de campo y con ella la reformulación por la que, en menor o mayor medida, toda investigación transita y que, para el caso del proyecto “La participación y las políticas sociales en el sureste de México”, significó un cambio en el caso y el universo de estudio. Afortunadamente, ocurrió al principio de la tanda de viajes.

Debido a que las oficinas centrales de la SEDESOL se hallan en la Ciudad de México, se decidió asistir inicialmente a ella para realizar entrevistas, a fin de conocer los planteamientos generales de la estrategia de desarrollo social centrada en la participación social del gobierno mexicano, de viva voz de los funcionarios públicos encargados de implementarla y monitorearla. Es así que, dada la reestructuración que la SEDESOL había realizado en 2013 para vigilar el funcionamiento de los Comités Comunitarios, y ante la imposibilidad de contactar al responsable de la Subsecretaría de Desarrollo Comunitario y Participación Social, nos reunimos primero con

el encargado de la Dirección de Participación Social. Ahí comenzó la redefinición del proyecto de investigación.

Como se esperaba, el director de Participación Social nos recibió con retraso de la hora estipulada, nos envolvió en protocolos tan cargados de compromiso como de apuro y nos respondió cada pregunta refrendando la relevancia del trabajo de la SEDESOL y del programa Comedores Comunitarios (PCC) en el desarrollo social del país.

Con todo, la visita fue relevante porque, gracias a esas afortunadas casualidades que eventualmente acontecen, conocimos a un subdirector de la SEDESOL que, solicitándonos el anonimato, nos confirmó tres datos que pudimos entrever de la charla con el director de Participación Social: 1) La CNCH y los Comités Comunitarios comenzaban a perder relevancia, incluso a voluntad de la propia SEDESOL; 2) En apego a lo anterior, la SEDESOL se había reestructurado, y con ello se había suprimido la Subsecretaría de Desarrollo Comunitario y Participación Social, y 3) Prácticamente todo lo planteado sobre la CNCH y la participación social se había reducido al PCC, del cual era responsable la Dirección de Participación Social. Fue entonces cuando, superado el desasosiego inicial, se decidió cambiar el caso inicialmente elegido, para poner en el centro de la investigación al PCC.

Replanteamos las dimensiones de análisis y el guion de entrevistas y continuamos con el trabajo de campo durante ocho semanas en la Ciudad de México, luego en Chiapas, después en Yucatán, Oaxaca y, por último, en Guerrero. Año y medio después, ya sin Rebeca y poco antes de la partida de Pablo, se realizó otra visita a comedores de Chiapas donde se había asistido previamente, para confirmar hallazgos de la primera ronda del trabajo de campo.

En el conteo final del trabajo se visitaron 12 Comedores Comunitarios en las cinco entidades federativas y se entrevistó a cerca de un centenar de personas (93, para ser exactos): funcionarios, académicos, miembros de organizaciones sociales, autoridades comunitarias, promotores comunitarios, integrantes de los comités comunitarios, de la contraloría social, de la comisión de alimentación, y beneficiarios de los comedores. Más allá de lo cuantitativo, las visitas a los Comedores Comunitarios, junto con las conversaciones sostenidas y la estancia en las comunidades, brindaron varios y sólidos elementos para fortalecer la investigación. Vale la pena destacar tres de los más trascendentales.

Primero, la estadía en los comedores comunitarios y la interacción con todos los actores del programa permitió reconocer la importancia de lo local en un programa nacional. Esto es, las prácticas concretas de los coordinadores de la SEDESOL, autoridades de diversa índole, promotores comunitarios, integrantes de los comités, cocineras y beneficiarios que contribuyeron para poner en marcha los Comedores Comunitarios y, al hacerlo, reorientaron directrices, reencauzaron acciones y resignificaron principios.

Así, se reveló que, para concretarse, los programas sociales y los espacios que éstos generan requieren de la apropiación de los operadores y beneficiarios locales, quienes les añaden concepciones y rutinas que llegan a integrar *de facto* las directrices operativas de los programas. Ello ayudó a reenfocar el estudio precisamente en el territorio de implementación del PCC.

El segundo elemento de fortalecimiento de la investigación, derivado del trabajo de campo, surgió de las entrevistas con los funcionarios de la SEDESOL. En dichas conversaciones, entre otras cosas, se reafirmó el “carácter nacional” del PCC. Esto es que, aun con las apropiaciones locales, el propósito de la SEDESOL ha sido implementar el programa en todo el territorio nacional, para lo cual fijó “pautas de observancia” para todas las localidades donde se instalaron comedores.

Ello exigió que la investigación estableciera un método para validar la generalización de los hallazgos y los análisis, el cual consistió en la creación de una base de datos de noticias sobre el PCC y la CNCH publicadas en diarios nacionales entre 2014 y 2016. La base de datos estuvo integrada por 315 noticias y, junto con algunos estudios y un par de artículos sobre el tema, permitió validar o reorientar los hallazgos recabados en el trabajo de campo. Es así que el universo del estudio se amplió del sureste de México a todo el país, lo que incrementó la validez de las generalizaciones.

Por último, el tercer elemento de fortalecimiento de la investigación, y quizá el más relevante, ocurrió al concluir las visitas a los comedores, cuando al hacer una revisión final, tanto cuantitativa como cualitativa, me percaté de que lo obtenido en el trabajo de campo traspasaba y se trasponía al modelo analítico originalmente planteado, a pesar de mis esfuerzos por construirlo con precisión, coherencia y exhaustividad. Entonces, reconocí la trascendencia de lo obtenido para modificar el enfoque: el análisis ya no consistiría en adecuar la información obtenida al modelo analítico, sino en readecuar el esquema de análisis a los hallazgos del trabajo de campo. Tal

como Sir Arthur Conan Doyle le hizo expresar a su detective: “Adapta las teorías a los hechos en vez de los hechos a las teorías”. A fin de cuentas, lo que tenía frente a mí eran todos indicadores —no siempre evidentes, precisos o congruentes, pero indicadores, al fin y al cabo— de que el fenómeno en estudio era complejo.

Efectivamente, la participación en el PCC es un fenómeno mucho más diverso, amplio y profundo que el porcentaje de Comités Comunitarios instalados, tal como fue establecido por el propio programa como indicador de la participación social. De hecho, se trata de un fenómeno que, aunque fue promovido por el programa social, en la práctica engloba múltiples instancias, actores, intereses, valores, procesos y resultados. Además, si se quiere ampliar la mirada, la participación en el PCC debe reconocer que ello no responde a un fenómeno meramente local, sino que se articula a un amplio e imbricado bagaje conceptual e historial de políticas sociales y participación tanto en México como en el mundo.

En ese sentido, acercarse a un fenómeno complejo, como lo es el de la participación en los Comedores Comunitarios, requiere necesariamente de reconocer la gran cantidad de itinerarios que convergen en él, tal como se propone en este texto resultado de una investigación; es decir, que está asentado sobre intereses académicos, posiciones cognitivas, planteamientos metodológicos, contrastes teóricos, trabajo de campo y análisis de información con pretensiones de rigor, sistematicidad y pensamiento crítico.

El presente libro se estructura en cuatro capítulos. El primero de ellos se centra en la política social, para lo cual se estudia su definición partiendo de un posicionamiento que le otorga centralidad al núcleo de los conceptos políticos: la dialéctica entre los poderes constituidos y los poderes constituyentes; o, como dijo Aristóteles, las dimensiones “arquitectónica” y “agonal” de la política. Acto seguido, se revisan las principales definiciones sobre política social recuperadas de la literatura especializada para proponer una definición del concepto. Por último, el capítulo adquiere un tamiz más empírico para emprender una revisión histórica de los principales modelos de políticas sociales implementados en Occidente.

En el capítulo segundo se emprende un análisis global de la política social en México desde lo que se considera su génesis: la Constitución política de 1917. La exploración distingue los factores característicos de la configuración del Estado social mexicano, pero profundiza en lo que ha

sido considerado como el nuevo modelo de la política social, iniciado a partir del último tercio del siglo pasado. Para ello, se examinan al detalle los últimos cinco sexenios presidenciales para concluir con un diagnóstico que identifica siete condicionamientos que se proponen como variables explicativas de la escasa incidencia del régimen de política social mexicano en la pobreza y la desigualdad durante las últimas cuatro décadas.

El capítulo tercero entra de lleno en el estudio de la participación identificando los derroteros que se han seguido en la bibliografía especializada para abordar el concepto. Se examinan las definiciones, las razones, los objetivos, las metodologías, las taxonomías, las clasificaciones y los factores que inciden en la participación, todo lo cual se sistematiza para proponer un modelo de análisis de la participación en el PCC. Por último, antes de emprender el análisis específico, se expone un panorama general de la participación en México.

Es así que, respetando el esquema expositivo que va de lo general a lo particular, el cuarto capítulo aborda concretamente la participación en el PCC, para lo cual inicia con una consideración del derecho que enmarca al programa social; es decir, el derecho a la alimentación en México. Posteriormente, acatando el modelo de análisis donde se plantea como premisa que una investigación sobre la participación en un programa social debe identificar los postulados de ese programa social, se indaga en el diseño y el desempeño del PCC. Por último, se examina el fenómeno de la participación en el programa analizando sus particularidades a partir de una exploración detallada de sus tres instancias fundamentales para la participación: los Comités Comunitarios, la Contraloría Social y los Comedores Comunitarios.

Para cerrar el libro, a manera de conclusiones se presentan unos apuntes que, a partir de los hallazgos de la investigación, pretenden articular el fenómeno de la participación con las instituciones y la necesaria reformulación de la política social en México.

En una de sus reflexiones en voz alta, Sherlock Holmes confiesa a John H. Watson: “Nada aclara tanto un caso como exponérselo a otra persona”.

Gustave Flaubert apuntó que “el arte de escribir es el de descubrir en qué crees” y Gloria Anzaldúa declamó: “Al escribir, pongo el mundo en orden, le doy una agarradera para apoderarme de él”.

Cuando se investiga con pasión —aquel requisito que Karl Popper aseguró como “necesario para que la ciencia marche”—, escribir un libro de-

viene en una andanza intrincada, pero enaltecedora que entreabre senderos al igual que destella el horizonte, aunque a veces no se distinga el final de ambos.

Escribir un libro producto de una investigación académica no resuelve el mundo, a veces ni siquiera la pregunta que originó la investigación, pero cuando menos permite construirse a uno mismo un vestigio de explicación, así sea precario y provisional, que suele tener como mérito aclarar preguntas y descubrir nuevos cuestionamientos para reasentarnos en el mundo. Y, como afirmó Séneca, sólo deleitan los bienes que se comparten.

El conocimiento como la participación, aunque provengan de lo individual, requieren de lo común para realizarse. Así, este libro que en las siguientes páginas aborda la participación y las políticas sociales en México a partir del caso del PCC, aspira a ser un aporte pertinente a la necesidad de conocer las formas que adopta el involucramiento de las personas en lo público y su utilidad para el desarrollo social.

# Política social: definiciones, variaciones y modalidades del repertorio de intervenciones políticas en el ámbito de lo social

## EL CONCEPTO DE POLÍTICA SOCIAL

### Apostillas sobre los conceptos políticos

Los conceptos del campo semántico de la política poseen, ineludiblemente, una característica determinante en su definición: todos remiten precisamente al campo de la política. Expresado sin alusiones tautológicas, refieren a los espacios de interacción donde se crean, se reproducen y se transforman en relaciones de poder; por lo que lo distintivo de la política es “el problema de la institución social, es decir, de la definición y articulación de relaciones sociales en un campo surcado por antagonismos” (Laclau y Mouffe, 1987: 172); el momento ontológico de dar “forma a la sociedad” (Lefort, 2004).

De acuerdo con las premisas del posfundacionalismo,<sup>4</sup> la política no versa únicamente sobre las estructuras, actores y procesos instituidos (poder constituido) sino también sobre los actores y procesos que, al interpelar al poder constituido, habilitan la pluralidad de los fundamentos de articulación posibles, al tiempo que colocan en primer plano el carácter

<sup>4</sup>Existe un pensamiento político contemporáneo que puede denominarse posfundacional, posestructuralista o posmarxista. Aunque hay diferencias entre sus exponentes, esta corriente teórica critica los fundamentos metafísicos afirmando que, si bien son ontológicamente necesarios, es imposible sostener la existencia de un “fundamento último”, lo cual habilita la pluralidad de fundamentos posibles al tiempo que coloca en un primer plano el carácter “contingente” de cualquiera de ellos (Yabkowski, 2013: 2). He aquí, pues, lo que pueden ser los dos cimientos nodales del pensamiento posfundacional: la ausencia de un fundamento último y el carácter contingente de cada uno de ellos. Para conocer más sobre los postulados del posfundacionalismo, se sugiere consultar la obra referencia en el tema: Marchart (2009).

contingente que reviste cualquiera de ellos (poder constituyente).<sup>2</sup> La política trata sobre la dialéctica entre estos poderes: constituidos y constituyentes.

Si se acepta el enfoque anterior, entonces se estará de acuerdo con que los conceptos políticos surgen para connotar y denotar una realidad, no sólo dinámica sino también disputada; a esa realidad se sojuzgan porque es la que los postula y resignifica. Tal principio deriva en tres propiedades: La primera propiedad es que los conceptos políticos si bien contienen un núcleo filosófico,<sup>3</sup> trascienden dicho ámbito. Esto es, que más que quedarse en el conocimiento especulativo y el uso ultrarrepresentativo o metaempírico, propio del lenguaje especializado de la filosofía (Sartori, 2010),<sup>4</sup> los conceptos políticos remiten a referencias empírico-descriptivas generadas en contextos específicos y por actores concretos, quienes poseen intereses sustantivos, tales como metas concretas (recursos, influencia en políticas públicas, etcétera) e incluso objetivos más amplios como la conformación de legitimidades distintas o *la creación de la aceptabilidad*.<sup>5</sup> De esta manera,

<sup>2</sup>La distinción entre el “poder constituido” y el “poder constituyente” —que también se concibe como “la política y lo político”— es una de las premisas centrales de la teoría política posfundacional. El poder constituido representa la instauración de mecanismos que pretenden extender un fundamento particular para posicionarlo como uno universal que hegemonice al resto. Ese poder constituido se articula en torno al Estado, sobre todo en su versión liberal: “El poder constituyente se agota en el acto de creación estatal, a partir de este evento, el poder constituyente queda subordinado a las reglas del Estado, y por consiguiente el Estado es el lugar de enunciación y creación del poder político” (Sanín, 2014: 68, 133). En contraparte, el poder constituyente emerge como la esfera indeterminada de acción que interpela al poder constituido, de manera que el poder constituyente está definido por la capacidad de establecer todo paradigma posible de lo político (Agamben, 1998). Como ya se adelantó, esa distinción entre poder constituido y constituyente también se expresa como una distinción entre la política (lo instituido) y lo político (lo instituyente). En este texto, respetando la historia del pensamiento político, se concibe que dicha distinción es inocua, pues está implícita dentro de las confrontaciones de significación que forman parte del contenido inherente del concepto de política.

<sup>3</sup>Como dice Immanuel Wallerstein: “Toda conceptualización se basa en compromisos filosóficos” (1996: 82).

<sup>4</sup>Para Giovanni Sartori, la filosofía, en cuanto lenguaje especializado de conocimiento, “busca la ‘razón de ser’ última de las cosas, atiende a su ‘esencia’ y no a su ‘aparición’, procura una explicación y una legitimación conclusiva del mundo” (2010: 38). En ese sentido, en filosofía el lenguaje no tiene una finalidad descriptiva, no se trata de “percibir, sino de concebir” (Sartori, 2010: 39), por lo que sus conceptos no requieren de una referencia empírico-representativa.

<sup>5</sup>Expresión propuesta por Jean-Pierre Faye para designar la relación entre lenguaje y manipulación evidenciada en su estudio sobre lenguajes totalitarios (1974).

palabra, intención de significación y acción se interrelacionan en una dinámica inherente al contenido de los conceptos políticos.<sup>6</sup>

La segunda propiedad de los conceptos políticos es que no son atemporales —es decir, están vinculados al marco histórico donde se originan y su significación está determinada por el lugar y tiempo—, puesto que todas las ideas “sin excepción están inevitablemente incardinadas en determinados contextos culturales, políticos y sociales” (Fernández Sebastián, 2004: 140); es ahí, en su lugar de producción, donde encuentran su “*humus nutricional* y su razón de ser” (Fernández Sebastián, 2004: 140), por lo que, remitiendo a su carácter histórico, conviene en ser contextualizados (Passeron, 1994).<sup>7</sup> Esto es, que los conceptos políticos “no son universales. Instrumentos de razón histórica se muestran ante cada generación como realidades temporal y espacialmente delimitadas” (Molina, 2004: 18).

[En la] historia del pensamiento político no creo que sea lícito prescindir en ningún caso del contexto, puesto que la teoría política es siempre una actividad fechada y circunscrita a un momento o época determinada. Una actividad que viene a dar respuesta a problemas y desafíos de la vida política misma, problemas y desafíos político-intelectuales muy concretos sin los cuales parece imposible dotar a los textos del pasado de un mínimo de inteligibilidad (Fernández Sebastián, 2004: 141).

Por su médula política —que en una contienda permanente de legitimidades implica vincular discurso y acción, así como contextualizar su producción—, la tercera propiedad de los conceptos políticos es que no son términos neutros, objetivos o meramente técnicos. Más bien, dado el contexto en el que se inscriben, para alcanzar altas cotas de pertinencia, viabilidad y confiabilidad, los conceptos políticos deben encuadrarse como abiertos,

<sup>6</sup>Al respecto, Lucien Jaume propone el neologismo “ideopraxias” para subrayar que el discurso y la acción adquieren significación y relevancia en política en la medida en que se relacionan entre sí (interrelación que se produce fundamentalmente a través de la palabra). Así, en oposición al término ideología, la “ideopraxia” es “la puesta en práctica de un pensamiento político al que, para llegar a comprenderlo, no se le puede separar de sus condiciones concretas de formulación” (2004: 112).

<sup>7</sup>Como afirma Javier Fernández Sebastián luego de analizar la falacia de los problemas perennes en la historia del pensamiento político: “No habría, pues, unas pocas cuestiones teórico-políticas perennes, siempre las mismas, que habrían venido supuestamente preocupando a los grandes autores clásicos desde la Antigüedad hasta el presente, sino respuestas variables a las inquietudes, desafíos y necesidades sentidos por los agentes-autores en el momento y en las circunstancias particulares en que vivieron y escribieron” (2004: 139).

múltiples, relativos, contestables y polisémicos. Así como lo apuntó Javier Fernández Sebastián, este carácter disputado y polisémico de los conceptos políticos confirmaría el enfoque de historia conceptual de Koselleck (1993), en el sentido de que más que proporcionar certidumbres, respuestas y soluciones, “un concepto político básico reúne en torno a una palabra todo un haz de cuestiones candentes y significados discrepantes” (Fernández Sebastián, 2004: 145). Por definición, un concepto político abarca significaciones plurales que se disputan la hegemonía y legitimidad del término, por lo que “el lenguaje político ‘es’ retórico no por vicio, sino por esencia” (Ricoeur, 1997); en ese sentido, como afirma Fernández Sebastián citando a Melvin Richter, “la contestabilidad de los conceptos políticos, las interpretaciones divergentes de una noción constituyen una parte fundamental e inexcusable de su significado” (Fernández Sebastián, 2004: 146-147).

Las apostillas anteriores no pretenden postular la indefinición de los conceptos políticos, sino asentar que los atributos de lo dinámico, contextual y polisémico son sustanciales en su definición. Es decir, son complejos. En ese sentido, un estudio de lo político difícilmente podrá ser lineal y predecible, pues intervienen múltiples factores que en interacción con actores, instituciones y repertorios culturales y de intereses generan procesos no lineales, autoorganizados, emergentes y en transición del orden al caos.<sup>8</sup>

Los conceptos políticos son complejos, pero no son indefinibles. De hecho, desde una visión pospositivista crítica, como la que aquí se esgrime, se busca validez y confiabilidad, pero desde la pluralidad crítica (Guba y Lincoln, 2002), y se postula que los conceptos políticos se integran por un contenido mínimo (algo así como un núcleo semántico) que precisamente los especifica.

En ese sentido, siguiendo a Sartori, el proceso de definición de los conceptos políticos implica separar las características definidoras de las características contingentes. Para Sartori, “las características definitorias son las características necesarias, sin las que una palabra no tiene aplicabilidad” (2010: 68), por lo que estas características deben reducirse para construir las “definiciones mínimas” (2010: 69). Tal proceso, que puede

<sup>8</sup>Evidentemente, estos planteamientos abrevan de la teoría de la complejidad. Para profundizar en el entendimiento de dicha teoría, sobre todo en su incorporación en las ciencias sociales, se sugiere revisar: Amozurrutia (2012); Cardozo (2014); Espina (s/f); Gallego y Arteaga (2013), y Morin (1996).

seguir la lógica del tratamiento disyuntivo,<sup>9</sup> implica delimitar los atributos esenciales asociados a un concepto, por lo que a través de la definición se establecen la connotación y la denotación de los conceptos. La primera refiere el conjunto de atributos, características o propiedades que constituyen un concepto, mientras que la segunda alude a la clase de objetos a la cual se aplica el concepto (2010). Así, pues, los conceptos políticos son dinámicos, contestables y polisémicos, pero contienen un núcleo semántico a partir del cual se identifica una definición mínima.

Las acotaciones anteriores son válidas para el concepto de “política social”, un término que implica el ejercicio institucionalizado del poder político, la pluralidad de dicho ejercicio y las disputas en torno a él, por lo cual puede connotar y denotar una amplia, profunda y confrontada pluralidad de acepciones: enfoques de desarrollo social, modelos de Estado, políticas públicas, instancias y ámbitos territoriales de la administración pública. Entonces, una “definición académica de la Política social parece ser un problema como disciplina científica y como realidad institucional” (Fernández y Caravaca, 2011: 3).

A pesar de que se ha planteado la inexistencia de una definición integral —en un sentido histórico-político— de la política social (Molina, 1999), en el presente texto se postula que es factible hallar en el concepto elementos centrales que estructuran una definición central, no obstante las derivaciones, vocablos afines y modelos que se han conformado histórica e internacionalmente. Por lo tanto, el siguiente análisis sobre el concepto de política social se enmarca en un enfoque donde la complejidad es el factor que prescribe lo político, pero ello no es inconveniente para identificar sus atributos esenciales que, desde la ciencia política, facultan su análisis crítico y comparativo.

## HACIA UNA DEFINICIÓN GLOBAL DEL CONCEPTO DE POLÍTICA SOCIAL

Antes de abordar la definición de *política social* es pertinente indicar la acepción en la que se concentrará, pues el vocablo denota dos objetos:

<sup>9</sup>La lógica del tratamiento disyuntivo, o lógica de la clasificación, “es un tratamiento lógico 1) establecido por un criterio que permite 2) distribuir los datos en clases mutuamente excluyentes, que son a su vez 3) exhaustivos (todos los datos deben ser clasificables)” (Sartori, 2010: 74).

primero, el repertorio de estrategias, programas y acciones que plantean como meta la incidencia en el bienestar social y, segundo, la disciplina que estudia, sistematiza y expande el conocimiento sobre él mismo. Es decir, la política social en la práctica y el campo de conocimiento sobre dicha práctica.<sup>10</sup> Para el caso del presente estudio, la definición versará sobre la primera acepción.

El término *política social* contiene en sí mismo las directrices centrales de su definición. En franca correspondencia con la estrategia de definición de Montagut (2000), es factible determinar los elementos medulares para una definición general, que enmarque el amplio espectro de definiciones sobre el término *política social*, a partir de su propio léxico.

Política social se compone de un sustantivo (política) y un adjetivo (social). Esto es, de una entidad o un hecho y de una cualidad que especifica, clasifica y valúa. Se trata, como se detallará a continuación, de un quehacer en principio amplio cuyo adjetivo lo circunscribe a un ámbito especializado.

En primer lugar, el sustantivo *política* es un término, cuando menos, controversial y polisémico. Lo controversial resulta de su naturaleza centrada en dos itinerarios profundamente imbricados y que Aristóteles distinguió como las dimensiones “arquitectónica” y “agonal”; esto es, el conjunto de interacciones cooperativas para la organización de lo colectivo y el conjunto de relaciones no cooperativas destinadas a manifestar los conflictos subyacentes en esa organización de lo colectivo (Mella, 2012: 53). En ese sentido, la política se refiere en términos generales a la gestión de lo colectivo y el conflicto social (Vallés, 2007), que históricamente ha tenido diversos referentes empíricos y significaciones que denotan un término disputado y contingente.<sup>14</sup>

<sup>10</sup>Con respecto a la segunda acepción, sobre la que no se profundizará en este estudio, Sergio Fernández y Carmen Caravaca la catalogan como su *estatuto científico*, a partir del cual la política social se concibe como “una ciencia normativa que estudia los principios, presupuestos y medios de la realización jurídica del pensamiento político-social, en su plural desenvolvimiento histórico y en sus distintas creaciones doctrinales” (Fernández y Caravaca, 2011: 9). Esta ciencia, según los autores, tiene diferentes expresiones: una ciencia económica, una ciencia jurídica, una ciencia laboral, una ciencia social y una ciencia política. Para profundizar en el estatuto científico de la política social, se sugiere consultar las obras de Molina (2004 y 2007).

<sup>14</sup>Para ahondar en las discusiones sobre la definición del término política, se sugiere revisar las obras de Arditi (2017), Arendt (1997), Bauman (2004), Dussel (2006), Mella (2012), Sartori (2010) y Vallés (2007).

Derivado de su núcleo —la gestión de lo colectivo y el conflicto social—, la política es un término polisémico, pues en torno a él convergen variadas acepciones. Por ejemplo, el Diccionario de la Real Academia Española registra 12 significados de la palabra, donde se destacan:

- 1) Arte, doctrina u opinión referente al gobierno de los Estados.
- 2) Actividad de las personas que gobiernan o aspiran a regir los asuntos públicos (“se ha metido en política”).
- 3) Técnica y métodos con que se conduce un asunto (“política de mano dura”).
- 4) Habilidad para tratar con la gente.
- 5) Orientación o directriz (“política de la empresa”).

La diversidad semántica del término en español contrasta con la del inglés, donde existen palabras para significados coetáneos, pero distintos de la raíz *política*: *polity*, *politics* y *policy*.<sup>12</sup> *Polity*, refiere las condiciones institucionales y las reglas sobre las cuales se desarrollan los procesos políticos; esto es, las estructuras. *Politics*, por su parte, indica las actividades destinadas a influenciar en el modo en que un colectivo es gobernado o la conformación y el ejercicio del poder político; esto es, los procesos. Y *policy* nombra al conjunto de ideas, instrumentos y etapas (el plan de acción) para la atención de situaciones particulares y el alcance de objetivos determinados; lo que podría denominarse los resultados.<sup>13</sup>

La distinción anglosajona es destacada, pues remite a las tres dimensiones que se han adoptado en la disciplina especializada (la ciencia política) para el estudio de la política: la estructura, los procesos y los resultados (Vallés, 2007: 46).

<sup>12</sup>En realidad, se trata de cuatro vocablos: *polity*, *politicis*, *policy* y *polite*. No obstante, este último es utilizado para referirse al comportamiento socialmente correcto, por lo que no resulta relevante para las reflexiones sobre el concepto de política que aquí se abordan.

<sup>13</sup>Para examinar a detalle las diferencias semánticas entre los términos de *polity*, *politics* y *policy*, se sugiere consultar a Irure Tirso (2002).

Cuadro 1  
Las tres dimensiones para el estudio de la política

	<i>Estructura</i>	<i>Proceso</i>	<i>Resultado</i>
Definición	Las instituciones y reglas que enmarcan los comportamientos políticos.	Las dinámicas de los actores políticos.	Las decisiones finales para la gestión de lo colectivo y el conflicto social.
Contenido temático	Estado, gobierno, parlamento, tribunales.	Sistema político, partidos políticos, movimientos sociales, grupos de interés, cultura política.	Políticas públicas
Término anglosajón	<i>Polity</i>	<i>Politics</i>	<i>Policy</i>

Fuente: Elaboración propia.

Si bien es un método esquemático que, en principio, puede obviar la complejidad del mundo político, o la distinción entre poder constituido y poder constituyente señalada con anterioridad, puesto que establece las dimensiones analíticas a manera de fronteras cognitivas, la división entre estructura, proceso y resultado es valiosa como punto de partida para la definición de términos políticos, como el que aquí se aborda.

Efectivamente, el concepto política social se interrelaciona con las tres dimensiones identificadas de la política, pero la acepción que en principio interesa, como primer acercamiento a su definición, es la de *policy*; esto es, como un contenido programático para situaciones particulares acordado por un grupo de personas u organizaciones (sociales, políticas, económicas), e integra en su concepción tanto la intencionalidad de intervención como la intencionalidad de sistematicidad de las acciones conducentes. En suma, el sustantivo *política*, del concepto política social, tiene raíz en la acepción de política relacionada con el término *policy*, específicamente, con el concepto de *public policies* o, como se identifican en español, políticas públicas.

Surgidas en el mundo anglosajón,<sup>14</sup> las políticas públicas se presentan como un “intento de definir y estructurar una base racional para actuar o no

<sup>14</sup>Denominación de origen que no resulta baladí, pues, como ha analizado Cabrero (2000), al haber surgido en territorio anglosajón trajo consigo las orientaciones y prácticas inherentes de donde emergieron: el compromiso con la democracia y la tecnificación política. Por lo

actuar” (Parsons, 2013: 915) en un campo de temas y problemas caracterizados como públicos. Se plantean, entonces, como una “opción para gobernar” (Aguilar, 2007) de una “autoridad dotada de poder político y de legitimidad gubernamental, que afecta a un sector de la sociedad o bien a un espacio geográfico determinado” (De Kostka, 2009). En términos generales, se trata de “un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática” (Velásquez, 2009: 156).<sup>45</sup>

En la conceptualización de las políticas públicas —sean entendidas como *policy* o como disciplina que las estudia—, han estado en disputa dos enfoques: una noción *racional* que entiende a las políticas públicas como un procedimiento técnico-administrativo donde la eficacia y la eficiencia son determinantes para el éxito, y una noción *transaccional*, donde se le otorga mayor relevancia a la intervención de actores, procesos e instituciones políticas como las causas suficientes para la explicación de las políticas públicas:

En un extremo, se ubica la visión racional estricta del análisis de políticas que puede quizá reconocer la existencia de diversas y poderosas restricciones, pero sin renunciar por ello a la exigencia de la racionalidad máxima posible en la formulación y decisión de la política. En el extremo opuesto, se ubica la visión negociadora, concertadora, pragmática de la política, que utilizará táctica o casuísticamente el análisis, pero que lo considerará una condición insuficiente y en ciertas circunstancias innecesaria para la decisión y desarrollo de la política (Aguilar, 2007b: 41).

Sin obviar la importancia de la razón, la lógica y la coherencia, pero teniendo como premisa las propiedades de los conceptos políticos, en este

---

tanto, “la escuela de las políticas públicas no debe ser un modelo que deba incorporarse acríticamente en diversos contextos en un esfuerzo hasta ahora poco fructífero. Por el contrario, debe ser entendido como un método de análisis por construirse para responder así al cuestionamiento de cuáles son los usos y costumbres en la hechura de políticas públicas en diversas realidades” (Cabrero, 2000: 221-222).

<sup>45</sup>Las políticas públicas es el término con el que se puede identificar tanto a los planes de acción en el ámbito de lo público (*policies*) como a la disciplina que estudia esas políticas. Para discusiones sobre el concepto de políticas públicas, véase Aguilar Villanueva (2007), Cabrero (2000), Canto Chac (2000), Grau (2002), Meny y Thoening (1992), Merino (2013), Parson (2007) y Velásquez (2009). Para reflexiones ilustrativas sobre el concepto de lo público, revítese Aguilar (2007), Bobbio (1994), Rabortnikof (2005) y Uvalle (1996).

libro no se considera a las políticas públicas como un espacio plenamente autónomo, neutro, imperturbable ni exclusivamente administrativo, sino como una esfera donde también se disputan proyectos por la gestión de lo colectivo. Al ser la *policy* una de las dimensiones constituyentes de la política no puede plantearse como exenta de los procesos acaecidos en el resto. Por ello, conviene apuntar que las políticas públicas entrañan una definición de problemas públicos desde una posición de poder, por lo que disponen de un factor coercitivo y legal, que entraña una afirmación de valores<sup>46</sup> (Merino, 2013: 37-41). Esperando que se comprenda el sentido del simplismo, las políticas públicas son políticas porque intervienen en la gestión de lo colectivo y del conflicto social.

En términos de su clasificación, las políticas públicas suelen actuar en distintas áreas o sectores. Precisamente esta división le incorpora el adjetivo *social*. Si el sustantivo refiere un proceso de gestión pública (*policy*, políticas públicas), el adjetivo delimita el espacio, los actores y los objetivos de dicho proceso: lo social. Entonces, las políticas sociales son las políticas públicas sociales. Esta aparente precisión simplificada amerita concreción.

Siguiendo una propuesta analítica de definición de política social planteada por Carla Vidal (2014), al denominar, en este texto, políticas públicas sociales, se alude a dos procesos imbricados: a) la intervención en la esfera pública para b) satisfacer necesidades y garantizar el bienestar de la población.<sup>47</sup> Intervención denota claramente el núcleo de *policy*, mientras que el segundo elemento se enfoca en lo social, como asuntos por atenderse o problemas por subsanarse; esto es, condiciones de subsistencia de las poblaciones que deben cumplirse.

La idea de la intervención en la esfera pública proviene de la economía de fines del siglo XIX y principios del siglo XX, y se centraba en los actos en los que el Estado actuaba directamente para: 1) garantizar derechos individuales y de propiedad, 2) participar como agente económico y 3) dirigir y regular la economía (Miranda y Márquez, 2004).<sup>48</sup> Socialmente, la interven-

<sup>46</sup>Una "orientación normativa", en términos de Ives Meny y Jean Claude Thoening (1992).

<sup>47</sup>En realidad, Carla Vidal considera tres subapartados para configurar el concepto de política social: a) acciones intencionales en la esfera pública, b) satisfacción de necesidades de la población y c) acciones orientadas a garantizar el bienestar. Para cada uno profundiza de manera precisa en las teorías sociológicas que los sustentan, por lo que se recomienda su lectura: Vidal (2014: 22-29).

<sup>48</sup>La intervención del Estado en la economía se refiere al conjunto de actos del Estado por virtud de los cuales toma parte, intercede o media en las transacciones directas o indirectas.

ción en la esfera pública se fundamenta, teóricamente, en el estructural-funcionalismo, donde se concibe a los individuos como partes segmentadas de un sistema mayor, cuyas posibilidades de perdurar son mayores si están cohesionados. En ese sentido, se ha considerado que “el bienestar biológico y psicológico de los individuos contribuye al mantenimiento del sistema social” (Vidal, 2014: 22-23). De ese modo, las políticas públicas sociales son estrategias y acciones de intervención —generalmente diseñadas e implementadas por la *polity*, como se verá más adelante— para el equilibrio del sistema social (a veces concebido como subsistema del sistema político) y, por ende, de la conservación del sistema o estructura general. En síntesis, las políticas públicas sociales son intervenciones, en lo público, para conservar un sistema general atendiendo las condiciones que lo pongan en peligro.

Precisamente, las condiciones potenciales de perturbar el sistema se pueden pensar también como las necesidades y el bienestar sociales. Más allá de reflexiones que enmarañan el término, reconociendo su relativismo,<sup>19</sup> las necesidades tienen que ver con “la aptitud de un individuo para mantenerse vivo y conservar la capacidad para actuar como ‘una persona’ en la sociedad en que vive” (Adelantado, s/f: 2). En ese sentido, algunos autores han indicado que la satisfacción de necesidades es la principal razón para la existencia de las políticas sociales (Manning, 2007).

Por su parte, el bienestar implica la satisfacción de las necesidades básicas y buscar un nivel óptimo en la calidad de vida. Aun en su complejidad nominativa,<sup>20</sup> se ha indicado que el bienestar contiene una dimensión individual y otra social; la primera refiere los requisitos mínimos para una

---

tas, sobre bienes y servicios que se presentan entre agentes en un determinado territorio —espacio— y durante un periodo específico —tiempo—” (Miranda y Márquez, 2004: 77).

<sup>19</sup>Existen numerosas reflexiones que profundizan en la complejidad del concepto de necesidades. Sin embargo, un par de premisas centrales son otorgadas por Manfred Max-Neef, para quien 1) Las necesidades humanas fundamentales son finitas, pocas y clasificables y 2) Las necesidades humanas fundamentales son las mismas en todas las culturas y en todos los periodos históricos, lo que cambia a través del tiempo y de las culturas, es la manera o los medios utilizados para la satisfacción de las necesidades (citado en Vidal, 2014: 26-27).

<sup>20</sup>“Las políticas sociales se diseñan y se ponen en operación para mejorar la vida de las personas, su objetivo es mejorar su bienestar. Pero el concepto de bienestar es complejo. Aun en la esfera de la discapacidad existen muchos indicadores de bienestar: independencia, control sobre el medio ambiente, un sentido de pertenencia, libre de penas y expectativas de vida. Cuando se consideran otras áreas de política, los indicadores se multiplican. Una teoría realista del bienestar debe ser multifactorial. [...] Una teoría del bienestar compleja hace problemática la elaboración de índices, es una de las razones de por qué las medidas de ingreso son tan atractivas” (Llamas, 2014: 233).

calidad de vida, mientras que la segunda remite a las necesidades de las personas que se requieren para el establecimiento de un orden social compartido para la consecución del bienestar personal (Moix, 1986). Aun así, el bienestar se ha planteado tradicionalmente con un enfoque más cuantitativo, donde se busca solventar las necesidades con bienes y servicios e incluso con el nivel de ingresos. Algunos autores han propuesto cinco pilares para el bienestar: seguridad social, empleo, vivienda, educación y salud (Hudson, Kühner y Lowe, 2008). El bienestar se puede considerar incluso el lado opuesto de la pobreza:

En el enfoque de bienestar, el objetivo primordial radica en identificar las dimensiones y condiciones que limitan la libertad de las personas para desarrollarse plenamente. En éste se supone que cada persona, a partir de sus circunstancias y preferencias, desarrolla el conjunto de capacidades que definen el abanico de opciones de vida que puede elegir. Si estas opciones no le permiten tener condiciones de vida aceptables dentro de su sociedad, se considera que el individuo es pobre (CONEVAL, 2010: 19).

Tanto en las necesidades como en el bienestar debe ocurrir una significación para que sean considerados factores que alteren el sistema y, por lo tanto, dignos de atención de las políticas públicas. Es en esta concepción donde el adjetivo *social* se manifiesta gracias a la percepción que se comparte entre la población. Es decir, en términos de José Adelantado, se vuelve un problema social:

El bienestar social está relacionado con las necesidades, pero no son lo mismo que los problemas sociales; una persona en situación de desempleo puede tener necesidades imperiosas, pero sólo si el desempleo afecta a una parte considerable de la población se puede considerar un problema social. Las necesidades pueden ser individuales pero los problemas sociales no; ahora bien, para que un problema sea social no es suficiente que afecte a muchas personas, es preciso que sea percibido y valorado como tal por la sociedad. [...] La cantidad de individuos a los que afecta una situación, y la percepción y juicios de valor sobre la misma, son fundamentales para entender el proceso de "politización" del problema y las acciones gubernamentales para hacerle frente (Adelantado, s/f: 2-3).

Al profundizar en las características, modelos y factores determinantes, se comprobará que el concepto y los referentes empíricos de las políticas

sociales entrelazan las tres dimensiones de la política: estructura, proceso y resultados. No obstante, como ya se asentó, la noción inicial para definir las políticas sociales es que son parte integrante de las políticas públicas (Ortiz, 2007: 74), lo que supone referirse a la política en su dimensión de contenido programático para el alcance de resultados específicos. Aunque parezca redundancia, éste es el núcleo central que enmarca a todas las definiciones sobre el concepto: la política social es la *policy* especializada en lo social.

Los fundamentos sirven para asentar el meollo de los conceptos y, en esa medida, afirmarlos, precisarlos y delimitarlos, pero al ser contenidos mínimos, los fundamentos difícilmente incluyen la pluralidad de perspectivas, contextos e itinerarios que adicionan características a los conceptos, de tal modo que se torna compleja su definición. A pesar de que existe un sustantivo que fija el proceso y un adjetivo que lo delimita, para contar con una enunciación medular del concepto, “no existe una definición unívoca de política social” (Herrera y Castón, 2003: 23). De hecho, la pluralidad de enfoques, fines y medios es una constante que caracteriza las definiciones y las clasificaciones de las políticas sociales. Por ello, es pertinente examinar las enunciaciones más relevantes de los especialistas que se han ocupado del tema.

En un análisis de las definiciones de la política social, que pueden consultarse en el cuadro 2, lo primero que resulta evidente, pero también cuantificable, es que el fundamento conceptual identificado (es decir, la *policy* social) emerge constantemente como la pauta constitutiva prioritaria para la determinación del vocablo *política social*. Ya sea que se caracterice como acciones (Gough, 2004), decisiones (García Contreras, 2006), estrategias (Ceja, 2004), medidas (De Laubier, 1984), intervenciones (Mendoza, 2013), principios (Herrera y Castón, 2003), instrumento (Ortiz, 2007), herramienta (Vidal, 2014) o directrices, orientaciones, criterios y lineamientos (Viteri, 2007), la dimensión de *policy* aparece efectivamente como principio central definitorio de la política social. Por tanto, puede afirmarse que habitualmente se ha concebido en el estado del arte “como aquella parte de la política general que tiene como objetivo específico promover el bienestar económico-social de la población” (Herrera y Castón, 2003: 21). Se reafirma, entonces, que la dimensión de resultados de la política que se concentra en lo social es el mínimo común denominador del concepto de política social.

Si bien es central, la dimensión de los resultados no posee exclusividad para la definición de política social. Tal como se ha mencionado, la *policy*

es una parte fundamental, pero no es la única de las tres dimensiones de la política que interviene en la determinación de la política social, pues también se utiliza el componente de las instituciones y las reglas que enmarcan los comportamientos políticos; es decir, la *polity*.

Aunque muchos autores hacen referencia al Estado, también le denominan gobierno (Vila, 2002), administración pública (Montagut, 2000), sistema político (Herrera y Castón, 2003), poder político (Marshall, 1975) o, simplemente, política (Herrera y Castón, 2003: 35). Sea como fuere, el segundo elemento que la bibliografía especializada aporta para la definición de la política social es que esta *policy* es requerida, diseñada e implementada por la *polity*. Es decir, que esa intervención en lo social requiere de una decisión y gestión de una autoridad política, la cual es comúnmente identificada con el Estado.

Se ha acordado que existen cuatro esferas para la producción del bienestar y la protección social: el Estado, los mercados, la comunidad y la familia (Polanyi, 1944). Sin embargo, tradicionalmente se ha argumentado que una de ellas tiene una función central, puesto que regula, concierne y orienta al resto: se trata, obviamente, del Estado. Dada su facultad de producir e incidir en la distribución de bienes y servicios, normar a quienes los producen o distribuyen, y financiar la capacidad de compra de los individuos mediante la redistribución (Przeworski, 2003), existe consenso de que el Estado tiene el objetivo de intervenir para aminorar la desigualdad y apoyar a las personas que han lidiado con factores que no controlan (Piketty, 2015: 10). Es por ello que la responsabilidad en materia social ha sido comúnmente asignada al Estado, el cual “ha tenido a su cargo el financiamiento, el diseño, la puesta en marcha y la supervisión de las políticas sociales” (Arriagada, 2006: 9):

A comienzos del siglo XXI, ha surgido un consenso respecto a que la política social es parte de las funciones primarias del Estado, y supone mucho más que un limitado conjunto de redes de asistencia y servicios para cubrir los fallos del mercado. Las políticas sociales bien diseñadas e implementadas pueden, por el contrario, promover el empleo y el desarrollo, erradicar la marginación, configurar países, y facilitar la superación de conflictos (Ortiz, 2007: 7).<sup>24</sup>

<sup>24</sup>Para profundizar sobre la intervención del Estado en el ámbito del desarrollo social, se sugiere consultar el capítulo 1 del libro *El Estado social en México*, de Gerardo Ordóñez Barba,

Más adelante se examinará el contexto histórico en el que surge la concepción de lo social como materia de atención de los Estados, pero para efectos del análisis del concepto de política social basta, por ahora, con señalar que el segundo elemento constitutivo de su definición es que la *polity* tiene la potestad —no la exclusividad— de producir e implementar esa *policy* social.

Hasta aquí se han identificado dos aspectos que permiten fundamentar una definición general de política social: la *policy* social como competencia monopólica de la *polity*. Dichos elementos revelan el *¿qué?* y el *¿quién?* de la política social. En un orden lógico, entonces, el tercer pilar de una definición mínima responde al *¿para qué?*; esto es, los objetivos.

Al igual que los primeros dos fundamentos identificados, la literatura especializada ofrece una variedad de términos para designar los objetivos de la política social. No obstante, a diferencia de los dos primeros (la *policy* social y la *polity*), los objetivos de la política social no pueden ser asimilados a un término global (como lo fue con los anteriores y que facilitó su identificación con una de las dimensiones de la política), pues conciernen a funciones no sólo diversas sino frecuentemente contrapuestas. Sin obviar el compendio de definiciones del cuadro 2, es pertinente analizar con mayor detalle lo que ofrece el estado del arte sobre los objetivos de la política social.

Una de las primeras y más reconocidas sistematizaciones al respecto proviene de Thomas Marshall, para quien los objetivos de la política social se dividen en tres grandes rubros: la eliminación de la pobreza, la maximización del bienestar y la búsqueda de la igualdad (Marshall, 1975). Es decir, garantizar los mínimos de supervivencia a los estratos socioeconómicos más bajos, un propósito de bienestar de todos los sectores de una sociedad —y no sólo de los más pobres— para buscar generar un nivel óptimo de calidad de vida, y un escenario ideal donde se busca asentar valores y principios de ordenamiento político y social con implicaciones estructurales.

Para Sergio Fernández y Carmen Caravaca los objetivos de la política social tienen que ver con dos grandes temas: el bienestar social y la justicia social; o, como ellos también los nombran, las finalidades materiales y formales:

---

que precisamente se titula “La intervención del Estado en el desarrollo social: un marco de interpretación” (2017: 19-46).

[Los fines de la política social son] a) *El bienestar social* o la finalidad de la Política social en sentido material: actividad social de mejoramiento de la vida colectiva, a través de acción social y educativa de los poderes públicos y la comunidad; b) *La justicia social* o la finalidad de la Política social en sentido formal: justicia totalizadora y englobante de las tres clásicas (conmutativa, distributiva y legal), ante la dialéctica entre los recursos (libertad positiva, derechos materiales) y las libertades (libertad negativa, derechos formales) (Fernández y Caravaca, 2011: 11).

Teresa Montagut (2000) plantea que los objetivos de la política social se dividen en dos bloques principales: el conjunto de medidas que afectan las estructuras de la sociedad e intentan modificar las contradicciones o problemas que en ella se generan, y aquellos que se ocupan de resolver los conflictos generados; es decir, ayudan a su gobernabilidad.

Por su parte, Isabel Ortiz apunta que las políticas sociales regulan y complementan “las instituciones del mercado y las estructuras sociales, asegurando la redistribución de la riqueza, la protección, cohesión y justicia social” (2007: 71); por lo que los “objetivos de la política social son aumentar el bienestar de los ciudadanos, desarrollar el capital humano, fomentar el empleo y mejorar la cohesión social” (2007: 14). En ese sentido, las “políticas sociales no se justifican sólo por humanitarismo: son una necesidad para el crecimiento económico y para la estabilidad política de los países, para mantener el apoyo de los ciudadanos en sus gobiernos” (2007: 8).

En la que quizá sea la sistematización más precisa en cuanto a categorías exhaustivas y excluyentes, Manuel Herrera y Pedro Castón conciben a la política social, a partir de las finalidades y modalidades que adoptan: como asistencia social, como medio de control social, como forma de reproducción de la fuerza de trabajo y como instrumento de realización de los derechos sociales de ciudadanía.

La primera la denominan *asistencial*, dado que se concibe a las políticas sociales como expresión de una visión de beneficencia; es decir, caritativa. Así, la política social se entiende como un conjunto de ayudas sociales que los gobiernos designan a partir de consideraciones ético-políticas de apoyo a los pobres y los necesitados, como objetivo compartido entre entes privados, sociales y el Estado. La *policy* social se plantea como *deber público* encaminado a distribuir cierta cuota de recursos a la atención de objetivos humanitarios o de justicia social en sentido genérico (no como derecho

propio y específico, en cuyo caso nos encontraríamos más allá de una visión asistencial). “Como tal, esta concepción no aborda propiamente reformas o cambios en las estructuras sociales, económicas y políticas. Por tanto, estamos, en cierto sentido, en el escalón más bajo de la política social” (Herrera y Castón, 2003: 24).

La segunda concepción proyecta la política social como un conjunto de objetivos e instrumentos de ayuda a los pobres y a los débiles con la finalidad de establecer un *control social*; es decir, dirigida a regular las relaciones sociales y las condiciones de vida de la población para asegurar el orden, la paz y la integración social. Según la denominan los autores, se trata del primer escalón de la política social que emana del Estado policía (de *politéia*, entendida como buen gobierno) nacido con la Ilustración en la Europa del siglo XVIII:

Aquí la sociedad comienza a ver el Estado como el garante del bienestar colectivo en sentido moderno y, a su vez, el Estado inicia la producción de “su” sociedad (también civil), en el sentido de que la acción estatal crea instituciones de bienestar que controlan la vida civil en cuanto que se requieren comportamientos apropiados para disfrutar de las prestaciones ofertadas (Herrera y Castón, 2003: 24-25).

La siguiente concepción identificada por Manuel Herrera y Pedro Castón se caracteriza por definir a la política social como *forma de reproducción social alargada de la fuerza-trabajo*; es decir, “como conjunto de intervenciones —dirigidas directamente a los trabajadores e indirectamente a sus familias— establecidas por el Estado para garantizar que el sistema económico pueda disponer de fuerzas productivas adecuadas a pesar de la casualidad y de los ciclos económicos negativos” (2003: 25). Como bien lo indican los autores, se trata de una concepción que se remonta a la teoría marxista del capitalismo, por lo que la *policy* social se contempla aquí, fundamentalmente, para la reproducción de las condiciones de trabajo proletarizado.

Por último, la cuarta concepción de la política social la interpretan como instrumento para *la realización de los derechos sociales de ciudadanía*. Esta idea, que abreva de la tipología clásica de ciudadanía de Marshall,<sup>22</sup> es más

<sup>22</sup>Para Marshall la ciudadanía es “aquel estatus que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad. Sus beneficiarios son iguales en cuanto a los derechos y obligaciones que implica” (Marshall y Bottomore, 1998: 37). En el modelo de Marshall, la ciudadanía tiene tres ámbitos: el civil (derechos y libertades del individuo frente al Estado), el político

amplia y comprensiva que las precedentes, ya que presenta a las políticas sociales como expresión y realización de todas las fuerzas de la sociedad, aunque internamente a los derechos legitimados por el Estado y al rol de coordinación realizado por el mismo. Es una concepción que se orienta a una política de derechos humanos. “La forma más difundida que ha asumido a lo largo de los años setenta y ochenta ha sido [y es aún] la de una política social entendida como realización de la igualdad de las oportunidades de vida” (Herrera y Castón, 2003: 25).

Como ha quedado de manifiesto en la revisión previa, los objetivos de la política social son numerosos, diversos y multilaterales. Sin embargo, pueden sistematizarse en tres categorías, correspondientes al mismo número de ámbitos claramente diferenciados: el social, el político y el económico. Esto es, que todos los fines de la política social registrados en la literatura especializada son factibles de integrarse al ámbito social, político o económico.

Los objetivos correspondientes al ámbito social atienden los problemas de subsistencia física, material y emocional de las poblaciones, factibles de vincularse a principios más amplios de justicia, igualdad y libertad. Las formas de enunciación pueden ser: nivel de vida, bienestar social, desarrollo social, combate a la pobreza, reducción de las desigualdades, redistribución de la riqueza, cohesión y justicia social.

Por su parte, los objetivos que atañen al ámbito político aluden, de forma más explícita, a la eficacia en el ejercicio del poder político. No se trata de la preponderancia de la política o su mediación con las fallas del mercado (lo cual ya se resalta con la intervención de la *polity*), sino del uso que se le da a la política social, la cual deviene en herramienta coadyuvante para la gobernabilidad, la legitimidad, el orden, la paz o hasta la ciudadanía. De este modo, la “política social, nacida como forma de control social de la población mediante la promoción del bienestar, ha tenido la finalidad de la estabilidad y la paz social” (Herrera y Castón, 2003: 15).

---

(derechos de votar y ser votado) y el social (derecho del individuo a un mínimo de bienestar). Es decir, se pone de relieve la relación del ciudadano con la sociedad como un todo (Meyenberg, 1999: 15). Así, la ciudadanía ha sido definida, a partir de la influencia de Marshall, como un tipo de igualdad básica asociada a la membresía plena de una comunidad.

Por último, los objetivos según el ámbito económico buscan el apuntalamiento del sistema económico. Es decir, que la política social tiene como una de sus funciones la de corregir socialmente fallas del mercado, reforzando así al sistema económico. Incluso autores relevantes como Thomas Piketty han ido más allá al afirmar que un Estado social ha sido históricamente indispensable para la modernización y el desarrollo económico:

[...] la construcción de un estado social y fiscal ha sido una parte esencial del proceso de modernización y desarrollo económico. [...] El desarrollo de un estado fiscal y social está íntimamente relacionado con el proceso de construcción del Estado como tal (Piketty, 2014: 470).

Cuadro 2  
Compendio de definiciones de política social y sus pautas constitutivas

<i>Definición de política social</i>	<i>Pautas constitutivas</i>
<p>“Al respecto podemos señalar como el acuñador de la expresión Política social (<i>Sozialpolitik</i>), W. H. Riehl (1823-1897), profesor de la Universidad de Munich, en su obra <i>Naturgeschichte des deutschen Volkes als Grundlage einer deutschen Sozialpolitik</i> (1851-1855) situaba como la fractura social principal que daba sentido a la Política social se situaba en la desestructuración de los vínculos sociales, ante la ‘era de la industrialización’, y los procesos de explotación económica de ella derivados. Por ello, la Política social era la doctrina teórica y práctica destinada a la re-integración social, atendiendo a los factores geográficos, a los hechos culturales, a las relaciones sociales y a las formas de vida (siendo la familia el instrumento fundamental de la misma, tal como desarrolló en el tercer volumen de esta obra: <i>Die Familie</i>, 1855)” (Fernández y Caravaca, 2011: 35-36).</p>	<p>Fundamento conceptual (<i>policy</i> social) Objetivo social y económico</p>
<p>“La política social tiene que ver con el bienestar de las personas a través de la acción social”. “[...] explora el contexto social, político, ideológico e institucional en el cual el bienestar es producido, organizado y distribuido”. “[...] es más un campo de estudio multidisciplinar que una disciplina” (Adelantado, s/f: 1).</p>	<p>Objetivo social</p>

Cuadro 2 (Continuación)

Definición de política social	Pautas constitutivas
<p>La política social es la concepción de planes y la aplicación de medidas, por el Estado y otros organismos de eficacia pública, que contribuyen a la eliminación o alivio de los antagonismos sociales e impulsan, a más del urgente remedio de angustiosas necesidades permanentes u ocasionales de índole general, el bienestar material y moral de la sociedad, colectivamente considerada y, más en especial, el de los sectores de menores recursos, con el propósito adicional de fomentar el mejoramiento del nivel de vida y las aspiraciones laudables de todos, dentro de lineamientos conjuntos o de gran amplitud (Alcalá-Zamora y Cabanellas, 1972).</p>	<p>Fundamento conceptual (<i>policy social</i>) Intervención de la <i>polity</i> Objetivo social</p>
<p>En la academia se tiende a ver la política social como líneas de acción del Estado para reducir la inseguridad de los ingresos y para proporcionar un nivel mínimo de ingresos y servicios y por lo tanto para reducir las desigualdades (Amenta, 2003).</p>	<p>Fundamento conceptual (<i>policy social</i>) Intervención de la <i>polity</i> Objetivo social</p>
<p>“Definiremos a la política social como un conjunto articulado y temporalizado de acciones, mecanismos e instrumentos, conducidos por un agente público, explícitamente destinados a mejorar la distribución de oportunidades o corregir la distribución de activos a favor de ciertos grupos o categorías sociales” (Atria, 2005: 55).</p>	<p>Fundamento conceptual (<i>policy social</i>) Intervención de la <i>polity</i> Objetivo social</p>
<p>“...la política social es: (i) Un conjunto complejo de proyectos, planes y programas (ii) Conducidos por agentes públicos (iii) Organizados en un marco de acción (iv) Para intervenir en las distribuciones de oportunidades y activos (v) A favor de ciertos grupos o categorías sociales (vi) Con grados variables y diversos de organización” (Atria, 2005: 61-62).</p>	<p>Fundamento conceptual (<i>policy social</i>) Intervención de la <i>polity</i> Objetivo social</p>
<p>La política social es la política de “construcción de sociedad” (Bustelo, 2004).</p>	<p>Fundamento conceptual (<i>policy social</i>) Objetivo social</p>
<p>El término política social incluye tres tipos de ideas imbricadas: a) la idea de asistencia, que hace referencia a la acción de proporcionar los mínimos medios y recursos de subsistencia a un conjunto de individuos carentes de ellos; b) la noción de bienestar, que apela a una relación más comprensiva del conjunto de la sociedad para abordar el mejoramiento de las condiciones de vida del conjunto de la sociedad, y c) la noción de equidad, en donde se buscaría que en los estratos de la sociedad las diferencias no rebasaran los límites que impongan un bajo nivel de vida y que no es considerado como racional (Canto, 1994: 124).</p>	<p>Fundamento conceptual (<i>policy social</i>) Objetivo social</p>

Definición de política social	Pautas constitutivas
La política social es “la forma que por medio de estrategias y políticas concretas tiene el Estado para construir una sociedad cohesionada y equitativa” (Ceja, 2004: 1).	Fundamento conceptual ( <i>policy</i> social) Intervención de la <i>polity</i> Objetivo social
El concepto de Política Social es entendido como la creación e implementación de políticas enfocadas a áreas específicas, que tienen influencia en las circunstancias sociales o el bienestar de la población en su conjunto o individualmente (Clasen, 2013).	Fundamento conceptual ( <i>policy</i> social) Objetivo social
La política social es “el conjunto de medidas para elevar el nivel de vida de una nación, o cambiar las condiciones de vida material y cultural de la mayoría conforme a una conciencia progresiva de derechos sociales, teniendo en cuenta las posibilidades económicas y políticas de un país en un momento dado” (De Laubier, 1984:8-9; citado en Fernández y Caravaca, 2011: 34).	Fundamento conceptual ( <i>policy</i> social) Objetivo social
“[Podemos conceptualizar a la política social] como el conjunto explícito, ordenado y sistemático de formulaciones estratégicas, definidas, articuladas y direccionadas por el Estado y por actores sociales, civiles y privados, lo que hace que sean concertadas socialmente. Estos lineamientos estratégicos buscan el logro de finalidades sociales” (Evangelista, s/f).	Fundamento conceptual ( <i>policy</i> social) Intervención de la <i>polity</i> Objetivo social
La política social es la acción llevada al cabo por el gobierno u otros organismos para la realización de la justicia social (Fernández, 1976).	Fundamento conceptual ( <i>policy</i> social) Intervención de la <i>polity</i> Objetivo social
“La política social puede definirse, en primer lugar, como una <i>mediación</i> histórica y epistemológica, entre la economía (el bien-estar) y la política (el bien-común) ante las fracturas sociales emergentes que provoca su dialéctica conflictiva [...]. Esta concepción alude, en segundo lugar, a la <i>forma de organización política</i> de las sociedades industrializadas ( <i>rectius</i> Estado social), institucionalización de ese pensamiento social, y que se funda, para superar las ‘fracturas sociales’, a través del reconocimiento jurídico de un orden social concreto (Política social general), y de la satisfacción de las necesidades y oportunidades vitales de una población por medio de un conjunto de bienes y servicios (Política social específica). [...] Y en tercer lugar, la Política social se concreta, como medio, en un <i>sistema jurídico e institucional</i> de protección, previsión y asistencia de ciertas necesidades y oportunidades vitales determinadas por el orden social vigente” (Fernández y Caravaca, 2011: 5-6).	Intervención de la <i>polity</i> Objetivo social, político y económico

Cuadro 2 (Continuación)

Definición de política social	Pautas constitutivas
<p>“[La política social es] el conjunto de decisiones y acciones económicas y asistenciales dirigidas a asegurar la igualdad de oportunidades y mitigar la necesidad extrema. La función que se cumple es la de configurar a través de comportamientos económicos adecuados que contribuyan a elevar el bienestar de la población” (García Contre-ras, 2006: 27).</p>	<p>Fundamento conceptual (<i>policy social</i>) Objetivo social y económico</p>
<p>“...se va a considerar a las políticas sociales como un subconjunto de políticas públicas, cuya finalidad es dar una respuesta a determinadas problemáticas sociales, es decir, modificar situaciones de exclusión, vulnerabilidad, desigualdad y pobreza, cuyos los principios rectores son la equidad, la inclusión y la seguridad social” (García Puente, 2003: 4).</p>	<p>Fundamento conceptual (<i>policy social</i>) Objetivo social</p>
<p>“...lo propio de la política social es producir sociedad, que en términos operativos significa igualdad socioeconómica, calidad de vida diversificada culturalmente, ciudadanía y actores sociales fuertes y autónomos, capaces de negociar su representación en las esferas políticas y estatales” (Garretón, 2001: 187).</p>	<p>Objetivo social, político y económico</p>
<p>“La política social se entiende como aquella parte de la política general que tiene como meta específica promover el bienestar económico-social de la población. Incluye el conjunto de intervenciones públicas dirigidas a asegurar a los ciudadanos un estándar mínimo de salario, alimentación, salud, vivienda e instrucción, como derecho social y no como caridad. Este carácter de instrumento destinado a impulsar el bienestar señala a la política social como la expresión de la solidaridad institucionalizada y ha llevado a identificarla con las acciones, estructura y procesos del Estado de bienestar” (Gordon, 2004: 582).</p>	<p>Fundamento conceptual (<i>policy social</i>) Intervención de la <i>polity</i> Objetivo social</p>
<p>La política social se operacionaliza como una <i>serie de acciones intencionales en la esfera pública</i> para alcanzar ciertos <i>objetivos orientados al bienestar social</i> y que opera a través de una amplia variedad de instrumentos políticos y en variedad de sectores (Gough, 2004; citado en Vidal, 2014: 22).</p>	<p>Fundamento conceptual (<i>policy social</i>) Intervención de la <i>polity</i> Objetivo social</p>
<p>“...la política social consiste en el conjunto más o menos coherente de principios y acciones que determinan la distribución y el control social del bienestar de una población por vía política. Esto no significa que el bienestar esté asegurado directamente por la política, ni tampoco por el sistema político, sino que necesita de la mediación política entendida como modalidad normativa para perseguir y regular las relaciones entre las personas y entre los grupos sociales en cuanto sujetos de ciudadanía” (Herrera y Castón, 2003: 35).</p>	<p>Fundamento conceptual (<i>policy social</i>) Intervención de la <i>polity</i> Objetivo social y político</p>

Definición de política social	Pautas constitutivas
<p>La política social es “el conjunto de tendencias y medidas sistemáticas cuyo objeto primordial es regular las relaciones entre clases y estamentos entre sí y con los poderes públicos, según ciertas ideas estimativas, especialmente la de equidad” (Heyde, 1934: 13; citado en Fernández y Caravaca, 2011: 37).</p>	<p>Fundamento conceptual (<i>policy</i> social) Objetivo social y político</p>
<p>La política social se ha expresado como una especie de contrato social entre un gobierno y sus ciudadanos (Hill, 1996).</p>	<p>Intervención de la <i>polity</i> Objetivo político</p>
<p>“...la Política Social es una parte de la política general. Pero, en cuanto presume de tener bases racionales, debe estar en íntima conexión con las ciencias sociales. Y, en cuanto no deja de ser política, está conectada con el sistema normativo y los valores de la sociedad. En cualquier caso, el objetivo inmediato es resolver los problemas sociales en función de unas metas determinadas de manera jerárquica (sistema de valores) y buscando la máxima racionalidad o lógica (ciencias sociales). En el esquema que intentamos esclarecer, las ciencias sociales y los valores de la sociedad se plasman en la Política social, instrumento necesario para resolver los problemas sociales” (Lucas y Donati, 1987: 58).</p>	<p>Fundamento conceptual (<i>policy</i> social) Objetivos social y político.</p>
<p>“Se podría argumentar que la política social es parte de los mecanismos que construyen el bienestar social de una población. En términos generales, la política social es una política pública más pero su especificidad está dada por los objetivos y significado de su acción, por un lado y por la direccionalidad de los mismos, por el otro. Una definición macro de las mismas la identificaría con el conjunto de todos los medios utilizados para alcanzar los objetivos considerados como sociales. Aquí la política económica sería parte de la política social. En cambio, una definición micro la reduciría al conjunto de medidas tomadas en los sectores sociales, con un criterio institucional y que intentan responder a las demandas de determinadas poblaciones objetivos. Aquí las políticas sociales serían subsidiarias de las políticas económicas” (Maingon, 1992: 5).</p>	<p>Fundamento conceptual (<i>policy</i> social) Objetivo social y económico</p>
<p>La política social usa el poder político para remplazar, completar o modificar operaciones del sistema económico, con el fin de alcanzar resultados que el sistema económico no lograría por sí mismo, y al hacer esto, lo hace orientado por valores distintos a los de las fuerzas del libre mercado (Marshall, 1975).</p>	<p>Fundamento conceptual (<i>policy</i> social) Intervención de la <i>polity</i> Objetivo social y económico</p>
<p>“La política social se refiere al conjunto de acciones o intervenciones que buscan impulsar el bienestar por medio de la reducción de las desigualdades, la cohesión e inclusión social de toda la población en una sociedad determinada” (Mendoza, 2013: 43).</p>	<p>Fundamento conceptual (<i>policy</i> social) Objetivo social</p>

Cuadro 2 (Continuación)

Definición de política social	Pautas constitutivas
La política social debe ser concebida como aquel conjunto de modelos y mecanismos que están típicamente interesados en la distribución de los recursos en función de cualquier criterio de necesidad (Mishra, 1977).	Fundamento conceptual ( <i>policy social</i> ) Objetivo social
“...la Política social puede concebirse como una mediación entre lo que conviene desde un punto de vista político y lo que es posible según el cálculo económico, siempre bajo el monopolio de la acción pública” (Molina, 2007: 17).	Intervención de la <i>polity</i> Objetivo social, político y económico
La definición más corriente de política social es aquella que la describe como la política relativa a la administración pública de la asistencia social, es decir, al desarrollo y dirección de los servicios específicos del Estado y de las autoridades locales, en aspectos tales como salud, educación, trabajo, vivienda, asistencia y servicios sociales (Montagut, 2000: 20).	Fundamento conceptual ( <i>policy social</i> ) Intervención de la <i>polity</i> Objetivo social
“En la política social se designa a un conjunto de previsiones, acciones, decisiones y omisiones que pretenden asignar recursos al margen de la operación del mercado para atenuar los estragos que éste acarrea sobre las familias” (Moreno y Ortiz, 2003: 26).	Fundamento conceptual ( <i>policy social</i> ) Objetivo social y económico
La política social es: “Una estrategia de protección social para gestionar la desigualdad y los desequilibrios sociales. Un mecanismo de integración social (por vía societaria mediante regulaciones autónomas y descentralizadas) o de integración sistémica (por vía institucional mediante regulaciones impersonales y centralizadas) de determinados segmentos o grupos sociales. Una forma de control social a través de la búsqueda y promoción del bienestar para asegurar la estabilidad y la paz social que, al margen de motivaciones (ilustradas, humanitarias, de justicia social, fallos del mercado o del modelo capitalista, conservación del poder por las clases dominantes) y de los factores (movimientos sociales, obrero, políticos, feminista, grupos de presión, etc.) han dado origen al Estado del Bienestar. Un instrumento para la distribución y redistribución de la riqueza social” (Moyano, 2016: 29).	Fundamento conceptual ( <i>policy social</i> ) Intervención de la <i>polity</i> Objetivo social, político y económico
La política social se refiere a las acciones llevadas a cabo por el gobierno federal para disminuir la pobreza y pobreza extrema de la población a través de sus instituciones y programas encargados del bienestar social. Toda política social para ser efectiva debe proponerse unos objetivos y procurar ser planteada dentro de un contexto particular de circunstancias, de una sociedad y cultura dadas, tratando de alcanzar los objetivos a través de unos instrumentos. Los objetivos de la política son: la regulación de las condiciones de trabajo, la justa distribución del ingreso, la promoción humana y la seguridad social (Ontiveros, 2005).	Fundamento conceptual ( <i>policy social</i> ) Intervención de la <i>polity</i> Objetivo social y económico

Definición de política social	Pautas constitutivas
<p>“La política social es un instrumento que utilizan los gobiernos para regular y complementar las instituciones del mercado y las estructuras sociales. La política social es definida a menudo en términos de servicios sociales como la educación, la salud, o la seguridad social. Sin embargo, la política social incluye mucho más: distribución, protección y justicia social” (Ortiz, 2007: 6).</p>	<p>Fundamento conceptual (<i>policy</i> social) Intervención de la <i>polity</i> Objetivo social y político</p>
<p>“A partir de la progresiva diferenciación entre las ciencias sociales, la política social más que una ciencia es una práctica (como la política económica respecto de la teoría económica) mediante la que se trata de solventar al mismo tiempo las necesidades de gestión del mercado de trabajo, la regulación del conflicto social y la legitimidad del orden social” (Rodríguez Cabrero, 2004: 584).</p>	<p>Fundamento conceptual (<i>policy</i> social) Objetivo social, político y económico</p>
<p>Política social: “Conjunto de medidas e intervenciones sociales que se impulsan desde el Estado, que tienen por objetivo mejorar la calidad de vida de la población y lograr crecientes niveles de integración económica y social, especialmente de los grupos socialmente excluidos, en las diversas dimensiones en las que se expresa su exclusión (económica, política, territorial, social y/o cultural)” (Silva, 2000: 71).</p>	<p>Fundamento conceptual (<i>policy</i> social) Intervención de la <i>polity</i> Objetivo social y económico</p>
<p>“La política social puede ser entendida como un subconjunto de las políticas públicas o como aquellas orientadas a la distribución de bienes públicos” (Valdés y Espina, 2011: 13).</p>	<p>Fundamento conceptual (<i>policy</i> social) Objetivo social y económico</p>
<p>“...toda política social incluye funciones u objetivos de acumulación (sostén del modelo económico vigente), de bienestar social (mejora en las condiciones de vida de la población) y de legitimación (sostén del régimen político y de la cohesión social), en el marco de una relación entre Estado-Mercado-Sociedad” (Valencia, 2003: 105-106).</p>	<p>Intervención de la <i>polity</i> Objetivo social, político y económico</p>
<p>“Otto von Zwiedineck [1871-1957], en su obra <i>Sozialpolitik</i> (1911) definía la Política social como ‘la política que pretende asegurar la continua consecución de los fines de la sociedad’, en esencia el <i>Bien común</i>, según un diseño orgánico, y con el objetivo de cohesionar el orden social a través de un nuevo orden moral basado en el reconocimiento de intereses comunes y de la cooperación necesaria en el lugar de trabajo y en el resto de ámbitos de la vida. Política no sólo desplegada por el Estado, sino también por las formas sociales intermedias, ya que ‘la acción de la política social puede ser perseguida por instituciones gubernamentales o voluntarias’ (Von Zwiedineck, 1911) (Fernández y Caravaca, 2011: 34).</p>	<p>Fundamento conceptual (<i>policy</i> social) Intervención de la <i>polity</i> Objetivo social</p>
<p>“La principal herramienta mediante la que el Estado extiende las estrategias en términos de bienestar, ya sea mediante prestaciones económicas o bienes y/o servicios, es a través de la política social” (Vidal, 2014: 14).</p>	<p>Fundamento conceptual (<i>policy</i> social) Intervención de la <i>polity</i> Objetivo social</p>

Cuadro 2 (Continuación)

<i>Definición de política social</i>	<i>Pautas constitutivas</i>
“Llamamos Política Social a ese ejercicio del gobierno de la <i>polis</i> que se preocupa de <i>hacer sociedad</i> , es decir, garantizar que todos los que están en ella sean realmente miembros de la misma, con una condición de miembro dotada de las características consideradas <i>normales</i> ” (Vila, 2002: 36).	Fundamento conceptual ( <i>policy</i> social) Intervención de la <i>polity</i> Objetivo social
“Se conceptualiza a la política social como el conjunto de directrices, orientaciones, criterios y lineamientos conducentes a la preservación y elevación del bienestar social, procurando que los beneficios del desarrollo alcancen a todas las capas de la sociedad con la mayor equidad” (Viteri, 2007: 4).	Fundamento conceptual ( <i>policy</i> social) Objetivo social

Fuente: Elaboración propia.

Con lo expuesto, puede argumentarse que una definición mínima de la política social se constituye por tres fundamentos: la *policy* social, el monopolio de la *polity* y los objetivos en los ámbitos social, económico y político. Es decir, la política social es:

1. la *policy* centrada en el subsistema social (el qué),
2. que es prerrogativa de la *polity* (el quién),
3. para alcanzar objetivos sociales, políticos y económicos (el para qué).

Así, una definición global de política social que reúne el universo de definiciones en la literatura especializada, plantea tres fundamentos: la *policy* social enarbolada de manera monopólica por la *polity* para la consecución de objetivos sociales, políticos y económicos. Pero a tal diseño conceptual debe añadirse lo que se ha planteado desde el inicio de este estudio, como un fundamento central en el análisis; esto es, el reconocimiento de los atributos inherentes a los conceptos políticos: la contingencia, la apertura, la temporalidad y la relatividad de la política. Aquello que puede denominarse como fundamento político y que para el concepto de política social se compone de tres preceptos.

El primer eje que se considera para el fundamento político en las políticas sociales remite a la instauración de los principios particulares que pretenden posicionarse como el fundamento universal que hegemonice al

resto de los particulares; esto es, la asignación de bienes y valores con propósitos hegemónicos; es decir, la propia naturaleza de la política:

hay política cuando “una parte” pretender ser el nombre “del todo”, pretende universalizarse fundamentándose en un “mito” que garantice su legitimidad, pero sin perder su particularidad. Esta es la situación paradójica que hace posible la política: partir de la radical diferencia y reconocer la imposibilidad de estructurar la convivencia sobre una *arkhé* que fundamente a la comunidad, y que, no obstante, se vuelva “necesaria” la construcción de ciertos mitos que den sentido al “vivir juntos” (Reano, 2009: 314).

Se trata de la médula de lo político: el poder instituido y el poder contingente que lo disputa. En vinculación con los ejes previos, este eje articula que la política social se convierta “en la lógica explícita e implícita que está detrás del desarrollo y del uso de las instituciones que influyen la creación y distribución de los recursos, del estatus y del poder entre los individuos y entre los grupos sociales en la sociedad” (Herrera y Castón, 2003: 34).

El segundo eje tiene que ver con el ámbito de las ideologías y remite a las concepciones normativas sobre temas nodales como el bien común, el bienestar, el desarrollo social o las necesidades, la pobreza o la desigualdad, las cuales son esgrimidas por los diferentes actores políticos y que, al sustentar sus acciones, influyen de manera determinante en el diseño, ejercicio y reformulación de las políticas sociales. Por lo que, como asentó Carlos Barba: “tiene sentido considerar la política social como un espacio donde, de manera muy precoz, se entrecruzan saber y poder” (2005: 15).<sup>23</sup> Dicho de otra forma, las causas y objetivos sociales no son neutrales ni instituidos en forma permanente, sino que se derivan de posiciones de poder, por lo que están en constante replanteamiento, y ello incide determinadamente en la diversidad conceptual de las políticas sociales.

El último eje se ocupa de la legitimidad, esto es, del cúmulo de cualidades que incrementan la justificación de un poder y, por ende, las probabilidades de obtener obediencia. En el marco de las políticas sociales, este eje se ocupa de dar cuenta del cumplimiento de la autoridad política en

<sup>23</sup>Razón por la que el autor indica que las políticas sociales “pueden ser vistas, de acuerdo con Tenti (1994), como objetos sociales a los que sujetos interesados asignan un significado en el marco de visiones alternativas y en competencia, que definen su sentido y su valor social” (Barba, 2005: 15).

turno para la atención de las condiciones factibles de perturbar el subsistema social, buscando así la conservación de la *polity*.

Retomando los preceptos anteriores, y añadiendo los atributos políticos a la definición mínima, se propone concebir a la política social como *la estrategia de intervención que, derivada en políticas públicas específicas, es frecuentemente propuesta, regulada e implementada por las instituciones políticas y, con la participación eventual de otros actores, se enfoca en la atención de cuestiones inherentes al bienestar de los distintos segmentos de la población cuyas implicaciones buscan la estabilidad del sistema político y el sistema económico, siendo así una herramienta de gestión colectiva del poder constituido y, por lo tanto, históricamente disputada y resignificada.*

Así, la política social admite tanto la postulación de un modelo global de sociedad como las dimensiones clave de dicho modelo (Vila, 2002), siendo lo primero “la forma política del Estado Social” (Molina, 2004), que incluye los contenidos centrales de lo que se concibe como bienestar social, mientras que lo segundo se refiere a los ámbitos prácticos en los que se despliega dicho modelo global, que en la literatura se pueden catalogar como sectores o áreas de la política social.<sup>24</sup>

Además, la definición anterior coadyuva a su diferenciación con otros términos afines que, al pertenecer al mismo campo semántico, se suelen equiparar con el de política social o hasta usarse como sinónimos, inconveniente que contribuye a la vaguedad conceptual. Se trata básicamente de los términos seguridad social, protección social, asistencia social y programa social. Bien es cierto que se trata de conceptos donde se han incorporado significados diversos y usos contrapuestos y similares entre ellos, por lo que resulta difícil formular una definición que connote con exactitud y

<sup>24</sup>Por ejemplo, en su propuesta de clasificación de las políticas sociales, Fernando Fantova argumenta que la política social general se desdobra en políticas sectoriales (políticas de salud, educación, servicios sociales, laboral, de vivienda y de garantía de ingresos), que a su vez también se enfocan en niveles de intervención o políticas transversales (políticas de igualdad y atención a la diversidad, familiar, comunitaria y de fomento de la iniciativa social) y donde también se admiten la coordinación entre sectores o políticas intersectoriales (2014: 115-134). A su vez, Eli Evangelista en su proyecto de divulgación sobre la política social propone caracterizar el desdoble de las políticas sociales en 13 áreas: 1) educación; 2) salud; 3) vivienda; 4) alimentación; 5) seguridad social; 6) empleo y capacitación para el trabajo; 7) transporte y comunicaciones; 8) servicios urbanos; 9) protección civil; 10) ecología y medio ambiente; 11) cultura, recreación y deporte; 12) servicios de información, y 13) participación ciudadana. Revisar: <http://politica-social-mexico.blogspot.mx/2009/04/12-conceptualizacion-de-la-politica.html> (consultado el 12 de marzo de 2015).

denote con certeza. No obstante, y en aras de apoyar la precisión del concepto política social, se abordarán sucintamente los términos indicados proponiendo una definición puntal para cada uno de ellos.

La seguridad social, en palabras de Alberto Briceño Ruiz, puede definirse en principio como “el conjunto de instituciones, principios, normas y disposiciones que protege a todos los elementos de la sociedad contra cualquier contingencia que pudieran sufrir” (1992: 15). Esta concepción genérica se ha aplicado también al término de protección social; sin embargo, la condición de la seguridad social es que se inscribe en el orden del trabajo (Castel, 2004). Así, aunque haya quienes incluyen en la seguridad social a todo tipo de medidas de protección, tanto contributivas como no contributivas<sup>25</sup> (OIT, 2011: 9), dado que mantiene relación etimológica con el término de seguro social, el cual se refiere a programas en los cuales los beneficios sociales están sujetos al pago de contribuciones (Atkinson, 1995), es más preciso concebir a la seguridad social como un sistema de protección que “basa la elegibilidad para el acceso a las pensiones y otros pagos periódicos, en la duración del empleo y en caso de asignaciones familiares y accidentes laborales, en la existencia de una relación laboral. Su financiación proviene principalmente de las contribuciones (generalmente un porcentaje de los ingresos) de los empleados, trabajadores o ambos” (Vidal, 2014: 79).<sup>26</sup>

En segundo lugar, el término protección social suele usarse de manera vaga, tanto teniendo un sentido más amplio que el de seguridad social para referirse a todo el marco de las *policies* sociales,<sup>27</sup> como teniendo un

<sup>25</sup>Los instrumentos contributivos son los financiados por los mismos beneficiarios. Mientras que los no contributivos son los financiados con impuestos generales y otros ingresos no tributarios, que usualmente tienen propósitos redistributivos.

<sup>26</sup>Como explican Manuel Canto y Tania Garduño para el caso de México: “los beneficios de la seguridad social son forzosos y están agrupados, y existe la obligación de los patrones de inscribir a todos sus asalariados a la seguridad social y cotizar al INFONAVIT y al IMSS” (2016: 227). Aunque, como señalan Paul Spicker, Sonia Álvarez y David Gordon, en los países centrales el término seguridad social se utiliza en tres sentidos principales: 1) como una forma de ingreso de protección que incluye la asistencia social pero excluye las formas de protección social que no representan ingresos directos para los receptores; por ejemplo el seguro de salud (Reino Unido); 2) como seguro social que incluye el seguro de salud pero excluye otras formas de protección del ingreso (Francia), y 3) como seguro social para fines de protección del ingreso (Estados Unidos) (2009: 266).

<sup>27</sup>Por ejemplo, la siguiente definición de sistema de protección social: “conjunto de instituciones, normas, políticas, programas, servicios y recursos públicos empleados por el Estado para contribuir al ejercicio pleno de los derechos sociales a la seguridad social, la salud,

sentido más restringido que el de seguridad social para nombrar únicamente a las medidas centradas en los miembros más pobres de la sociedad.<sup>28</sup> Incluso, hay autoras que argumentan que el término protección social genera un “desplazamiento conceptual” que obvia la discusión sobre el modelo de Estado de bienestar que lo contiene, siendo funcional para el libre albedrío de las fuerzas del mercado (Clemente y Maglioni, 2016). No obstante, en este texto se considera que el núcleo conceptual del término protección social es su vinculación con las eventualidades, de manera que consiste “en políticas que ayudan a las personas, los hogares y comunidades para protegerse contra riesgos y choques” (De Haan y Conlin, 2004: 3 —traducción propia—). De manera que, con la premisa de ser una protección ante eventualidades, la protección social tiene como destino “no sólo a aquellos que son pobres, sino también a aquellos que tienen ingresos y recursos satisfactorios, pero que sufren alguna adversidad temporal, como por ejemplo una interrupción en los ingresos por una enfermedad” (Spicker, Álvarez y Gordon, 2009: 255).

En tercer lugar, asistencia social designa a las ayudas o prestaciones subsidiadas para quienes no puedan cubrir sus necesidades básicas, ya sea mediante el trabajo o la propiedad. Se trata, por lo general, de un mecanismo para mitigar o reducir la pobreza (OIT, 2014: 9), que se vincula a la integración y promoción social, y está destinado a suplir y completar las acciones-programas de las formas retributivas de la previsión social, para compensar “a las personas afectadas por necesidades extraordinarias no tipificadas en la legislación asegurativa, y cubre a quienes se encontraran excluidos del ámbito subjetivo previsional” (Fernández y Caravaca, 2014: 24).

---

la educación, la vivienda y la alimentación, así como para la atención de las poblaciones en situación de pobreza, vulnerabilidad o marginación” (Ordóñez, 2017: 9). O la de la Organización Internacional del Trabajo: “La protección social, o seguridad social, es un derecho humano definido como un conjunto de políticas y programas diseñados para reducir y prevenir la pobreza y la vulnerabilidad en todo el ciclo de vida. Abarca los beneficios familiares y por niño, las prestaciones de maternidad, desempleo, accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, así como las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivientes, y la protección de la salud. Los sistemas de protección social abordan todas estas ramas mediante una combinación de regímenes contributivos (seguro social) y de prestaciones no contributivas financiadas con impuestos, en particular la asistencia social” (2018: 2).

<sup>28</sup>Tal es el caso de la definición que propone el CONEVAL, donde además de incluir el núcleo conceptual que define al término protección social, también incluye “las limitaciones que ciertos hogares tienen para obtener un ingreso suficiente para adquirir una canasta básica alimentaria” (2013: 14).

Por último, con el término programa social se entiende a la concreción de la política social cuyos recursos y acciones buscan la consecución de uno o más objetivos, haciendo posible el bienestar y desarrollo social con la provisión de bienes y servicios.

Como se ha planteado hasta aquí, la política social es el concepto central que enmarca al resto, pues se trata de las *policies* sociales factibles de desplegarse como seguridad social, protección social y asistencia social, pero concretándose todas en programas o acciones sociales.

Una definición teórica como la hasta ahora analizada, aun con los desdobles y precisiones indicadas en los párrafos previos, es aún insuficiente para conceptualizar la política social con precisión, confiabilidad y validez, por lo que se requiere adentrarse en otro de los fundamentos de los conceptos políticos: su contextualización y determinación histórica. Por ello analizaremos la genealogía empírica de las políticas sociales y los modelos que se han confeccionado con su aplicación.

## HISTORIA Y MODELOS DE LAS POLÍTICAS SOCIALES EN EL MUNDO

Manuel Herrera y Pedro Castón señalan que, aunque algunos autores plantean su inicio en las leyes de los pobres (*Poor Laws*, 1598) de Isabel I, en Inglaterra, o en la Prusia de Federico II (2003: 21), el origen de la política social, en cuanto *policy* utilizada por una *polity* con objetivos sobre todo sociales, se puede ubicar con mayor precisión en la Europa del siglo XIX, en un proceso de adaptación del Estado ante la precariedad de las condiciones sociales, el surgimiento de nuevos problemas que acompañaron al desarrollo industrial y la progresiva aceptación sobre derechos ciudadanos básicos:

La aparición de la Política social respondía a una combinación de factores económicos[,] políticos y psicológicos propios del siglo XIX, resultantes de la industrialización, el progreso de la democracia en el seno de los Estados centralizados y la creciente conciencia sobre los derechos políticos y sociales (Fernández, 2011).

De esta forma, si bien se registran acciones de intervención en lo social desde ámbitos privados y sociales en el siglo XVII, la política social como aquí ha sido definida se origina en el siglo XIX y, en cuanto proceso histórico,

refiere el contexto donde emerge, los actores que la impulsaron y la situación que pretendía subsanar. Es decir, si bien es cierto que desde el siglo XVII se tienen registros de instituciones asistenciales privadas y sociales (especialmente eclesiásticas) para la atención de necesidades sociales,<sup>29</sup> la política social como tal (*policy* conducida por la *polity* para la atención de lo social) surge en Europa durante una fase donde la evolución del Estado lo posicionó como el actor preponderante para la atención de las contradicciones sociales generadas por la industrialización capitalista. Así, la cuestión social<sup>30</sup> se posiciona como un factor relevante y se acuerda que el Estado debe ser el principal encargado de atenderla:

La cuestión social germinal, el llamado *problema obrero*, nació en la Europa del siglo XIX como “moralización de la economía”, radicó en primera instancia en el llamado “mundo industrial”, y se centró en la dialéctica capital-trabajo, protagonistas de la primera mediación político-social (dialéctica popularizada con el antagonismo clasista patronos-obreros) (Fernández y Caravaca, 2011: 2).

Con la política social se abarca precisamente una época característica de la historia europea, sin la que no se comprende bien la suerte de Europa después de su última guerra civil (1917-1945), tampoco el destino de las formas de la Estalidad tardía, el Estado totalitario y el Estado socialdemócrata. La política social marca la transformación de la libertad europea en algo distinto (liberalismo social, social-democracia y demás ideologías),

<sup>29</sup>Como analiza Carlos Barba, en este periodo —que el autor caracteriza como primera fase de la política social— se generaron acciones de asistencia social con un marcado carácter filantrópico, privado o eclesiástico que llevó a la creación de instituciones de caridad que, con el objetivo de atender situaciones de pobreza producidas por el naciente capitalismo, buscaron disciplinar a las personas y vincularlas con los aparatos de producción (2005: 17-18).

<sup>30</sup>“Entiéndase por ‘cuestión social’ a los debates políticos suscitados durante la segunda mitad del siglo XIX como consecuencia de las demandas sociales que giraban en torno a mejoras laborales, a una política habitacional acorde al contexto socioeconómico nacional y al acceso a la salud y la educación de una amplia población que comenzaba a asentarse aceleradamente en los grandes centros urbanos, a raíz, por un lado, de la fuerte inmigración (interna y externa) y, por el otro, del propio modelo político-económico liberal que comenzaba a mostrar los primeros signos de agotamiento. [...] A fines del siglo XX, la cuestión social adopta un nuevo rostro: ya no se habla de superar las brechas entre la igualdad y el acceso a la propiedad, sino de resignificar la pobreza como producto de la ‘natural’ desigualdad entre los seres humanos” (Lescano, 2016: 3). “Recorrida la bibliografía acerca de la cuestión social, hay coincidencia casi absoluta de que el término se refiere al conjunto de problemas de índole político, social y económicos ligados al surgimiento de la clase obrera; a la situación provocada, fundamentalmente, por el desarrollo del capitalismo. Los autores coinciden en señalar que el concepto hace irrupción después de la Segunda Revolución Industrial y que está relacionado al mundo del trabajo” (Cortazzo, 1998).

proceso mediado, guiado y estimulado por la estatización de la vida. [...] Además de consistir en un problema de poder —más o menos Estado— la política social trae prendidas cuestiones que afectan al núcleo mismo de la cultura europea; pues, en el fondo, la política social, lo mismo que el derecho, el Estado, el capitalismo o la ciencia moderna, pertenece al orden de las creaciones del espíritu racionalista europeo (Molina, 2004: 13-14).

Jerónimo Molina bautiza a esta época como la “era de la política social” (2004), que surge en la Inglaterra y la Alemania del siglo XIX, donde “se elaboraron los modelos más emblemáticos de la prehistoria y del nacimiento de las políticas sociales en sentido moderno” (Herrera y Castón, 2003: 24).

En Alemania se introdujo el término *Sozialpolitik*, a mediados de 1800, gracias al profesor W. H. Reil, para quien el asunto relevante no era la explotación económica sino la desestructuración de los vínculos sociales, por lo que el objetivo de la *Sozialpolitik* no debía ser corregir las desigualdades, sino la re-integración de la sociedad. Albert Schäffle y L. von Stein serán también relevantes en este periodo al vincular la política social al Estado y otorgarle un estatuto legislativo; todas las anteriores, son definiciones operativas siempre ligadas a la cuestión obrera. La tradición alemana, entonces, puede caracterizarse por “una visión más racional y orgánica de la política social como acción de orden y justicia en una sociedad considerada como conjunto articulado y plural de formaciones sociales” (Herrera y Castón, 2003: 28). Esta política social ha sido nombrada, incluso, como “moralización de la economía” (Fernández, 2014).

Un momento relevante en la Alemania de finales del siglo XIX fue la creación e implantación del seguro social, impulsado por el canciller Otto Leopold von Bismarck Schönhaus a partir de 1881 y hasta 1914.<sup>34</sup> Este modelo bismarckiano fue relevante pues concibió las prestaciones sociales como un derecho social, eso sí, centrado en la población asalariada. Se trató de una política social que, ante la amenaza de la cuestión social (*Arbeiterfrage*), se ideó como un instrumento simultáneo de unidad nacional y estímulo del capitalismo; esto es, “un contrato social adaptado a la situación” (Herrera y Castón, 2003: 89). La política social de Bismarck fue tan sobresaliente que los “programas adoptado por la mayoría de las sociedades

<sup>34</sup>Se trató básicamente del sistema contra accidentes (1881); el seguro de enfermedades (1883); el seguro de vejez e invalidez (1889); el seguro de desempleo (1906), y el Código de Seguros (1914) (Kusnir, 1996, citado en Barba, 2005: 49).

capitalistas durante los tres primeros decenios del siglo XX fueron básicamente inspirados en el modelo alemán” (Malloy, 1986: 33, citado en Barba, 2005: 19).

En el caso de la tradición inglesa, ésta presenta “una visión más pragmática, individualizada y estatal de la política social como acción de crecimiento del bienestar económico-social de la sociedad concebida como esfera pública en la que se confrontan los intereses individuales y colectivos” (Herrera y Castón, 2003: 28). Se trata de un enfoque influenciado por la confrontación entre el pensamiento liberal de los economistas del siglo XVIII y el pensamiento socialista de diversos autores y movimientos, lo cual le otorga precisamente ese carácter más pragmático, pues la política social está más orientada hacia la resolución concreta de los problemas específicos mediante la realización de derechos sociales asegurados por el Estado. Entonces, “prevalece una definición de *social policy* como conjunto de medidas específicas de seguridad social orientadas al bienestar colectivo en contraposición a la política económica y como tarea a realizar por expresas burocracias” (Herrera y Castón, 2003: 30).

Aunque el origen se identifica en los modelos germano e inglés del siglo XIX, la consolidación y extensión de las políticas sociales ocurrió en el primer tercio del siglo XX en Europa —específicamente durante la crisis económica de 1929— y en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Se trató de un escenario donde se consideró legítima la atención de los problemas sociales derivados del sistema capitalista (desempleo, bajos salarios, analfabetismo y provisión de servicios básicos), bajo el reconocimiento de que el sistema capitalista era incapaz de resolverlos por sí mismo. Además, estaba plenamente asentada la concepción de que el Estado debía ser el responsable de la provisión de los servicios sociales básicos para sus ciudadanos (Uribe, 2011: 39).

Es decir, el periodo de consolidación y extensión de las políticas sociales fue resultado de la expansión de los factores que provocaron su origen: el avance del capitalismo, la propagación de los problemas sociales derivados del mismo y la aceptación de que el Estado tenía la obligación de subsanar dichos problemas (o, más estructuralmente, de asegurar la continuidad del sistema económico y la redistribución de la renta) en un contexto donde se admitió que la consecución de los derechos sociales equivalía a la realización de una ciudadanía plena. Como se verá, se trató más de un “consenso

doctrinario” respecto de la necesidad de producir crecimiento económico y bienestar social, y de la forma de conseguirlo, que de un régimen específico de derechos sociales o de políticas distributivas particulares (Caminal, 1999: 247-248).

Un referente fundamental en este proceso fue la aprobación en el Reino Unido del Informe Beveridge de 1942. En ese año, Sir William Beveridge, funcionario y profesor de la London School of Economics, redactó un reporte donde recomendó la creación de un sistema de seguridad social que cubriera a todos los ciudadanos “desde la cuna hasta la tumba” (*from cradle to grave*), el cual debía basarse en tres premisas: asignaciones familiares, servicio nacional de salud y pleno empleo (Moreno, 2014: 262).<sup>32</sup> La propuesta de Beveridge fue ampliamente aceptada, de manera que se realizaron reformas importantes en el Reino Unido: la promulgación de la ley de seguro (seguridad social) en 1946; la creación del Servicio Nacional de Salud (1948), y la promulgación de la Ley de Asistencia (1948). Gracias a dichas modificaciones es que se comenzó a hablar de un Estado de bienestar en Reino Unido (Castillo, 2014: 81).

Así, después de la Segunda Guerra Mundial se adoptó el modelo keynesiano de desarrollo económico articulado a un tipo de Estado responsable directo de la eficiencia social de la economía. Gosta Esping-Andersen catalogó a este modelo dominante en los países desarrollados, durante la segunda mitad del siglo XX, como “capitalismo de bienestar” (2000),<sup>33</sup> aunque comúnmente se les conoce como “Estados de bienestar” (*Welfare States*).

Para Gerardo Ordóñez, el Estado de bienestar se fundó con la confluencia de tres desarrollos paralelos e interdependientes: el capitalismo —como modo de producción y sistema de valores dominantes—; la democracia

<sup>32</sup>Dicho reporte, producido en el contexto de la Segunda Guerra Mundial, recomendaba la creación de un sistema de seguridad social por contribuciones, con cobertura para todos los ciudadanos, contra la enfermedad, desempleo y envejecimiento. El nuevo sistema suponía una serie de derechos sociales e incluiría pensiones familiares, beneficios por maternidad y apoyo a las viudas. Sería financiado a través de las contribuciones de los empleados, los empleadores y el Estado, su cobertura sería universal y por ello tendría un carácter solidario, pues el enfrentamiento de los riesgos sociales sería compartido (Beveridge, 1987) (Barba, 2005: 20).

<sup>33</sup>Para Esping-Andersen son cuatro las características que configuran un capitalismo de bienestar: primero, la creación de Estados de bienestar con su promesa de ciudadanía social universal. Segundo, la democracia plena que se concebía estrechamente vinculada al efectivo goce de derechos. Tercero, el reconocimiento y consolidación de los sindicatos. Y, por último, el derecho a la educación y la expansión de los sistemas educativos masivos (2000: 17-18).

—como medio de representación y recambio políticos fundado en el principio de la igualdad ciudadana—, y la evolución del Estado hacia fórmulas de gobierno intervencionistas sustentadas en objetivos de estabilidad económica, progreso social y legitimidad popular (2017: 34).

Por su parte, Ramesh Mishra advierte que el Estado de bienestar se constituye por tres elementos: la intervención estatal en la economía para mantener el pleno empleo o, cuando menos, garantizar un alto nivel de ocupación; la provisión de un repertorio de servicios sociales universales para cubrir necesidades humanas básicas, y la garantía del mantenimiento de un nivel mínimo de vida a todos los ciudadanos (1989: 56). Más que un arquetipo, se trata de una tendencia generalizada hacia un modelo de Estado cuyo deber es proveer condiciones de vida básicas para sus ciudadanos (Gabarrot, 2012: 38).<sup>34</sup>

Si bien en la práctica adoptó diversas concreciones institucionales, el Estado de bienestar se caracterizó por situar la responsabilidad estatal del bienestar social (considerada como derecho constituyente de la ciudadanía) en un contexto político-económico propicio. Esto es, un consenso político que derivó en arreglos institucionales para la continuidad del sistema económico mediante la contención estatal de las discordancias sociales:

El Estado de bienestar aparece, en primera instancia, como *el conjunto de instituciones, derechos y reglas a través de los cuales la sociedad contemporánea transfiere ingresos monetarios, beneficios en especie y servicios personales a todos los individuos, en sus diversas condiciones genéricas y/o étnicas, que han adquirido la condición de ciudadanos de un Estado-nación, con el propósito de garantizarles un determinado nivel de vida o estatuto social.* [...] En segunda instancia, el Estado de bienestar representa la cristalización de procesos macroeconómicos y macrosociales en los cuales confluyen diversos elementos, como la industrialización masificada y estandarizada de tipo *fordista*, la reorganización *ford-tayloriana* del trabajo, el *corporativismo*

<sup>34</sup>Otra definición pertinente es la de Luis Moreno, para quien el Estado de bienestar es el “Conjunto de instituciones estatales proveedoras de legislación y políticas sociales dirigidas a la mejora de las condiciones de vida de la ciudadanía, y a promocionar la igualdad de oportunidades. Es una invención europea cuya génesis institucional se remonta a finales del siglo XIX. La seguridad social, su núcleo característico, establece unos mecanismos obligatorios de solidaridad entre los ciudadanos. Sus primeros beneficiarios fueron los miembros de la clase obrera carentes de protección frente a la explotación y las necesidades vitales más apremiantes. [...] En concordancia con algunas de las ideas de J. M. Keynes, el Estado de Bienestar fue también concebido funcionalmente como un garante de estabilidad macroeconómica” (Moreno, 2004: 261-262).

industrial, las *políticas keynesianas* de pleno empleo y de redistribución del ingreso, el desarrollo de la *sociedad de consumo*, todos ellos articulados alrededor del *pacto social de la posguerra* y de las políticas de *regulación estatal* de la sociedad capitalista de ese periodo (Farfán, 2004: 563).

No obstante su aceptación y extensión desplegada en esquemas de bienestar, sobre todo en Occidente, la mayoría de los estudios coinciden en que a partir de la década de 1970 se inicia un proceso de erosión del modelo del Estado de bienestar. Efectivamente, es en esa década cuando comienza una crisis económica mundial, catalogada como *estanflación*, que se manifestó en una crisis doble que afectó a los Estados interventores de la posguerra: la fiscal y de legitimidad. La primera se trató de un fenómeno doble de déficit presupuestal y deuda pública surgido cuando los gastos superaron a los ingresos públicos, cuyos efectos se tradujeron en “una disminución de la recaudación fiscal, en el incremento de los gastos estatales que implicaba el esfuerzo por reactivar la dinámica de ese crecimiento y, por último, en los costos fiscales derivados del desempleo” (Farfán, 2004: 565).

La de legitimidad, también denominada de gobernabilidad, consistió en la fractura de los esquemas políticos que permitieron a los Estados mantener el control y la presunción de obediencia ante los grupos sociales y los ciudadanos, lo que significa que el Estado “se muestra incapaz para satisfacer la demanda creciente de la sociedad por nuevos beneficios y nuevos satisfactores, lo que le lleva a una situación de impugnación política” (Farfán, 2004: 565).

Se trató de una crisis dual que, en un marco más grande, se incrustó en una etapa de profundización de la integración internacional sustentada en la economía de mercado a partir de la crisis del modelo de producción *fordista* y el agotamiento del modelo keynesiano, etapa que se ha denominado como “globalización”.<sup>35</sup>

De esta forma, tanto la crisis dual como la globalización propiciaron que las finanzas nacionales dependieran de los mercados globales y del crédito exterior, en detrimento del Estado de bienestar (Barba, 2005: 54). Un momento trascendental sucedió con el triunfo de las “revoluciones conservadoras” de Margaret Thatcher, en Inglaterra, y Ronald Reagan, en

<sup>35</sup>Para conocer discusiones sobre el concepto y el proceso de globalización, se sugiere revisar: Amin (1999), Giddens (1999), Ramonet (1999), Ianni (1996 y 1998) y Villafuerte (2002).

Estados Unidos, pues, ante tal escenario de crisis e integración, realizaron reformas profundas con la disminución del gasto fiscal, la reducción del tamaño del Estado, la privatización de empresas públicas, el recorte de derechos y garantías sociales, el control de la inflación, el debilitamiento de organizaciones sociales con capacidad de veto y la apertura internacional de los mercados (Mella, 2012: 83).

En términos políticos, ocurrió un desplazamiento triple del control estatal de la posguerra: hacia arriba (a las organizaciones internacionales); hacia abajo (a los gobiernos locales), y hacia fuera (a comunidades y organizaciones sin fines de lucro del tercer sector) (Martí, 2007). Se trató de una transición del modelo de Estado interventor en el bien público a otro Estado mínimo en esta área (Huber, 2003). O dicho de forma metafórica: el desmantelamiento del Estado de bienestar, como lo describe Barba a partir del estudio de Jessop:

En este escenario, el papel del Estado, debilitado por el contexto mundial, ha cambiado. Se asegura que se ha producido un desplazamiento en sus objetivos: en lugar de preocuparse por la redistribución de la riqueza o el ingreso o por los derechos sociales, ahora intenta contribuir a optimizar la producción con el ahorro de costos. Su nuevo papel es apoyar la innovación y la competitividad estructural en el ámbito económico, fomentando la competitividad y la flexibilidad en el ámbito social (Barba, 2005: 52).

Evidentemente, tales cambios tienen implicaciones directas en las políticas sociales puesto que, si éstas se han concebido como consensos doctrinarios e instrumentos de intervención en lo social, entonces el cambio de orientaciones y funciones tendrá efecto inmediato en su caracterización. Se trata de una discusión todavía en boga donde se pretende delimitar a las políticas sociales a partir de las pautas centrales de los Estados.

En esta fase de la argumentación conviene reflexionar, así sea brevemente, sobre la vinculación de las políticas sociales con el modelo de Estado, pues tal articulación es congruente con el enfoque politológico adoptado en el presente libro. Al respecto, es factible encontrar dos posturas. Por un lado, en la literatura especializada aparece un enfoque que asocia las políticas sociales a la forma de Estado catalogada como de bienestar o social, ya sea anclando el origen de aquéllas con la asunción de éste o emparentando definiciones y procesos distintivos en ambos:

La mayor parte de los especialistas y estudiosos de la materia coinciden en que, históricamente, la política social ha nacido con el Estado moderno, y que en el último siglo se ha identificado con las acciones, las estructuras y los procesos del Estado del bienestar.

[...]

En este sentido, las políticas sociales han crecido cuantitativa y cualitativamente en relación a la extensión de los derechos sociales de ciudadanía. Cuando se afirma, como por ejemplo hace H. Wilensky, que el Estado de bienestar es el conjunto de las garantías y de las intervenciones elaboradas por el Estado para asegurar unos estándares mínimos de ingresos, alimentación, salud, vivienda y educación a todo ciudadano como “derecho social” y no como caridad, también se está definiendo la política social, como si esta última coincidiese con la extensión en cantidad y calidad de las prestaciones sociales del Estado a los ciudadanos. Es decir, y dicho en otros términos, como si la política social coincidiese con una progresiva inclusión de cuotas (siempre más amplias) de población en las garantías (siempre más extensivas) ofrecidas por el Estado social (Herrera y Castón, 2003: 21-22).

Por otro lado, también existen autores para quienes Estado de bienestar y política social no son dos conceptos que puedan asimilarse por completo, ya que dicho modelo estatal es tan sólo un arquetipo institucional de las políticas sociales en la última mitad del siglo pasado (Aliena, 1993). Esto es, que “política social” y “Estado de bienestar” son dos conceptos que no deben confundirse (Lucas y Donati, 1987: 59).<sup>36</sup> Por ejemplo, el objetivo de proveer protección y seguridad social “no está limitado al modelo típico de Estado de Bienestar. El Estado Liberal clásico postuló, desde una importante corriente de la filosofía política, la búsqueda de la seguridad de los individuos en la sociedad” (Delgado, 2002: 3). A pesar de haber tenido una expresión más notoria y hasta un proceso de consolidación con el Estado de bienestar, las políticas sociales no se inician ni se agotan en dicho arreglo institucional, pues habían existido previamente a él y continúan existiendo:

<sup>36</sup>“En efecto, aunque podamos admitir que el inicio de la Política Social moderna coincide con la implantación del Estado de Bienestar, el desarrollo de ambos conceptos ha sido muy diferente. El *Welfare State* lo que viene a significar es la garantía del gobierno para asegurar unos niveles mínimos de renta, alimentación, salud, alojamiento e instrucción, como parte de los “derechos políticos” del ciudadano y no como caridad. En este sentido, de lo que se ocupa el *Welfare State* es de un conjunto de instituciones oficiales. Pero igualmente es posible pensar en instituciones privadas, formales o no, que colaboran a conseguir la situación de bienestar que se plantea como tarea exclusiva el *Welfare State*” (Lucas y Donati, 1987: 59).

No obstante, aunque se sigue utilizando la terminología clásica, la expresión Política social ha mencionado diversas realidades a lo largo de su historia. Nada tienen que ver las primeras acepciones (Política social como política laboral o como política de equilibrio entre clases sociales) con las que se imponen después de la Guerra mundial II (Política social como bienestar social, como difusión de la ciudadanía social, incluso como expansión de la personalidad) (Molina, 2007: 17).

En todo caso, en el presente libro se enfoca que, en cuanto *policy* postestad de la *polity* diseñada en un contexto de *politics*, lo determinante de la política social es precisamente la política en sus acepciones estructural, institucional y agonística. Por lo tanto, “cada una de las acciones e instituciones de la Política Social depende de una *decisión política*, determinada por los presupuestos ideológicos de partida, por los referentes doctrinarios y por un contexto histórico concreto” (Fernández y Caravaca, 2011: 7).

Aunque en este análisis se ha privilegiado a la *polity* como el factor preponderante para el diseño e implementación de las políticas sociales, no es el único. De hecho, como lo indicó Gosta Esping-Andersen, el objetivo subyacente a la política social es la gestión de los riesgos sociales, donde el Estado es sólo una de las tres fuentes de gestión, siendo la familia y el mercado las otras dos (2000).<sup>37</sup> Tal división también se ha catalogado como “esferas de producción de bienestar” (Polanyi, 1944), donde se considera al Estado, los mercados, la comunidad y la familia como espacios generadores de protección social.

Al respecto, Manuel Herrera y Pedro Castón identifican dos modelos generales de políticas sociales: estatal y societario, establecidos según los espacios donde se originan:

En este modelo, que llamaremos “estatal”, la política social es concebida como el conjunto de las intervenciones públicas del Estado, encaminadas a asegurar a los ciudadanos una gama siempre más rica de derechos sociales. Con ello se ha minusvalorado un hecho: que las políticas sociales también han sido pensadas y desarrolladas como expresión de sujetos sociales di-

<sup>37</sup>Para Esping-Andersen (2000), el Estado, el mercado y la familia representan tres principios distintos de la gestión de los riesgos sociales. En el Estado el principio de asignación predominante es la redistribución autorizada. En los mercados el método de asignación es dependiente de la distribución a través del nexo monetario. Por último, en la familia el método de asignación es el de la reciprocidad.

ferentes al Estado. Podremos llamar a esta segunda vía de las políticas sociales como “modelo societario”. Este modelo, como posteriormente se verá, presupone una iniciativa autónoma de los actores sociales y una definición de la política como función social no meramente estatal (Herrera y Castón, 2003: 22).

Si bien es cierto que hay autores que critican el siguiente enfoque al considerar que se basa en un reduccionismo centrado en la contradicción entre lo público y lo privado (Lucas y Donati, 1987),<sup>38</sup> en este texto se considera válida la inclusión de la pluralidad de los ámbitos relevantes para el bienestar, aunque con la preeminencia del político.

Precisamente, esa multiplicidad de esferas intervinientes en el bienestar ha propiciado que históricamente se hayan configurado distintos modelos de políticas públicas, que algunos autores nombran como regímenes de bienestar;<sup>39</sup> es decir, de formas u órdenes empíricos (“constelación de arreglos”, en términos de Taylor-Gooby, 1996) —siempre contingentes— que se establecen entre las esferas política, económica y social para la producción de bienestar. La literatura especializada ha dado cuenta de dichos esquemas de aplicación de la política social, por lo que conviene revisar los principales modelos.<sup>40</sup>

<sup>38</sup>En definitiva, la propuesta es abandonar el esquema reproductivo que considera sólo la contradicción entre lo privado y lo público, en el que los actores son el Estado, el mercado y la familia. Pues la experiencia está demostrando que en este esquema se nos escapan realidades de gran trascendencia para el funcionamiento de la sociedad. En efecto, fenómenos como los servicios sociales, la economía informal o la ayuda mutua nos manifiestan la existencia de situaciones no encuadrables en los subsistemas que rodean a los tres actores (político-administrativo, económico y social)” (Lucas y Donati, 1987: 60).

<sup>39</sup>Al respecto, Carlos Barba sugiere emprender el análisis teniendo como premisa la distinción entre Paradigmas de Bienestar y Regímenes de Bienestar; siendo el primero “no sólo como una imagen básica de un objeto de estudio de las Ciencias Sociales, sino como un entramado de reglas para pensar y ejecutar decisiones en este ámbito” (2005: 28) y el segundo, “los esquemas de aplicación de la política social que se han desarrollado a lo largo de la historia” (2005: 24). La discusión del autor sobre los términos es profusa y especializada, por lo que se sugiere revisar su obra.

<sup>40</sup>Como lo ha analizado Michel Armatte, en las ciencias sociales la noción de modelo ha admitido una pluralidad de significados y usos, siempre en virtud de las necesidades metodológicas de las disciplinas o los estudios particulares (2006). No obstante, en este texto se concibe al modelo como la construcción teórica que, mediante un proceso de abstracción de sistemas, entidades o procesos, permite establecer con inferencias genéricas las unidades y mecanismos centrales de los elementos que conforman el universo de dicho modelo. Como afirmó David Held: “Los modelos son redes complejas de conceptos y generalizaciones acerca de aspectos políticos, económicos y sociales” (2004).

Tal vez la tipología más paradigmática es de Gosta Esping-Andersen, para quien han existido tres tipos de regímenes de bienestar en los países industrializados: los liberales, los conservadores y los socialdemócratas (1990). Para realizar tal categorización, recurrió de manera esencial al concepto de desmercantilización, el cual alude al proceso de disminución de la dependencia del mercado; así, la desmercantilización ocurre cuando un servicio o bien público es ofrecido como derecho, de manera que la persona puede satisfacer sus necesidades sin depender del mercado. La desmercantilización, como se indicó, es un criterio central para la tipología de Esping-Andersen.

Los regímenes de bienestar liberales se caracterizan por tener un bajo nivel de desmercantilización. Ello ocurre porque se sustentan en cuatro orientaciones normativas y directrices políticas: defienden el compromiso político de minimizar el papel del Estado en la gestión de los riesgos sociales; otorgan un papel sumamente relevante al mercado en la gestión de los riesgos sociales; se tiende a individualizar los riesgos, pues las personas deben valerse por sí mismas en el mercado, y los beneficios del Estado —que sólo se ofrecen cuando las personas comprueban que no pueden satisfacer por sí mismas sus necesidades— son de carácter asistencial. Estos regímenes de bienestar también son catalogados como residuales. Los países de este tipo de régimen han sido Estados Unidos, Reino Unido y Australia.

Los conservadores tienen un nivel moderado de desmercantilización y se distinguen por concentrar la protección social en los trabajadores industriales mediante el seguro social. Fundamentalmente, se trata de segmentaciones de estatus y familiarismo. En la segmentación de estatus, las necesidades sociales se satisfacen en función del mérito (capacidades de transformación), por lo que las instituciones sociales benefician al individuo en la medida en que ha contribuido a la riqueza colectiva o por su posición en el mercado de trabajo. A su vez, el familiarismo se refiere a la protección social centrada en la cabeza de la familia. Este modelo también se conoce como corporativo o bismarckiano. Los países prototipos de este esquema han sido Alemania, Francia e Italia.

Por su parte, los socialdemócratas se caracterizan por tener un alto nivel de desmercantilización, que, al socializar los riesgos, tienden a la universalidad, el igualitarismo, la uniformidad, la unidad de la protección a

todos los ciudadanos y la provisión de subsidios generosos. Como se puede intuir, en este modelo el Estado tiene un papel central. Los países nórdicos (Dinamarca, Noruega, Suecia y Finlandia) han desarrollado estos regímenes de bienestar.

Otra de las tipologías de los modelos de políticas sociales, similar a la de Esping-Andersen, fue elaborada por Richard Titmuss (1981), quien emplea como criterio clasificatorio el carácter interventor del Estado, mismo que configura tres grandes modelos: residual, laboral y redistributivo.

El residual se sustenta en la concepción de que el individuo satisface naturalmente sus necesidades en el mercado o en la familia. De manera que el Estado, en principio, deja la función de la protección social a las “comunidades naturales” (empresa, sindicato, comunidad, familia), por lo que sólo interviene de manera mínima y temporal cuando dichas comunidades fallan.

En el laboral, también catalogado como de logro personal-resultado, las instituciones públicas de bienestar social se comportan como auxiliares de la economía enfocando la atención de las cuestiones sociales a partir del mérito y la productividad en el trabajo.

A su vez, en el modelo redistributivo la política social se ha institucionalizado como parte constitutiva del Estado, de manera que se plantea la redistribución de la riqueza, la igualdad social y la universalización de los servicios sociales.

Sobre el mismo criterio de la intervención del Estado, Herrera y Castón proponen cuatro modelos de políticas sociales: residual, adquisitivo-performativo, institucional-redistributivo y total de bienestar.

El modelo residual, al igual que las caracterizaciones de Esping-Andersen y Titmuss, indica que la política social se entiende como una intervención *ex post*; es decir, cuando las acciones de los sujetos privados (individuos y familias) hayan fracasado o sean insuficientes.

En otros términos, es la política social concebida al nivel mínimo de regulación social: el Estado debe abstenerse de condicionar *ex ante* la acción de los privados, partiendo de la suposición de que el mercado y las redes sociales primarias y secundarias auto-organizadas puedan y deban actuar primeramente y con la máxima autonomía. El Estado sólo intervendrá después del fracaso, y siempre en aquellos casos más graves y de forma local y selectiva (es decir, con “pruebas de los medios” que excluyen en cualquier

caso de los beneficios a quien tiene recursos propios para proveerse privadamente de las prestaciones sociales) (Herrera y Castón, 2003: 37).

En el modelo adquisitivo-performativo, similar a los regímenes conservadores de Esping-Andersen y el laboral-logro personal-resultado de Titmuss, las necesidades sociales se satisfacen a partir del mérito, en concreto de las capacidades *performativas* (de producción y aportación a la sociedad en sentido lato) de las personas.

Se introduce aquí un concreto elemento normativo: el haber realizado ciertas actividades o haberse comportado de determinada forma, prescindiendo de que una persona disponga o no de medios privados, es título para tener derecho a ciertas prestaciones y servicios de bienestar. Las instituciones sociales de bienestar deberán edificarse como “anexos” a las instituciones del sistema económico, integrando el nivel de vida y de seguridad del individuo en la medida en que contribuye o ha contribuido a la riqueza colectiva (Herrera y Castón, 2003: 37).

Por su parte, en el modelo institucional-redistributivo, como el de la categorización de Titmuss e identificado como socialdemócrata por Esping-Andersen, la premisa es que el bienestar social se entiende como un valor universal que debe ser asegurado por las instituciones de la comunidad política, mismas que deben ofrecer prestaciones y servicios de bienestar a partir del principio de necesidad de los ciudadanos, o sea, fuera de los principios típicos del mercado.

Este modelo enfatiza el principio de igualdad en las oportunidades de vida como derecho-base del ciudadano, legitimado no sólo en términos de una más amplia justicia social, también como pre-requisito para el buen funcionamiento de la sociedad (por tanto, para evitar desviaciones sociales, graves problemas en la economía, etcétera). [...] La política social se configura como un sistema que actúa con criterios universales de distribución de los beneficios (Herrera y Castón, 2003: 38).

Por último, el modelo total de bienestar (o de planificación total) se caracteriza por la intención de eliminar otros criterios distributivos que no sean la “pura necesidad” de los ciudadanos, a partir de una programación pública o social de las intervenciones ante cierta demanda (necesidades reconocidas como legítimas por parte de quien gestiona el Estado de bienestar).

La referencia de este modelo la encontramos en los países socialistas que intentaron realizar un Estado social capaz de socializar la producción y reproducción de la vida en todos y cada uno de sus aspectos, incluso en los servicios y prestaciones de la política social, eliminando el mercado y reduciendo al mínimo el tercer sector (Herrera y Castón, 2003: 38).

Una tipología de políticas sociales que recupera los tres arquetipos más repetidos, pero sugiere un nuevo modelo, corresponde a André Sapir, quien, a partir de los criterios de equidad y eficiencia, propone los modelos anglosajón, continental, nórdico y mediterráneo (2006).

El modelo anglosajón, similar a los identificados por otros autores como liberal o residual, se caracteriza porque los servicios sociales sólo se prestan a las personas cuando no pueden satisfacer sus necesidades por otras opciones; las prestaciones se orientan a las personas en condición de laborar, la distribución se da por medio de impuestos y transferencias y la legislación laboral es poco rígida. Reino Unido e Irlanda son los países que ejercen este esquema.

El modelo continental, similar a los modelos catalogados como adquisitivo-performativo, conservador o laboral-logro personal-resultado de otros autores, se centra en la cobertura de los trabajadores, tiene redistribución media a través de impuestos y transferencias y la legislación laboral es rígida. Los países que integran este esquema son Alemania, Austria y Francia.

El modelo nórdico, tipificado como socialdemócrata o institucional-redistributivo, se caracteriza por una intervención directa contra la desigualdad a través de políticas redistributivas sustentadas en un nivel impositivo alto, además de que el gasto en protección social es también alto y se utiliza el criterio de la universalidad en la provisión de las prestaciones. Los países que han utilizado este esquema son Dinamarca, Suecia, Finlandia y los Países Bajos.

Por último, el modelo mediterráneo, novedad en la propuesta de Sapir, se caracteriza por presentar el grado de redistribución más bajo de los cuatro modelos. Con mayor detalle, es un modelo que concentra el gasto social en pensiones, sanidad y educación, además de que permite una alta segmentación. Dicho esquema es característico de los países del sur de Europa: España, Portugal, Grecia e Italia.

Otra tipología de los regímenes de bienestar que, para efectos comparativos, incluyó a los países no industrializados, corresponde a Ian Gough, Geof Wood, Armando Barrientos, Philippa Bevan, Peter Davis y Graham Room (2004). En dicha tipología se considera como dimensiones estructuradoras tanto las esferas productoras de bienestar tradicionales (el Estado, el mercado y la familia) como otras igualmente relevantes, tales como los actores internacionales y las modalidades informales de provisión de bienestar. En su tipología, estos autores distinguen tres tipos de regímenes de bienestar en el mundo: a) regímenes estatales de bienestar, propio de los países europeos; b) regímenes informales de seguridad, en los países asiáticos y en gran parte de los países latinoamericanos, y c) regímenes de inseguridad, en los países africanos.

Una última tipología que es pertinente destacar fue elaborada por Carlos Barba, quien identifica cinco paradigmas de regímenes de bienestar desarrollados desde los primeros indicios de las políticas sociales hasta la crisis del Estado de bienestar en la década de 1980: a) el de la filantropía privada; b) el precarista; c) el liberal-residual; d) el corporativo o conservador, y e) el universalista o institucional en sus versiones laborista y socialdemócrata (Barba, 2005: 32).

Los paradigmas de la filantropía privada o eclesiástica y el precarista estuvieron vigentes durante los siglos XVII al XIX. En el caso del primer paradigma, se trató de acciones sociales para enfrentar la pobreza urbana generada por las manufacturas. Dichas acciones se justificaron desde concepciones morales, por eso se instrumentaron con ideas de caridad y por la Iglesia. Aunque también se crearon instituciones para el disciplinamiento e integración de los pobres al mercado capitalista, tales como guarderías, reformatorios o asilos. La pobreza fue considerada de forma individualista como un fenómeno negativo atribuible a defectos personales, por lo que fueron acciones estigmatizantes. Tal vez la principal característica de este modelo es que fue desarticulado y local (Barba, 2005: 36).

El paradigma precarista o de las leyes de pobres se enmarca en el liberalismo económico del siglo XIX. El auge del mundo industrial propició una intensa depauperización, por lo que en Inglaterra se promulgaron las leyes de pobres con el objetivo de proteger a los campesinos afectados por la industrialización. La intervención estatal buscó salvaguardar el sistema capitalista mercantilizando el trabajo. En ese sentido, el Estado y el merca-

do desempeñaron un papel predominante en este paradigma, de manera que se fue perdiendo el carácter filantrópico de la política social al adquirir un carácter público y centralizado (aunque la aplicación siguió siendo local). Aun así, se conservaron las instituciones de internamiento, la concepción negativa e individualista de la pobreza y el funcionamiento estigmatizante de la política social.

Los tres paradigmas restantes caracterizados por Barba tienen el común denominador de haber sido regímenes de bienestar desarrollados a lo largo del siglo XX, aunque cada uno posee características particulares. El residual o marginal tiene como referente histórico a Estados Unidos, pero también se ha presentado en Canadá, Australia o Nueva Zelanda. Como puede identificarse, se trata del mismo paradigma señalado con el mismo nombre por Esping-Andersen; como residual, por Titmuss y Herrera y Castón, o como anglosajón, por Sapir. Esto es, donde la política social se sustenta en una concepción individual de la pobreza, por lo que se piensa que el Estado sólo actúa cuando las personas son incapaces de proveerse por sí mismas sus necesidades básicas. Fundamentalmente, este paradigma está circunscrito a la ética liberal sobre el trabajo; el papel fundamental lo realiza el mercado; la tarea de las instituciones es corregir las externalidades de la economía y su referente son individuos racionales capaces de maximizar sus beneficios en el mercado, que son ciudadanos con derechos políticos y civiles, pero no sociales (Barba, 2005: 43).

El paradigma corporativo o conservador se caracteriza por concebir al bienestar de manera corporativa, sin separar la economía de la sociedad, poniendo al Estado en el centro de dichos procesos socioeconómicos. Se trata de un régimen de bienestar surgido como respuesta a la emergencia de la clase obrera y sus problemas, por lo que la política social se piensa como herramienta de disciplinamiento de grupos sociales y de salvaguarda de la unidad nacional y el desarrollo económico (Barba, 2005: 45). Los referentes históricos donde se ha presentado dicho paradigma son Alemania, Francia e Italia. Como puede advertirse, este paradigma es similar al identificado con el mismo nombre por Esping-Andersen, como laboral-logro personal-resultado por Titmuss, como adquisitivo-performativo por Herrera y Castón, y como continental por Sapir.

Para el caso del paradigma universalista o institucional, Barba identifica dos experiencias históricas: el modelo beveridgeano inglés de la posguerra

y el modelo socialdemócrata escandinavo. Lo que une a ambos modelos en un paradigma es que los dos son notablemente desmercantilizadores, pues buscan alterar significativamente la estructura social generada por el mercado. Por ello, su institución fundamental es la seguridad social universal que se fundamenta en una concepción de los ciudadanos con derechos sociales al margen del mercado; es así que sus sistemas de prestaciones son públicos, centralizados y de alcance nacional. Sin embargo, la diferencia reside en que en el modelo *beveridgeano* sólo se busca atenuar las diferencias sociales generadas por el mercado, mientras en el modelo socialdemócrata se pretende establecer una igualdad social, por lo que la intervención gubernamental es alta, el gasto social es fuerte y los beneficios son amplios (Barba, 2005: 47-49). Como puede observarse, este paradigma es análogo al identificado como socialdemócrata por Esping-Andersen; redistributivo, por Titmuss; institucional-redistributivo, por Herrera y Castón, y nórdico, por Sapir.

Para cerrar, recuperando análisis de Esping-Andersen y Skocpol, Carlos Barba reconoce que los procesos de globalización han traído cambios en los paradigmas, por lo que la discusión sobre las tipologías de las políticas sociales se ha encauzado hacia la caracterización de los procesos de convergencia de dichos paradigmas que tienden a la *residualización* en los regímenes de bienestar específicos:

La tesis dominante es que en el contexto de la globalización económica se ha dado una tendencia muy clara a la convergencia de la política social en todos los países, un modelo residual. Dicho modelo se caracterizaría por asumir como eje el respeto al libre juego del mercado, en ese marco, las prestaciones propiamente públicas se orientarían únicamente a corregir externalidades de la economía y no intentarían modificar la estructura social generada por el libre curso de la oferta y la demanda, porque reconocerían que la pobreza procede de limitaciones individuales y que por ello sólo hay que proteger transitoriamente a los más pobres incapaces de ayudarse a sí mismos, cuando están dispuestos a reincorporarse al mercado laboral.

Sin embargo, numerosos estudios realizados en el marco de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) han puesto en entredicho tanto esta tesis como la idea de que ese modelo que emula la experiencia norteamericana sea el único que se ajusta a las condiciones

impuestas por los procesos de integración económica; y la suposición de que el *Welfare State* enfrenta una crisis terminal de la que ya no podrá recuperarse (Barba, 2007: 15).

Cuadro 3  
Principales modelos de políticas sociales

<i>Autor</i>	<i>Tipología de modelos</i>	<i>Criterios centrales</i>
Gosta Esping-Andersen (1990)	Liberal Conservador Socialdemócrata	Desmercantilización
Richard Titmuss (1981)	Residual Laboral-logro personal-resultado Redistributivo	Carácter interventor del Estado
Manuel Herrera Gómez y Pedro Castón Boyer (2003)	Residual Adquisitivo-performativo Institucional-redistributivo Total de bienestar o Planificación total	Carácter interventor del Estado
André Sapir (2006)	Anglosajón Continental Nórdico Mediterráneo	Equidad y eficiencia
Gough, Wood, Barrientos, Bevan, Davis y Room (2004)	Regímenes estatales de bienestar Regímenes informales de seguridad Regímenes de inseguridad	Esferas productoras de bienestar tradicionales (Estado, mercado, familia) Actores internacionales Modalidades informales de provisión de bienestar
Carlos Barba (2005)	Filantropía privada Precarista Liberal-residual Corporativo o Conservador Universalista o Institucional (versión laborista y socialdemócrata)	Funciones mercantil, política y social

Fuente: Elaboración propia.

Los modelos revisados y sistematizados en el cuadro 3 corresponden a lo que podemos denominar “tipos ideales” de la política social. Estos tipos ideales (o paradigmas, en la nomenclatura de Barba) se han presentado con mayor claridad en los principales países de Occidente, por lo que son refe-

rentes empíricos para el estudio y diseño de políticas sociales en el resto de los países. Tal es el caso de América Latina pues, como afirma Bruno Lautier (2001), Europa ha servido de modelo a los políticos e investigadores del subcontinente para elaborar discursos y categorías en el terreno de la política social.

No obstante, tener referentes (con todo lo que políticamente implica) no supone convertirse en ellos, por más que se repliquen sus directrices centrales. Tal acotación es enteramente válida para el caso de América Latina, pues, como se aborda a continuación, en la literatura especializada se ha indicado que en la región no se erigieron Estados de bienestar al talante europeo “sino más bien modelos particulares de regímenes de bienestar y de sistemas de protección social” (Uribe, 2011: 42). “En este sentido, hay que señalar que en América Latina los arreglos institucionales desarrollados históricamente entre el Estado, la economía, las unidades domésticas y las políticas sociales en América Latina no son equivalentes a los que han prevalecido en las grandes economías de la OCDE” (Barba, 2016: 36).

Fue así, según se ha planteado, porque la configuración del Estado en América Latina ocurrió en un contexto de transición de sociedades tradicionales a modernas, diferente al europeo, lo que favoreció la desarticulación social y la centralidad del Estado. El resultado fue que en Europa se configuraron los Estados de bienestar, mientras que en América Latina “aparecieron los Estados Nacionales populares, donde la participación se tradujo en movilización-control a través de arreglos corporativos que atentaron contra la representación política” (De la Rosa, 2009: 52). Entonces, el esquema más cercano a los Estados de bienestar en América Latina se produjo en la mitad del siglo XX, enmarcado en el modelo desarrollista de políticas de intervención estatal, propuesto por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL):

En América Latina, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), impulsó un proceso de Sustitución de Importaciones, en donde —al igual que en Europa y Estados Unidos— el sector público era considerado como fundamental para la generación de bienestar. Pero —a diferencia de estos países— se debía generar este bienestar mediante un modelo económico proteccionista asociado a una esfera política no necesariamente democrática. De esta forma, se impusieron aranceles para proteger el mercado interno y se fomentó la creación de empleos en el

sector industrial. Lo anterior fue impulsado por la tecnificación y los subsidios a la producción agrícola. Para implementar estos cambios se crearon tanto organismos gubernamentales —principalmente las Secretarías de Estado antes mencionadas— como empresas paraestatales, las cuales repartieron beneficios a cambio de compromisos con la clase política (Gabarrot, 2012: 38).

El paradigma dominante en ese periodo desarrollista se caracterizó por reivindicar la centralidad del Estado en el desarrollo económico y del seguro social en la distribución del bienestar (Barba, 2016), lo cual tenía la doble función de legitimar el proyecto de industrialización basado en el mercado interno y con el respaldo de coaliciones distributivas (Barba, 2007). Con el tiempo, ese paradigma de política social favoreció a los sectores que apoyaron el proyecto de industrialización del Estado: las clases medias, organizaciones obreras, empleados públicos, empresarios industriales nacionales y extranjeros, partidos políticos y funcionarios públicos (Barba, 2016), y excluyó a quienes no formaban parte de esa coalición dominante, como los trabajadores del sector informal urbano y rural (Barba, 2016).

Ese modelo predominó en América Latina hasta la década de 1970, llamado “Estado de seguridad social limitada” (Malloy, 1985) o de “Universalismo fragmentado” (Duhau, 1995), y tuvo como principales rasgos el centralismo, la extensión de la seguridad social sólo a ciertas categorías, la ausencia de focalización, fragmentación y sectorialización del sistema, y un avance de la cobertura de los servicios sociales que significaba atender primero a las capas y los grupos más organizados (Duhau, 1997: 4).

En términos de diseño institucional, la política social en ese periodo se centró en la protección al varón proveedor e, indirectamente, a las familias mediante la seguridad social, vinculada al empleo formal, por lo que, dada la limitación de las coberturas, el resto de la población acudió al empleo informal y el apoyo familiar (Barrientos, 2009).

Sin embargo, el modelo desarrollista de sustitución de importaciones entró en crisis a partir de la década de 1970 debido a tres procesos imbricados: el cambio de un modelo industrial a uno postindustrial, más acercado a la subcontratación que a los grandes esquemas de seguridad social; el predominio de los sectores de servicios y financieros, y un vertiginoso cambio tecnológico, especialmente en las comunicaciones, el cual facilita la movilidad y el poder de los capitales (Gabarrot, 2012: 39).

De este modo, en la mayoría de los países latinoamericanos se produjeron crisis económicas que se evidenciaron en incrementos en las deudas externas, en los niveles de inflación y en la cantidad de personas en situación de pobreza:

El déficit fiscal gubernamental, las elevadas tasas de inflación, las explosiones de gastos en el sector social, la disminución de las cotizaciones debido al aumento del desempleo y a la caída de los salarios reales, los atrasos en el pago de cuotas e impuestos y una creciente incapacidad de pago por parte del Estado debido a las exigencias del servicio de la deuda, colocaron al sistema estatal de servicios sociales en crecientes dificultades financieras (De la Rosa, 2009: 54).

Ante ese escenario, se configuró una coalición dominante acuerpada por organismos financieros internacionales como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), los cuales diagnosticaron que la causa de tales crisis era el papel interventor de los Estados y los elevados e ineficientes gastos públicos. Por lo tanto, se plantearon medidas para alcanzar la estabilidad macroeconómica, la preeminencia de las economías de mercado y la integración económica mundial: “En América Latina, inician las llamadas políticas de ajuste diseñadas para dismantelar el Modelo de Sustitución de Importaciones; se disminuyen aranceles, y se controlan los sueldos, entre otras medidas (Babb, 2005)” (Gabarrot, 2012: 39). Estas políticas públicas fueron incluso consideradas de coyuntura y permitieron fundar el llamado nuevo Modelo Económico Neoliberal, el cual se caracterizó principalmente “por la disminución del papel del Estado en la regulación de los mercados y en el bienestar, por ejemplo mediante el adelgazamiento de presupuestos públicos y la privatización de paraestatales. Es decir, se presenta una transición del modelo de Estado interventor en el bien público, a otro de Estado mínimo en esta área (Huber, 2003)” (Gabarrot, 2012: 39).

Además, el escenario incluyó la liberalización política que generó incluso la categoría analítica de “transición a la democracia”, ampliamente analizada en la región. De esta forma, se produjo lo que Daniel Zovatto catalogó como una transición doble: “la primera, del autoritarismo a la democracia; la segunda, de economías fuertemente intervenidas por el Estado y cerradas a economías abiertas y orientadas al mercado”. Asimismo, en algunos países,

sobre todo los de Centroamérica, la transición también implicó pasar de la guerra a la paz (2001: 143).

En términos de políticas sociales, se configura un modelo emergente que impugnó al modelo hasta entonces dominante (Franco, 1997). Así, los principios de acceso universal y papel redistributivo de las políticas sociales, que caracterizaron al modelo vigente hasta los años setenta, son sustituidos en el paradigma emergente por los principios de diferenciación del acceso vía la privatización y la concurrencia, subsidio a la demanda y focalización. En concreto, se planteó que la asignación de fondos públicos en la esfera del bienestar social debería limitarse a un sistema de transferencias individualizadas que permitiera que los servicios sociales básicos fuesen prestados por empresas privadas (Duhau, 1997: 5). Gracias a que los gobiernos y agencias internacionales enfatizaron la necesidad de dirigir los programas sociales hacia la población más necesitada, el término de la focalización se posicionó como hegemónico en el diseño de las políticas sociales.

En América Latina, en el siglo xx, se fueron generando diversas instituciones para enfrentar los riesgos sociales en dos grandes esquemas: a partir de los años cuarenta y en el largo periodo de crecimiento económico, el acento institucional estuvo en la creación y consolidación de los esquemas contributivos de seguridad social, lo que originó por ejemplo el esquema dual del régimen mexicano (Filgueira, 2005).

[...] y después de la década de crisis y reformas de mercado, en la instauración de esquemas no contributivos focalizados en la población pobre (transferencias monetarias y programas de salud y empleo temporal) y en la reforma de los contributivos. Como resultado de este proceso, se incrementó la cobertura de algunos servicios sociales pero también la segmentación y en algunos casos desarticulación de los débiles sistemas de protección social (Valencia, Foust y Tetreault, 2012: 8).

Es en este marco de reformulaciones sustentadas en la eficiencia, la legitimidad y la democratización en que, como se analizará en el capítulo tercero de este libro, la participación ciudadana comenzará a integrarse como uno de los fundamentos constitutivos de las políticas sociales.

Aunque la descripción de los itinerarios de la política social en América Latina es adecuada en términos generales, es menester reconocer la existencia de matices en la aplicación de los esquemas de bienestar, sobre todo,

“si se considera que la característica fundamental en la región es la heterogeneidad. Por ello, no debe sorprendernos que bajo este paraguas general se hayan desarrollado distintos tipos de regímenes de bienestar, no sólo uno” (Barba, 2016: 37). Es conveniente dar paso a la revisión de lo que la literatura especializada ha identificado como los modelos de políticas sociales en América Latina.

En primer lugar, Colin Lewis ha identificado tres fases. La primera fase la reconoce en la edificación del Estado y la pasividad del gobierno durante el periodo de mayor crecimiento basado en las exportaciones, que abarca desde 1870 hasta 1930. La segunda fase, de la década de 1930 a 1970, la cataloga como de Estado económica y socialmente activo, que correspondería a la fase del tipo de Estado de bienestar de la región. Por último, la tercera la caracteriza por un modelo hegemónico neoliberal (2003).

En una de las tipologías más reconocida de los estudios especializados, a partir de un criterio de antigüedad de los sistemas de seguridad social, Carmelo Mesa-Lago (1978) creó una genealogía constituida por países pioneros, intermedios y tardíos.

El grupo de pioneros, según Mesa-Lago, lo constituyen Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, pues sus sistemas de protección social fueron creados entre la segunda y la tercera década del siglo XX, mismos que evolucionaron de manera estratificada debido a la iniciativa del Estado por la influencia de diversos grupos de presión.

En los intermedios se encuentran Colombia, Costa Rica, Ecuador, México y Venezuela, al establecer sus sistemas de protección social entre 1940 y 1950, los cuales se caracterizaron por crear un instituto nacional de seguridad social con el propósito de cubrir al total de la población, pero en la práctica sólo incorporó a los grupos ocupacionales de mayor poder o funcionales a los regímenes.

Por último, Guatemala, El Salvador, Nicaragua y los países del Caribe de habla inglesa conforman los tardíos, pues edificaron sus sistemas de protección entre 1950 y 1960, y se caracterizaron por cobertura y prestaciones de las más bajas de la región. Según este análisis, se plantea que “en América Latina primó la lógica del seguro social, cuyo modelo de protección social estaba regulado por las condiciones de inserción en el mercado de trabajo y por la capacidad de presión de los sindicatos” (Uribe, 2011: 43).

A su vez, Julieta Martínez (2005) propone una tipología constituida por tres regímenes: estatal de proveedor único, liberal de proveedor único e informal de doble proveedor.

El régimen estatal de proveedor único se caracteriza porque el Estado cuenta con sistemas universales, aunque el mercado ha aumentado su participación en los ámbitos de salud, educación y pensiones. Costa Rica y Uruguay son los países que pertenecen a esta clasificación y son, al mismo tiempo, los que tienen los niveles más bajos de desigualdad en la región.

Se identifica como régimen liberal de proveedor único el de los países que han mostrado un desplazamiento acelerado en la provisión de servicios sociales del Estado hacia el sector privado, sobre todo en los ámbitos de salud, educación y pensiones. En esos países la inversión pública sigue siendo elevada, pero existe una combinación de asignaciones previas en pensiones y focalizadas en salud y educación. Son prototípicos de este modelo Argentina, Chile y México, países que además se caracterizan por una alta desigualdad socioeconómica (Martínez, 2005).

Por su parte, el régimen informal de doble proveedor se refiere a un Estado con escasa presencia y capacidades institucionales, de manera que presenta altos niveles de desigualdad. Algunos países que pertenecen a esta clasificación son Guatemala, El Salvador y Nicaragua.

Jennifer Pribble cataloga a los modelos como “regímenes de política social”; es decir, el conjunto de políticas con que los Estados salvaguardan a sus ciudadanos de la pobreza y para redistribuir ingresos y oportunidades (2011). La autora identifica cuatro tipos de regímenes de política social, a partir de criterios de industrialización, incorporación política, cobertura social y diversidad étnica-racial. Su primera categoría la denomina “industrialistas de incorporación movilizadora”, donde los sectores obrero, campesino y urbano informal tienen un acceso institucionalizado a la esfera política, una mayor cobertura social y una baja diversidad “étnico-racial”. Los países que integran esta categoría son Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay.

Su segunda categoría corresponde a los “industrialistas de incorporación corporativa”, donde la incorporación política ocurre, precisamente, a través de canales corporativos, y una alta diversidad “étnico-racial”. Los países que componen esta categoría son Brasil, México y Panamá.

Su tercera categoría la denomina “agrarios de incorporación interrumpida”, constituida por Colombia, Ecuador, Paraguay y Perú, donde los pro-

cesos de industrialización e incorporación política fueron débiles, con una cobertura media de política social.

Por último, la categoría de países “agrarios excluyentes”, compuesta por Guatemala, El Salvador, Nicaragua y República Dominicana, se refiere a países agrarios con gobiernos autoritarios y política social excluyente (Pribble, 2011).

En un diálogo franco con los textos de Esping-Andersen, Carlos Barba configura una tipología de modelos a partir de la noción de regímenes de bienestar, que dan cuenta del periodo de la sustitución de importaciones hasta las reformas de la década de 1980. Así, a partir de los niveles de gasto social, las tasas de cobertura de seguridad social y los grados de desmercantilización, el autor identifica tres modelos: universalistas, duales y excluyentes (Barba, 2016).

Los regímenes universalistas corresponden a los Estados socialmente más activos que articularon sistemas de protección social con el mercado laboral formal y las organizaciones obreras. En ese sentido, son los que más se asemejan a los regímenes conservadores europeos. Son, además, los países con los mejores indicadores en materia social. Los países de esta categoría son Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay (Barba, 2016: 39).

Los regímenes duales, por su parte, tienden a ser universalistas en el medio urbano, pero excluyentes en el medio rural. Se encuentran, por lo tanto, en un peldaño inferior a los universalistas. Los países de esta categoría son Brasil, Colombia, México y Venezuela (Barba, 2016: 39-40).

Los regímenes excluyentes tienen sistemas de protección social muy limitados y privilegian a pequeños segmentos de la sociedad, excluyendo a la mayoría de la población. Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Perú integran esta categoría (Barba, 2016: 40).

Para Myriam Cardozo Brum han existido tres modelos o reformas de políticas sociales en América Latina. En primer lugar, la insuficiencia de ingresos para solventar los gastos llevó a los Estados, durante 1970-1980, a implementar las llamadas *reformas de primera generación*: desmantelar el intervencionismo estatal, aplicar políticas de descentralización y de privatización de empresas públicas, reducir el tamaño del Estado y emplear el mecanismo del mercado como nueva centralidad. En el nuevo contexto neoliberal, el Estado debía limitarse a garantizar las condiciones para que

las empresas privadas ofrecieran los bienes y servicios públicos, lo que se llamó proceso de externalización (Cardozo Brum, 2003). Así, los principales cambios producidos por el consenso de Washington en los Estados fueron la reducción de su tamaño, la disminución de sus funciones y la privatización de algunos de sus servicios sociales, como salud, educación y vivienda. En ese sentido, el énfasis en las políticas restrictivas para la recuperación de los equilibrios macroeconómicos afectó a la política social, pues la eficiencia del Estado se supeditó a la meta del equilibrio fiscal. Por lo tanto, la política social se orientó, casi exclusivamente, hacia la pobreza, con nuevas formas de focalización dirigidas a la población extremadamente pobre, por medio de programas de asistencia social. A ello se le denominó modelo de minimalismo en lo social.

En la década siguiente, los problemas en América Latina se acrecentaron: la pobreza pasó de 38 por ciento de la población en 1980, a 50 por ciento en 1990. Derivado de las furibundas críticas al neoliberalismo y sus efectos (desigualdad, exclusión y marginación), en los años noventa emerge una nueva visión en América Latina, que incluye lo social no sólo como una externalidad del crecimiento y de la acumulación económica, sino como una preocupación central. Se revaloriza el Estado, pues, a diferencia del periodo anterior, se estima que el Estado desempeña un papel importante para asegurar la competitividad sistémica de los países en una economía globalizada; como garante de la integración de la sociedad y, por último, en función del nuevo protagonismo de los ciudadanos (Lechner, 1999). El modelo se revisa, de manera tal que los Estados implementaron *reformas de segunda generación*, centradas en la eficiencia de la provisión, cobertura y calidad de servicios, así como en el reforzamiento de las condiciones para el desarrollo de las actividades privadas (Cardozo Brum, 2003). Estas reformas significaron:

- Un leve aumento del gasto social.
- Reorganización de las instituciones gubernamentales a cargo de los aspectos sociales, generando nuevas instituciones (ministerios, secretarías, subsecretarías y otras) o reestructurando las existentes.
- Orientación de las políticas hacia el establecimiento de la igualdad de oportunidades y el desarrollo de las capacidades de las personas. En

ese marco se generan nuevos enfoques: capital social, derechos humanos, vulnerabilidad, inclusión social y otros.

- Focalización de las intervenciones sociales. El esfuerzo se concentra en el combate a la pobreza extrema. Puede tener objetivos de corto plazo (transferencia de recursos para paliar situaciones de pobreza) o de largo plazo (inversión en capital humano y social), pero se denominan políticas de desarrollo social.

Por último, se ha calificado como *tercera generación de políticas sociales* al enfoque que pretende instituir políticas sociales centradas en los derechos ciudadanos. Como tal, el propósito es que las políticas sociales no se rijan por el asistencialismo, sino que se desarrollen en un marco de derechos de los ciudadanos, orientadas a aumentar el bienestar y la cohesión social, donde, además, la participación de los beneficiarios sea central. En este modelo se otorga preponderancia a diversos actores que no habían sido escuchados: mujeres, jóvenes, grupos indígenas, afrodescendientes, quienes requieren de políticas específicas y diferenciadas.

Para Irma Arriagada (2006), se trata de tres modelos contemporáneos de políticas sociales en América Latina. El primero, que identifica como “privatizador de la década de 1980”, se caracteriza por otorgar un papel central al mercado en la asignación de bienes y servicios, por lo que es minimalista en lo social. Las políticas sociales se orientaron a la reducción de la pobreza extrema con programas de emergencia.

La segunda categoría de Arriagada es descrita como “Modelo revisado en la década de 1990”, el cual se basa en una nueva institucionalidad centrada en el Estado, donde se le asigna un rol de regulador para dirimir y articular intereses distintos. Se promueve, entonces, una descentralización de recursos y se habla de una nueva gestión pública. Aumenta el gasto social dirigido a nuevas políticas sociales de carácter transversal, orientadas hacia la pobreza, pero con el propósito de expandir capacidades.

En tercer lugar, Arriagada identifica un modelo que define como de “tercera generación”, el cual tiene la premisa de que el Estado, el mercado, la comunidad y las familias comparten la responsabilidad para el desarrollo social y económico, por lo que el Estado mantiene sus capacidades regulatorias, pero se plantea una nueva gestión en red y la incorporación de nuevas tecnologías para el ejercicio de gobierno (gobierno electrónico). Se

observa una ampliación del gasto social, pero con reestructuraciones orientadas a su eficiencia. Se habla también de nuevas políticas sociales, enmarcadas en los derechos humanos y orientadas a las causas de la pobreza y la desigualdad. Un elemento central es la incorporación y la cada vez más relevante participación de los sujetos involucrados.

Una clasificación que retoma el prototipo de los modelos con la consideración de factores estructurales, proviene de Filgueira, para quien la "historia de las políticas sociales en la región se encuentra emparentada con la historia de sus modelos de desarrollo y los paradigmas económicos y sociales que predominaron en las diferentes etapas del desarrollo en América Latina" (2014: 23). En esa línea, Simone Cecchini y Rodrigo Martínez (2011) reconocen que, si bien no existe homogeneidad en esas etapas entre países, sí existen regularidades que pueden agruparse en cuatro etapas:

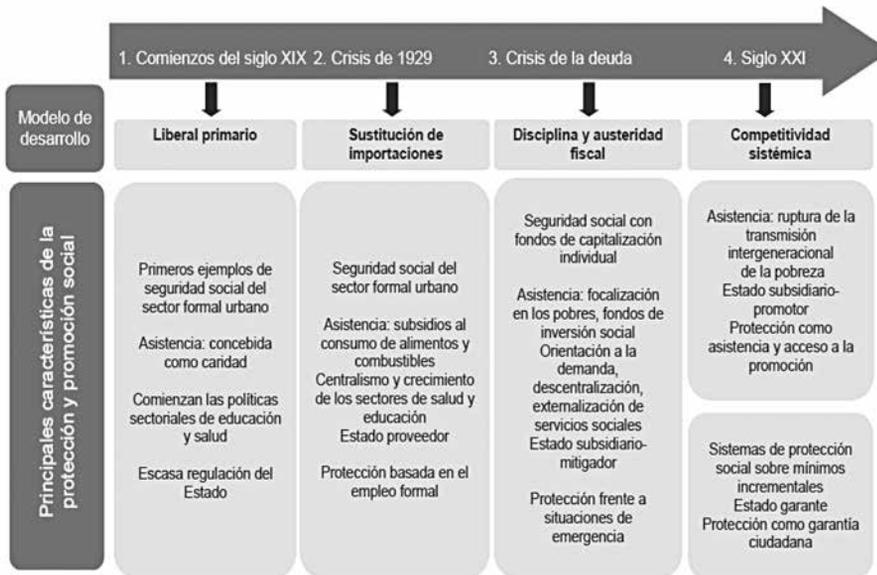
Una primera etapa dominada por el modelo exportador primario y la influencia del pensamiento liberal propio del siglo XIX que llega hasta la crisis de 1929; un segundo momento entroncado con el modelo sustitutivo de importaciones que va aproximadamente desde los años treinta hasta finales de los setenta; y un tercer modelo que se ubica desde fines de los setenta a inicios de nuevo siglo, cuya marca fundamental es la reorientación exportadora, el neoliberalismo y la austeridad fiscal. Cecchini y Martínez (2011) proponen una cuarta etapa que se abre con la crisis del consenso de Washington, el giro a la izquierda de los gobiernos de la región y la búsqueda de competitividad sistémica con fuerte apuesta al capital humano en un contexto normativo que enfatiza la titularidad de derechos y el acceso a mínimos garantizados de protección y promoción social (Filgueira, 2014: 23).

Las configuraciones de los paradigmas de desarrollo y ejes de la protección social por etapas y modelos se pueden visualizar en el diagrama 1.

Con base en la caracterización histórica, para Florencia Antía son tres los grandes periodos de evolución de los regímenes de políticas sociales en la región: 1) fase de surgimiento de las políticas sociales, correspondiente al modelo de desarrollo "hacia adentro", desplegado entre 1920 y 1980; 2) reforma neoliberal de las políticas sociales, entre las décadas de 1980 y 1990, y 3) "expansión segmentada", que se desarrolla desde 2000 hasta la actualidad (Antía, en prensa: 7).

Diagrama 1

La protección social en cuatro momentos de la política social



Fuente: Filgueira (2014: 24).

En un intento de sistematización, pese a la advertencia de la imposibilidad de hablar de un único régimen de bienestar en la región, Carlos Barba argumenta que en las tipologías del siglo XX prevalecieron, en diversos grados, tres características en los regímenes latinoamericanos. La primera fue la predisposición a reproducir las desigualdades heredadas de la Colonia, agudizada en los países con mayor población indígena o afrodescendiente, pues dichas poblaciones no fueron incorporadas formalmente a los sistemas de protección social (2016b: 87).

La segunda característica fue la emergencia de Estados desarrollistas que, bajo la subordinación de la política social a la económica, impulsaron la industrialización vía sustitución de importaciones (ISI), expandiendo el mercado interno, ampliando el gasto público y desarrollando, así, amplias políticas sociales y sistemas de seguridad social (Barba, 2016b: 87-88).

Por último, la tercera característica de los regímenes de bienestar latinoamericanos en el siglo XX fue que se apoyaron en la reciprocidad familiar, tanto en el terreno de la puesta en común de los ingresos de los hogares

res, la difusión del modelo del hombre-proveedor, como en la tendencia de “cargar las labores de cuidado y las tareas reproductivas a las mujeres” (Barba, 2016b: 88).

Cuadro 4  
Modelos de políticas sociales en América Latina

<i>Autor</i>	<i>Tipología</i>
Colin Lewis (2003)	Edificación del Estado, pero pasividad del gobierno (1870-1930). Estado económica y socialmente activo (1930-1970). Neoliberal (actual).
Carmelo Mesa-Lago (1978)	Pioneros (sistemas de protección creados entre 1920-1940: Argentina, Brasil, Chile, Uruguay). Intermedios (sistemas de protección creados entre 1940-1950: Colombia, Costa Rica, Ecuador, México y Venezuela). Tardíos (sistemas de protección creados entre 1950-1960: Guatemala, El Salvador, Nicaragua y los países de habla inglesa del Caribe).
Julieta Martínez (2005)	Régimen Estatal de proveedor único (el Estado cuenta con sistemas universales: Costa Rica y Uruguay). Régimen liberal de proveedor único (desplazamiento del Estado hacia el sector privado: Argentina, Chile y México). Régimen informal de doble proveedor (escasa presencia del Estado: Guatemala, El Salvador y Nicaragua).
Jennifer Pribble (2011)	Regímenes de países industrialistas de incorporación movilizadora (acceso institucionalizado a la esfera política y mayor cobertura social: Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay). Regímenes de países industrialistas de incorporación corporativa (incorporación política mediante canales corporativos: Brasil, México, Panamá). Regímenes de países agrarios de incorporación interrumpida (incorporación política débil y cobertura social media: Colombia, Ecuador, Paraguay y Perú). Regímenes de países agrarios excluyentes (regímenes autoritarios y política social excluyente: Guatemala, El Salvador, Nicaragua y República Dominicana).
Carlos Barba (2016)	Régimen de bienestar universalista (Estados más socialmente activos y con mejores indicadores sociales: Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay). Régimen de bienestar dual (universalista en el medio urbano, pero excluyente en el medio rural: Brasil, Colombia, México y Venezuela). Régimen de bienestar excluyente (sistemas de protección social muy limitados: Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Perú).

Cuadro 4 (Continuación)

<i>Autor</i>	<i>Tipología</i>
Myriam Cardozo Brum (2003)	<p>Reformas de primera generación (1970-1980: dismantlar el intervencionismo estatal, aplicar políticas de descentralización y de privatización de empresas públicas, reducir el tamaño del Estado y emplear el mecanismo del mercado como nueva centralidad).</p> <p>Reformas de segunda generación (1980-1990: se revaloriza el Estado, reformas centradas en la eficiencia de la provisión, cobertura y calidad de servicios, así como en el reforzamiento de las condiciones para el desarrollo de las actividades privadas).</p> <p>Reformas de tercera generación (pone en el centro a los derechos ciudadanos y da preponderancia a actores habitualmente excluidos).</p>
Irma Arriagada (2006)	<p>Modelo privatizador de la década de 1980 (minimalismo social, papel central del mercado, políticas orientadas a la reducción de la pobreza extrema).</p> <p>Modelo revisado en la década de 1990 (ampliación del gasto social, nueva institucionalidad del Estado para asegurar su rol regulador, nuevas políticas de carácter transversal, descentralización de recursos).</p> <p>Modelo de tercera generación (se considera el papel compartido entre el Estado, mercado, comunidad y familias para el desarrollo, ampliación, reestructuración y eficiencia del gasto social, nuevas políticas sociales en el marco de derechos y autonomía, activa participación de los involucrados).</p>
Fernando Filgueira (2014)	<p>Modelo de desarrollo liberal primario (comienzos del siglo XIX: primeros ejemplos de seguridad social, asistencia concebida como caridad, escasa regulación del Estado).</p> <p>Modelo de desarrollo de sustitución de importaciones (a partir de la crisis de 1929: el Estado como proveedor, protección basada en el empleo formal, centralismo y crecimiento de los sectores de salud y educación).</p> <p>Modelo de desarrollo de disciplina y austeridad fiscal (a partir de finales de la década de 1970: Estado subsidiario, protección frente a situaciones de emergencia, la asistencia se focaliza hacia los más necesitados).</p> <p>Modelo de desarrollo de competitividad sistémica (inicios del siglo XXI: Estado subsidiario-promotor y garante, la protección como asistencia y acceso a la promoción, y como garantía ciudadana).</p>
Florencia Antía (en prensa)	<p>Fase de surgimiento de las políticas sociales (1920-1980).</p> <p>Fase de reforma neoliberal de las políticas sociales (1980-2000).</p> <p>Fase de "expansión segmentada" (2000-actualmente).</p>
Carlos Barba (2016b)	<p>Tres características de los regímenes de bienestar latinoamericanos en el siglo XX:</p> <p>La reproducción de las desigualdades heredadas de la Colonia, sobre todo en las poblaciones indígenas y afrodescendientes.</p> <p>La emergencia de los Estados desarrollistas.</p> <p>El apoyo en la reciprocidad familiar.</p>

Fuente: Elaboración propia.

A pesar de las regularidades y generalizaciones que se advierten en los modelos, no debe olvidarse que, como sugiere Enrique Valencia (2003), los modelos para el estudio de las políticas sociales tienden a la simplificación, lo cual puede conducir a ignorar los fenómenos de “hibridación” de los modelos operativos o reales, y a descuidar a la dinámica y el proceso de transformación de las políticas sociales (2003: 118, 120). Es por ello que en el siguiente capítulo se analiza el historial de las políticas sociales en México, revisando a detalle las generadas en el lapso de los últimos cinco sexenios presidenciales.



## Genealogía y evaluación de la política social en México

### DE LA CONSTITUCIÓN HASTA LA TRANSICIÓN (1917-1988)

Aunque pueden rastrearse vestigios de instituciones de seguridad social desde la época de los aztecas (Meyer, 1975), la política social en México,<sup>44</sup> entendida como un conjunto de planteamientos dirigidos a la atención de lo social por el Estado, tiene su primer fundamento en los derechos sociales a la salud, la educación y la seguridad social consagrados en la Constitución Política de 1917 (Moreno, Ortiz y Marrufo, 2004: 57).

Fue precisamente el 5 de febrero de 1917, con la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando quedó institucionalizado un modelo de nación que, contrariando los fundamentos del *laissez faire, laissez passer* dominantes en aquella época, otorgó a los poderes públicos facultades para intervenir en prácticamente todos los aspectos de la vida económica y social del país, con el propósito central de reducir las inequidades y favorecer la justicia social (Ordóñez, 2017: 9).

Según el artículo 6º de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS, publicada en 2004 y cuya última enmienda es de 2018), los derechos reconocidos para el desarrollo social en México son ocho: educación, salud, alimentación nutritiva y de calidad, vivienda, disfrute de un medio ambiente sano,

<sup>44</sup>En relación con el estado del arte sobre el tema, para Gerardo Ordóñez sobresalen tres líneas de investigación: 1) los escritos interesados en el ámbito jurídico, 2) los trabajos centrados en los aspectos institucionales, y 3) las publicaciones enfocadas a entender el trasfondo político en las medidas adoptadas por el Estado en materia de bienestar (Ordóñez, 2017: 12-13). Además, describe que el estudio del Estado social en México gira en torno a tres temas: 1) la impronta del concepto del desarrollo, 2) la noción de régimen de bienestar, y 3) el enfoque de derecho (Ordóñez, 2015: 14-15).

trabajo, seguridad social y la no discriminación (LGDS, 2018: art. 6). Como bien apunta Mariana Gabarrot, estos derechos se asocian con instituciones fundadas por el Estado mexicano desde 1940, excepto la Secretaría de Educación Pública (SEP), 1921; Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), 1940; Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), 1943; Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), 1959; Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), 1946, e Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), 1954.

El surgimiento de este esquema institucional de la política social en México debe visualizarse en su contexto histórico; así, puede entenderse su adhesión a una tendencia generalizada sobre un modelo de Estado donde prevalecía el consenso “del deber Estatal de proveer condiciones de vida básicas para sus ciudadanos” (Gabarrot, 2012: 38).

Una interpretación analítica es que este primer andamiaje institucional contiene cuatro particularidades que determinaron el tipo de sistema de protección social, las políticas sociales y sus resultados en el país durante varias décadas. La primera característica, quizá la que estructura al resto, es que los fundamentos de las instituciones y las acciones de desarrollo social obedecieron al paradigma económico dominante (Torres y Rojas, 2015), y su derivación en el modelo de sustitución de importaciones, en donde se concebía al sector público como esencial para el bienestar:

De la mano de la sustitución de importaciones y la industrialización, la urbanización y el desarrollo de un mercado interno potente, el empleo formal habría de multiplicarse y, a través de éste y la extensión de servicios sociales básicos (salud, educación, infraestructura social y sanitaria) por parte del sector público, la población debía ver mejorados sus niveles de bienestar de manera creciente (Maldonado, 2013: 23).

La segunda particularidad de este diseño institucional y acciones de desarrollo social del México posrevolucionario es que se condicionaron a la situación laboral de las personas; esto es, que los beneficios sociales se centraron en los trabajadores:

Entender los derechos básicos a la educación, salud, alimentación, vivienda, trabajo y seguridad social en este contexto, ayuda a visualizarlos como parte de un proyecto más amplio, en donde los sujetos de la política social

eran eventualmente los trabajadores que sustentaban el crecimiento industrial. Por lo tanto, todos los derechos —a excepción de la educación— se vincularon al trabajo asalariado (Gabarrot, 2012: 38).

Como se advierte en la cita anterior, se trató de una estrategia de desarrollo social centrada en los grupos sociales que apoyaban al proyecto industrial y al régimen político, lo cual también implicó la exclusión de los pobres urbanos con trabajos informales, los campesinos y los indígenas (Barba, 2007). De esta forma, la edificación de la protección social en México no se “relacionó con la categoría de ciudadano sino de empleado” (Dautrey, 2013: 34).

Así la tercera condición de la política social mexicana posrevolucionaria fue que respondió a fines de legitimar el régimen político, lo cual significó un control político-social por vía de corporaciones (un partido político del régimen, sindicatos y confederaciones oficiales). Por ello, el sistema de protección social de ese periodo tuvo como base un régimen corporativo que relacionó el derecho al bienestar con la capacidad que tenía el movimiento obrero organizado para desestabilizar el orden político (Brachet-Márquez, 1996). La política social mexicana y el corporativismo se reforzaron mutuamente. Como analiza Viviane Brachet-Márquez, las políticas sociales soportaron al régimen cuando se cuestionaron sus reglas, por lo que el Estado otorgó beneficios sociales a las bases obreras del partido hegemónico con la condición de no desmoronar el sistema de poder político. Se generó así, un “pacto de dominación” (Brachet-Márquez, 1996). Las instituciones de bienestar social, entonces:

Se convirtieron así en el soporte ideológico y material de legitimidad de los gobiernos y dieron paso al control político de las masas. En el discurso se esgrimió la idea de desarrollo social, pero en la práctica se presentó un manejo de la acción pública social. Las decisiones en el rubro social fueron de tinte político y su objetivo era preservar el intercambio corporativo (Moreno, Ortiz y Marrufo, 2004: 61).

El último rasgo distintivo es la escasa planeación y coordinación que acompañó tanto a los sistemas como a las políticas sociales. Esto es que, si bien la creación de instituciones específicas “dio la pauta para elaborar sendas políticas educativas, de salud, asistencia social y de vivienda que trajeron consigo la formación y desarrollo de elencos técnicos y de

capacidades institucionales sobresalientes” (Moreno, Ortiz y Marrufo, 2004: 57), no hubo una estrategia de enunciación de derechos sociales que se articulara a un sistema de protección social coherente e integrado, lo cual se refleja en que, en algunos casos, “primero se desarrollaron las instituciones y después se codificaron los derechos” (Valencia, Foust y Tetreault, 2012: 12). Incluso, no se contó con una legislación sobre desarrollo social hasta iniciado el siglo XXI. Ante tal discordancia, las políticas de desarrollo social, en el periodo posrevolucionario, tuvieron un tratamiento prescriptivo; es decir, “sin la especialización de la planeación, la presupuestación y la gestión” (Moreno, Ortiz y Marrufo, 2004: 57).

El sojuzgamiento al paradigma económico, la asignación de beneficios centrada en los trabajadores que sustentaron el proyecto industrial, su orientación en el corporativismo para fines de legitimidad del régimen político, y su escasa coordinación y nulo enmarcamiento en los derechos sociales son los atributos principales que caracterizaron al andamiaje institucional y las políticas de desarrollo social edificados en la época de la posguerra en México.

Las cuatro particularidades de este primer modelo institucional determinaron el ordenamiento y el despliegue de la política social en México. Así, adyacentes a la seguridad social centrada en el sector urbano y los trabajadores formales, crecieron instituciones con perspectiva universalista: las educativas (sobre todo de educación primaria); las de subsidios a la oferta (precios de productos básicos), y las sanitarias (vacunación) (Valencia, Foust y Tetreault, 2012: 95). Es decir, se crearon esquemas y organismos que atendían de forma estratificada los ámbitos del desarrollo social.

En una propuesta de clasificación histórica, Pedro Moreno, Claudia Ortiz y Eduardo Marrufo ordenan la política social posrevolucionaria en tres periodos. El primero comienza con la presidencia del general Lázaro Cárdenas del Río (1934-1940), cuyo gobierno “intentó iniciar el paradigma del desarrollo social en México” (2004: 61). En dicho sexenio se sentaron las bases de la política social en los regímenes posrevolucionarios, que se centró en la educación. La inversión de 18.6 por ciento del presupuesto federal fue para gasto social, cuyo estilo centralizado impulsó más la organización de las clases populares que la prestación de bienes y servicios sociales. Esta primera fase culmina con el sexenio de Adolfo López Mateos (1959-1964), con un gasto pro-

medio en desarrollo social correspondiente a 16.3 por ciento del presupuesto federal.

El segundo periodo inicia con el agotamiento del modelo económico y, en consecuencia, con el resquebrajamiento del orden corporativo debido a la irrupción de las clases medias y las demandas de liberalización política y económica. Aquí también se observa una disminución del gasto público destinado al desarrollo social debido a que la participación estatal en la economía comienza a ser meramente de regulación (véase cuadro 5).

La última etapa es establecida por los autores a partir del sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988), donde ocurren transformaciones en la gestión pública dirigidas a la descentralización, la privatización de la empresa pública y la reorientación del crecimiento económico. En esta administración se percibe la subordinación de la política social a la económica, donde el gasto social alcanza apenas 11.6 por ciento del gasto federal ejercido en el periodo.

Cuadro 5  
Porcentaje de gasto presupuestal federal  
ejercido en desarrollo social por periodo presidencial, 1935-1988

<i>Periodo</i>	<i>Presidente</i>	<i>Porcentaje asignado al desarrollo social</i>
1935-1940	Lázaro Cárdenas del Río	18.6
1941-1946	Manuel Ávila Camacho	16.5
1947-1952	Miguel Alemán Valdés	13.3
1953-1958	Adolfo Ruiz Cortines	14.5
1959-1964	Adolfo López Mateos	18.6
1965-1970	Gustavo Díaz Ordaz	16.0
1971-1976	Luis Echeverría Álvarez	18.5
1977-1982	José López Portillo	16.3
1983-1988	Miguel de la Madrid Hurtado	11.6

Fuente: Moreno, Ortiz y Marrufo (2004: 61).

Otra categorización que también identifica tres periodos del régimen de bienestar en México es de Carlos Barba, aunque se diferencia de la periodización asentada atrás, pues la amplía a 1917 para sus inicios y en su extensión alcanza la época actual:

el primero corresponde a su constitución y se vincula con el proceso de reconstrucción del Estado nacional, ocurrido después de la revolución de 1910; el segundo incumbe a la consolidación de este régimen y coincide con la fase de modernización, industrialización y urbanización del país durante la etapa ISI, y el tercero se refiere a la reforma del régimen, acontecida a lo largo del proceso de liberalización económica, política y social de México (2016b: 92-93).

En el periodo de constitución, que el autor fecha entre 1917 y 1940, la política social fue utilizada para legitimar el control autoritario mediante intercambios clientelares y corporativos con los sindicatos y organizaciones campesinas. En el periodo de consolidación, fechado de 1940 a 1982, la política social respaldó el proyecto estatal de industrialización, garantizando protección social para quienes apoyaron el proyecto económico y consolidaron los intercambios corporativos. Por último, el periodo de liberalización, de 1982 a la fecha, se caracteriza por un intento de redefinición de la política social en el marco de un proceso tanto de liberalización política y económica, como de cuestionamiento profundo del neoliberalismo (Barba, 2016b: 93-104).

Para Carlos Barba, siete elementos provenientes de las etapas de constitución y consolidación determinan las características del régimen de bienestar en México y, al mismo tiempo, se convierten en sus principales retos. Estos son: 1) el clientelismo/corporativismo, 2) el familismo y la atribución de la responsabilidad del cuidado a las mujeres, 3) la exclusión de los indígenas de la protección social, 4) la concepción minimalista del universalismo, 5) la oferta de servicios de baja calidad para los más pobres, 6) los sistemas de protección social segmentados, y 7) la vinculación de los derechos sociales a esquemas formales de empleo (2016b: 100).

Una tercera categorización es la planteada por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) que, con base en una propuesta de tipificación de las orientaciones sobre desarrollo y pobreza de la CEPAL (2003), sugiere dos

perspectivas: la sectorial y la multisectorial. La primera, se caracteriza por dividir los programas en sectores, por no tener una estrategia dirigida especialmente a la pobreza (pues no se le veía como un problema público) y por apostar por la industrialización, como la gran solución de los problemas sociales y económicos. Esta perspectiva estuvo vigente entre 1917 y 1972 (ASF, 2015b: 42-43).

Por su parte, la perspectiva multisectorial parte del reconocimiento de que el modelo de industrialización no sólo no fue capaz de resolver todos los problemas, sino que incrementó la marginación, como en el ámbito rural. Es así que la pobreza se concibe como un problema que requería de atención específica. Esta perspectiva, que se inició en 1973 y ha perdurado hasta la fecha, registra tres etapas: 1) desarrollo regional, de 1973 a 1982, cuyos programas principales son el Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (PIDER), la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM); 2) asistencialismo, de 1983 a 1996, donde el programa central es el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), y 3) desarrollo de capital humano, que ha tenido como programas arquetípicos al Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), el Programa Nacional de Desarrollo Humano Oportunidades (Oportunidades) y, ahora, el Programa de Inclusión Social (PROSPERA) (ASF, 2015b: 42-43).

Por último, un ordenamiento de la política social centrado en las políticas económicas de cada etapa es propuesta por Felipe Torres y Agustín Rojas, quienes encuentran que ha habido tres periodos de políticas sociales en México, las cuales responden a los modelos económicos del país. El primero corresponde al periodo posrevolucionario; el segundo va desde la década de 1940 hasta la década de 1980, y el tercero se inicia en las últimas dos décadas del siglo pasado, como resultado del cambio de modelo económico impuesto por el proceso de economía abierta (Torres y Rojas, 2015: 50).

Esquema 1  
Caracterizaciones históricas sobre la política social en México

<i>Pedro Moreno, Claudia Ortiz y Eduardo Marrufo</i>	<i>Carlos Barba</i>	<i>Auditoría Superior de la Federación</i>	<i>Felipe Torres y Agustín Rojas</i>
1934-1940. Se sientan las bases de la política social en los regímenes posrevolucionarios (estilo centralizado; impulso de la organización de las clases populares).	Constitución (1917-1940). La política social se usó para legitimar el autoritarismo.	Perspectiva sectorial (1917-1972). Apuesta por la industrialización, sin estrategia para la pobreza, fragmentación de los programas en sectores.	Modelo económico agrario-exportador (1910/1917-1940). Se buscó el cumplimiento de los derechos sociales emanados de la Constitución.
1940-1982. Agotamiento del modelo económico, resquebrajamiento del orden corporativo, disminución del gasto social.	Consolidación (1940-1982). La política social respaldó el proyecto estatal de industrialización.	Perspectiva multisectorial (1973 a la fecha). Reconocimiento de la pobreza como un problema público que debe atenderse especialmente.	Modelo de institucionalización por sustitución de importaciones (1940-1980). Estado de bienestar institucional-redistributivo para coadyuvar al bienestar y reducir las desigualdades.
1982-1988. Transformaciones en la gestión pública (descentralización, privatización), subordinación de la política social a la económica.	Redefinición de la política social en el marco de un proceso de liberalización política y económica, así como de cuestionamiento del neoliberalismo.	1) Desarrollo regional, de 1973 a 1982 (PIDER, COPLAMAR y SAM); 2) Asistencialismo, de 1983 a 1996 (PRONASOL); 3) Desarrollo de capital humano, de 1997 a la fecha (PROGRESA, Oportunidades, PROSPERA).	Modelo de economía abierta (1980 a la fecha). Estado mínimo para focalizar y racionalizar recursos para luchar contra la pobreza y reducir la marginación.

Fuente: Elaboración propia con base en Moreno, Ortiz y Marrufo (2004); Barba (2016b); ASF (2015b) y Torres y Rojas (2015).

Como se ha podido observar, tres de las cuatro caracterizaciones ubican a los primeros años de la década de 1980 como el inicio de un periodo de transición hacia un cambio en la política social de México. No obstante, como lo apunta la tercera caracterización, resulta más apropiado indicar que esa alteración comenzó a gestarse en la década de 1970 donde, en el marco de una reestructuración mundial del sistema económico, se inician

las políticas de ajuste encaminadas a dismantelar el modelo de sustitución de importaciones para implantar un modelo de Estado mínimo y de mayor preponderancia del mercado mediante la liberalización comercial y financiera, la privatización de empresas paraestatales y la mayor apertura a la inversión extranjera directa. También a mediados de la década de 1970, el ritmo de crecimiento decayó, las inversiones disminuyeron, ocurrió la primera devaluación de la moneda nacional y comenzó un ciclo de volatilidad, endeudamiento e inflación que derivó en la crisis de 1982.

De manera paralela a esos procesos de cambio y crisis económicas, se registraron descensos en los niveles de bienestar de la población e incrementos en los números de pobres en el país. En atención a ello, el Estado mexicano comenzó a instrumentar una serie de acciones orientadas a atender de manera directa y focalizada a la población en condiciones de pobreza. Particularmente, a mediados de la década de 1980 se empezaron a generar planes que incluían programas de política social de abatimiento de la pobreza (Castillo y Arzate, 2013). Los programas pioneros fueron el PIDER, la COPLAMAR y el SAM.<sup>42</sup>

El PIDER, vigente entre 1973 y 1982, se instauró como un proyecto de desarrollo rural para elevar la capacidad productiva de los pobres en el campo. La COPLAMAR, vigente entre 1976 y 1982, se creó para canalizar apoyos a la población de bajos recursos, sobre todo del ámbito rural y, a partir de sus investigaciones, se realizaron adecuaciones programático-presupuestales en sectores como la salud, la educación y el abasto alimentario. Por último, el SAM, vigente entre 1980 y 1983, se estableció para alcanzar mínimos nutricionales en la población (ASF, 2015b: 51). A partir de su concepción causal de la pobreza, los tres programas coincidían en que “si se desarrollan las regiones, la pobreza disminuirá” (ASF, 2015b: 62).

La puesta en marcha de los programas anteriores significó un cambio sustancial pues, “aunque resulte un tanto paradójico, hasta antes de 1982 la política social no tuvo el sustento de un programa de carácter nacional, universal y ampliamente incluyente de las poblaciones desfavorecidas” (Castillo y Arzate, 2013: 72). A partir de entonces, la política social en México “se transformó en una política orientada a atender las necesidades

<sup>42</sup>Aunque, a juicio de la ASF, “El PIDER, la COPLAMAR y el SAM no constituyeron una política exclusiva de combate a la pobreza, sino que buscaban el desarrollo focalizado de regiones y grupos organizados específicos” (ASF, 2015b: 52).

específicas de un grupo social determinado en lugar de dar apoyos generalizados a toda la población” (Cejudo y Michel, 2015: 38).

La adopción de programas enfocados en la mitigación de la pobreza conllevó la desatención de políticas sociales integrales y universales, así como el abandono de la noción de los derechos sociales (Massé, 2002).

Es así como en la literatura especializada se afirma que en ese momento se inaugura en México un “nuevo estilo de gestión de la política social” (Moreno, Ortiz y Marrufo, 2004: 63), que se inicia formalmente con el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y que, aun con sus matices, ha perdurado en el país desde entonces. Con la intención de contrastar la afirmación anterior, a continuación se realiza un balance global de la política social en el país durante los mandatos de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), Vicente Fox Quesada (2000-2006), Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) y Enrique Peña Nieto (2012-2018).

## EL NUEVO MODELO DE LA POLÍTICA SOCIAL

### Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)

Carlos Salinas de Gortari accede al poder en un contexto caracterizado por una triple crisis: crisis de legitimidad, por resultar electo en unos comicios altamente cuestionados; crisis económica, porque las tribulaciones financieras de 1982 aún mostraban secuelas en el déficit público, la inflación y la deuda externa, y crisis social, por los elevados niveles de pobreza, desigualdad y pérdida del poder adquisitivo que se registraban en la población. Para atender ese trinomio de contrariedades, las acciones gubernamentales y, por extensión, el estilo de políticas sociales que se verificaron durante el sexenio, se articularon en torno a la ideología y las pautas del neoliberalismo.

Efectivamente, las gestiones instrumentadas durante el sexenio de Carlos Salinas tuvieron como objetivo prioritario “estabilizar la economía vía el control de la inflación, la estabilización del sector externo, el saneamiento de las finanzas públicas, y el control de la devaluación del peso frente al dólar” (Mendoza, 2013: 74), lo que implicó, entre otras acciones,

una mayor apertura a la inversión extranjera (que tuvo su momento cumbre con la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá); la privatización de bienes públicos, como empresas paraestatales y tierras comunales; la eliminación de algunos subsidios, y la supeditación de las políticas salariales y de empleo a la estabilización macroeconómica. La aplicación de la doctrina neoliberal en el sexenio fue tan amplia y profunda que en la última reunión del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), a finales de 1994, el FMI consideró a México como el alumno más destacado de las políticas de “ajuste estructural” y liberalización económica.

El proyecto político de Carlos Salinas fue arropado ideológicamente por lo que él denominó “liberalismo social”, esto es, “una estrategia de desarrollo que se apega a los principios de libre mercado, pero que incluye el gasto gubernamental para proveer un nivel mínimo de servicios de salud y educación, así como programas compensatorios para los más marginados, con mecanismos para fomentar la creación de ‘capital social’” (Tetreault, 2012: 54). En el fondo, el liberalismo social remitía a una concepción que, vinculada a los postulados neoliberales, se oponía a la intervención excesiva del Estado y concebía como necesaria la participación de los sectores privados y sociales, como afirma Tetreault recuperando a Duhau:

Esta estrategia refleja lo que era en ese entonces un paradigma emergente en la política social en toda América Latina, una que concuerda con el Posconsenso de Washington, y cuyos preceptos principales incluían programas focalizados para combatir la pobreza, disciplina fiscal (en donde el gasto social está subordinado a políticas económicas), descentralización (es decir, la transferencia de responsabilidades administrativas hacia niveles más bajos de gobierno), privatización (de fondos de pensión, por ejemplo), y participación (de beneficiarios, ONG y el sector privado) (Tetreault, 2012: 54).

En relación con las políticas sociales, un programa enmarcó las acciones gubernamentales para el combate a la pobreza y el desarrollo social durante el sexenio: el PRONASOL.

Iniciado en diciembre de 1988, su Consejo Consultivo presentó al PRONASOL como el principal instrumento para la erradicación de la pobreza extrema y simultáneamente como parte de una política social que presentaba

una nueva oferta de bienes públicos que no producían efectos desestabilizadores en el contexto macroeconómico (De María *et al.*, 2014: 203).

Dado el objetivo del combate a la pobreza, el PRONASOL se orientó a “asegurar a todos los mexicanos un piso social básico en materia de alimentación, salud, educación y vivienda” (Consejo Consultivo del PRONASOL, 1994: 71). Así, se planteó “dotar a las personas en situación de pobreza de mejores oportunidades y que a la vez desarrollasen sus capacidades productivas, para encontrar un empleo o actividad productiva que les permitiese obtener un nivel de ingreso mejor que el que poseían, o al que ni siquiera tenían acceso” (Mendoza, 2013: 77). Además, este programa se sustentó en cuatro principios: el respeto a las formas de organización individuales y comunitarias; la participación de las comunidades; la corresponsabilidad entre la sociedad y el Estado, y la honestidad y transparencia en el manejo de los recursos.

Según la documentación oficial del programa, PRONASOL estaba destinado para la atención de 41 millones de pobres y, especialmente, de los pobres extremos (que se calculaban en 17 millones). Asimismo, identificaba como grupos prioritarios de atención a grupos vulnerables, entre los que se encontraban jóvenes, mujeres y niños, así como indígenas, campesinos, jornaleros y habitantes de barrios marginales.

Por su extensión, objetivos y recursos se ha afirmado que, más que un programa, el PRONASOL puede caracterizarse como una estrategia de intervención, un paraguas de iniciativas orientadas a combatir la marginación social y la extrema pobreza (Gómez Bruera, 2015).

En cuanto estrategia de intervención para el desarrollo social, el PRONASOL incluyó tres secciones bajo las cuales se agruparon numerosos subprogramas y proyectos: 1) Bienestar Social, donde se pretendía ofrecer un piso básico de bienestar para la población, que se traducía en iniciativas de infraestructura de servicios como agua potable, drenaje, electrificación y otras capaces de incidir en la salud, la educación, la vivienda y los servicios básicos; 2) Producción, para crear oportunidades de empleo y desarrollo de capacidades productivas y 3) Desarrollo Regional, para promover obras de infraestructura y programas especiales en regiones específicas. El presupuesto del programa subió de 1,640 millones de pesos en 1989, a 9,233 millones de pesos en 1994, hasta representar 0.65 por ciento del producto interno bruto (PIB) nacional en su último año (Tetreault, 2012: 51).

En total, el PRONASOL ejerció 12 mil millones de dólares entre 1989 y 1993, en la atención a 2,378 municipios en el país, cifra que representó 95 por ciento del total de los municipios (Cornelius, Fox y Craig, 1994: 8).

De entre las numerosas evaluaciones que existen sobre el programa, se coincide en cuatro juicios sobre el PRONASOL:

- 1) La focalización no fue adecuada, la distribución de los recursos no fue equitativa para todas las regiones con altos índices de pobreza y la transparencia de recursos fue prácticamente nula (Díaz-Cayeros y Magaloni, 2003a; Pérez, 2001; Tetreault, 2012; Ordóñez, 2002).
- 2) No hubo estructuración de programas sino más bien confusión y duplicación en sus acciones y vertientes, que propiciaron el desvío de recursos para acciones no prioritarias para los objetivos originales del desarrollo (Cornelius, Fox y Craig, 1994; Ordóñez, 2002).
- 3) La estrategia de participación, si bien generó numerosos procesos participativos, en general se realizó sin sustento institucional y produjo desplazamiento de gente con menores niveles socioeconómicos y de escolaridad, así como de los gobiernos municipales (sobre el ámbito de la participación en el PRONASOL se profundizará más adelante, en el apartado específico de evaluación de la participación en México).
- 4) No funcionó tanto para el combate a la pobreza como para revigorar el apoyo político-electoral al partido gobernante, y al presidente en turno, al actuar como un instrumento clientelar y de manipulación política, convirtiéndose así en un instrumento de legitimación (Díaz-Cayeros y Magaloni, 2003b):

Como respuesta a la debacle electoral de 1988, el PRONASOL puede verse como una estrategia que justamente buscaba ampliar y renovar una base de apoyo popular en crisis, abarcando un universo más amplio que el de los sectores sociales representados dentro del partido oficial y sus corporaciones. Desde el punto de vista político, se ha criticado su función legitimadora del partido oficial (y del presidente en turno) mediante una dinámica clientelar bastante eficaz (Maldonado, 2013: 25).

Un efecto del PRONASOL que tiene amplia relevancia para las políticas sociales en el país, tanto en este sexenio como en los posteriores, es la creación en mayo de 1992 de una secretaría destinada específicamente al

combate a la pobreza y los programas sociales: la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), misma que surgió originalmente para dar sustento institucional al PRONASOL (Pérez, 2001: 208). Acaso uno de los planteamientos más trascendentales de las últimas tres décadas, la creación de la SEDESOL, implicó la creación de una estructura administrativa y la asignación de presupuesto específico para la política de desarrollo social, por lo que incluso se le considera “el principal parteaguas de la política social” (Cejudo y Michel, 2015: 38).

Para concluir, en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari se dieron tres modificaciones fundamentales en las políticas sociales. Primero, el cambio de posición de la política social dentro del conjunto de acciones del gobierno (Pérez, 2001: 207), la cual pasó de ubicarse en una posición marginal a ser el centro y eje de la acción pública, como su razón de ser (Warman, 1994: 15). El segundo cambio se refiere al objetivo establecido para la política social de promover el acceso de toda la población a un nivel básico de servicios, donde ese acceso a través de la acción pública “no presupone que los servicios se presten directamente por las instituciones públicas ni que en todos los casos sean gratuitos” (Pérez, 2001: 207). Esto es, la apertura a los sectores sociales y privados en detrimento de la primacía estatal. Vinculado a lo anterior, la tercera modificación radicó en la incorporación del principio de corresponsabilidad, donde se planteó que la población beneficiaria no sólo recibiría los beneficios de la política social, sino que también sería responsable de su gestión, funcionamiento y eficacia.

En cualquier caso, y a pesar de la enorme popularidad que llegó a tener, el PRONASOL sería cancelado para dar paso a un nuevo programa social centrado en la pobreza, el cual llegaría de la mano del nuevo presidente, elegido en medio de sonadas turbulencias políticas y económicas.

#### Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000)

El periodo de gobierno del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León inició con una severa crisis de legitimidad del sistema político posrevolucionario, fustigada en gran medida por la irrupción del Ejército Zapatista de Liberación Nacional. Además, a poco menos de tres semanas de iniciado su mandato, una caída de las reservas internacionales produjo una devaluación de la moneda, lo cual ocasionó una reacción en cadena de fuga masi-

va de capitales, una grave inflación y un exacerbado incremento de las tasas de interés. Se trató, pues, de una profunda crisis económica en México,<sup>43</sup> la más grave registrada en el país desde la década de 1930 y a la que se conoció, en el ámbito internacional, como el “efecto tequila”.

En el ámbito interno, los estragos fueron amplios, profundos e intensos. Muchas personas perdieron su patrimonio por el incremento desmedido de las tasas de interés, y la socialización de la deuda privada<sup>44</sup> y la pérdida del poder adquisitivo<sup>45</sup> ahondaron los efectos negativos de la crisis económica entre la mayoría de la población mexicana. Fueron tales las consecuencias, que se calcula que la incidencia de la pobreza había aumentado en el país hasta 70 por ciento en 1996 (Székely, 2003).

En términos de políticas sociales, a pesar de los intentos de distanciarse del gobierno anterior, que incluyó la paulatina suspensión del PRONASOL, el gobierno de Ernesto Zedillo dio continuidad a la estrategia de política social iniciada con Carlos Salinas. Así, por ejemplo, en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 el gobierno federal indicó que la política social sería entonces nacional, integral, incluyente, participativa y federalista. En la práctica, tales calificativos se refirieron a recalcar la corresponsabilidad de organizaciones sociales y ciudadanos en el desarrollo social (Pérez, 2004: 209), a profundizar la descentralización hacia estados y municipios (proceso que se nombró “nuevo federalismo”), y a encauzar la focalización a las familias más pobres (Ceja, 2004); todo ello en el marco de “una concepción centrada en la eficiencia del gasto y el papel del mercado como determinante último del acceso al bienestar mediante el aprovechamiento de activos y oportunidades” (Maldonado, 2013: 28).

<sup>43</sup>De diciembre de 1994 a marzo de 1995 la moneda mexicana se devaluó 100 por ciento frente al dólar (Ceja, 2004). La inflación pasó de 7 por ciento anual, en noviembre de 1994, a 8 por ciento mensual, en abril de 1995. La tasa de interés bancaria se elevó 110 por ciento en marzo de 1995 (Mendoza, 2013: 82).

<sup>44</sup>Para resolver la insolvencia de los bancos privados, el gobierno creó un fondo con el objetivo de absorber la cartera vencida de los bancos, convirtiendo pagarés e intereses derivados en deuda pública. Ese instrumento se denominó Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA).

<sup>45</sup>En el primer año de gobierno del presidente Zedillo, los salarios mínimos perdieron alrededor de 30 por ciento de su poder adquisitivo (29 por ciento de incremento autorizado contra una inflación que, en el mejor de los casos, ascenderá a 50 por ciento) y los salarios contractuales entre 30 y 40 por ciento (en mayo de 1995 se efectuaron 273 revisiones de contratos colectivos, con incrementos salariales medios de 11.1 por ciento, contra una inflación acumulada de enero a mayo de 28.8 por ciento, más lo que se perdió en el resto del año) (Ceja, 2004).

Indudablemente, el programa que distinguió la política social zedillista fue el PROGRESA. Dada la relevancia que adquirió a nivel nacional, la influencia en el ámbito latinoamericano y la persistencia transexenal, conviene examinar con más detalle el PROGRESA y sus derivaciones en los siguientes sexenios.

Luego de la implementación de un programa piloto en Campeche, entre 1995 y 1996, Ernesto Zedillo anunció durante su segundo informe de gobierno, en diciembre de 1996, el lanzamiento del PROGRESA, el cual comenzó a operar en agosto de 1997.

El PROGRESA se focalizó en hogares en situación de pobreza extrema en zonas con altos niveles de marginación, rurales inicialmente. Así, a diferencia del PRONASOL que tenía como destinatarios a las comunidades, el PROGRESA estableció como su población objetivo a las familias y, en concreto, a los niños y jóvenes de esas familias para de esa forma “romper el ciclo vicioso de la pobreza intergeneracional”. Dado su enfoque para el desarrollo de capital humano, con el objetivo de atajar ese círculo intergeneracional de pobreza, se suele afirmar que el PROGRESA es parte de los programas y las políticas sociales de “nueva generación” (Franco y Canela, 2016).

En este sentido el programa se diseñó para tres componentes de acción esenciales: el primero de ellos, el de educación para asegurar la asistencia de los niños a las escuelas mediante un sistema de becas con el fin de evitar su deserción por motivos de falta de recursos; el segundo el de salud, el cual priorizaba la atención médica a niños menores de cinco años, así como a mujeres embarazadas y en lactancia; y el tercero el de alimentación, cuya finalidad consistía en transferir monetariamente apoyos a las familias, para la compra de alimentos de un valor nutricional adecuado para el desarrollo (Mendoza, 2013: 85).

Una segunda característica del programa, acaso la más relevante, fue que en vez de otorgar bienes de consumo o en especie como los programas precedentes, el PROGRESA entregó transferencias monetarias directas a los beneficiarios, bajo la idea de que esos ingresos servirían para apoyarles en la obtención de un mínimo de bienestar, a partir del cual superar su pobreza.<sup>46</sup>

<sup>46</sup>Como lo resume Tetreault (2012), la idea de transferir recursos directamente a los pobres en el PROGRESA fue de Santiago Levy, un subsecretario de Hacienda. Sus argumentos fueron los siguientes: “1) los programas de pobreza deben ser congruentes con las reformas

Para los pobres extremos sí se justificaban transferencias temporales de ingresos o subsidios al consumo dado que un mínimo nivel nutricional, de salud y de seguridad es requerido antes de poder invertir en la adquisición de capital humano, sumarse al mercado laboral, adoptar decisiones “riesgosas” como la adopción de nuevos cultivos, actividades productivas o la migración en busca de oportunidades y, en definitiva, para valerse por sí mismos (Maldonado, 2013: 28).

Evidentemente, el PROGRESA estableció diversos requisitos para la asignación de las transferencias monetarias directas. Dos de las estipulaciones más relevantes fueron la condicionalidad y la feminización. Primero, las transferencias se entregaban según el número de hijos, el sexo y el grado escolar, pero, sobre todo, se condicionaban a la asistencia de los niños a la escuela y a los centros de salud para revisiones periódicas y capacitaciones.<sup>47</sup> La condicionalidad se instrumentó como una herramienta que, acompañada del incentivo económico, podría coadyuvar al cumplimiento de los objetivos.

Un segundo requisito para la asignación de las transferencias es que éstas se otorgaban directamente a las madres de cada hogar o, en su defecto, a las personas a cargo del cuidado de los menores. Justificada con la supuesta evidencia empírica de que las mujeres gastan una mayor parte del ingreso en alimentos y salud para los niños (Maldonado, 2013: 35), esta medida trasladó la corresponsabilidad del cumplimiento del programa a las madres de familia.

---

estructurales y, por tanto, deben evitar subsidios generalizados y controles de precios, los cuales introducen distorsiones contraproducentes en el mercado; 2) dada la necesidad de mantener el equilibrio fiscal, los programas para la pobreza sólo deben llegar a la población objetivo y hacerlo de manera eficiente en cuanto a costos; 3) los programas para la pobreza deben distinguir entre pobreza moderada y pobreza extrema; los extremadamente pobres tienen que destinar la mayor parte de sus ingresos a la alimentación y tienen menor capacidad para enfrentar riesgos, por tanto, no pueden participar plenamente en el mercado de trabajo, migrar y aprovechar las oportunidades de educación, como los moderadamente pobres; 4) la pobreza extrema no es sólo un problema principalmente rural, sino que los más pobres de los extremadamente pobres se localizan en su mayoría en las áreas rurales; y 5) las políticas para los extremadamente pobres deben aprovecharse de las complementariedades que existen entre nutrición, salud y educación” (2012: 53).

<sup>47</sup> Así, el programa otorgaba una transferencia bimensual con varios componentes: becas educativas y apoyos para la adquisición de útiles escolares; transferencia monetaria condicionada a la asistencia a servicios de salud y complementos nutricionales en especie para menores de cinco años, mujeres embarazadas y lactantes y servicios de salud preventiva e inmunización para la familia” (Maldonado, 2013: 35).

Para Valencia, las transferencias establecidas por el PROGRESA tuvieron un trasfondo de modificación estratégica de la política de desarrollo social. En su interpretación, el PROGRESA apuntó hacia el abandono de la política de subsidios a la oferta (abandono de los apoyos a precios subsidiados y del control de precios de alimentos) y el paso hacia los subsidios a la demanda a través de la focalización sofisticada que busca el desarrollo del capital humano mediante la atención a algunas necesidades alimenticias, educativas y de salud de los pobres extremos. “Se concibe que los subsidios a la demanda (transferencias) distorsionan menos el mercado que los dirigidos a la oferta (precios)” (Valencia, 2006: 88). Se trata de un programa que se sustenta en una acción directa de incidencia en la salud, la educación y la alimentación de los más pobres para la creación de un capital humano más sólido:

En la hipótesis subyacente del programa predomina la teoría del capital humano que privilegia el papel instrumental de la educación, la salud y la alimentación para aumentar la productividad y la consecución de objetivos económicos a nivel micro y macro. Es decir, el programa parte de la hipótesis de que el capital humano deficiente de los pobres causa un rendimiento reducido de su trabajo, lo cual genera bajos ingresos y, en consecuencia, impide que los hogares pobres inviertan en el capital humano de las siguientes generaciones para aumentar su bienestar, con lo cual el círculo vicioso continúa (Bizberg y Flamand, s/f: 17-18).

Además de las examinadas, el PROGRESA tuvo tres características que lo destacaron respecto de los programas de combate a la pobreza predecesores en México: 1) contó con reglas de operación en las que se detallaban los procedimientos y responsabilidades de cada instancia responsable del programa; 2) estableció criterios relativamente objetivos y transparentes para la selección de localidades y hogares beneficiarios; 3) fue evaluado por una institución internacional (el International Food Policy Research Institute), lo cual fue planeado dentro del propio diseño del programa (Maldonado, 2013: 34-35).

Hace unas líneas se indicó la trascendencia de este programa en el ámbito latinoamericano. Efectivamente, el PROGRESA fue un programa pionero en su tipo en la región; de hecho, fue el primer programa social de transferencias condicionadas (PTC) que se implantó a nivel nacional en un

país latinoamericano. Actualmente, los PTC constituyen una pieza importante de los sistemas de protección social en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2015: 72). De hecho, en datos de 2014, se registraron PTC en 20 países de la región, los cuales atendían a 21.5 por ciento de la población regional (CEPAL, 2015: 72).<sup>48</sup>

Sin embargo, el PROGRESA no fue el eje de la política social zedillista, a diferencia del PRONASOL que sí lo fue para la política social salinista, pues el peso relativo de los programas fue distinto. De 1989 a 1994, el PRONASOL representó un promedio anual de 0.51 por ciento del PIB, mientras que el PROGRESA representó sólo 0.04 por ciento, en 1997 (Mendoza, 2013: 86).

Según Tomás Pérez, la política social zedillista se desarrolló en tres ejes principales: 1) la atención focalizada de los grupos en pobreza extrema a través del PROGRESA; 2) la reforma a la seguridad social que buscó asegurar el autofinanciamiento del IMSS y modificar el sistema de pensiones, y 3) la descentralización de las políticas sociales mediante la distribución del presupuesto del ramo 26 sobre desarrollo regional (2001: 209).

Ya se expuso un análisis sobre el PROGRESA en páginas previas. Para el caso del segundo punto, se trató fundamentalmente de una reforma al sistema de pensiones con la intención de pasar de uno de aportaciones colectivas a un sistema de cuentas individuales para tener la posibilidad de que el dinero de la pensión pudiese entrar al mercado con la anuencia del trabajador. Es decir, una reforma de privatización e individualización de los sistemas de pensiones. El último punto se refiere a la descentralización de los fondos federales de educación, salud e infraestructura social a estados y municipios.<sup>49</sup>

Llegó el 2000 y, con él, la finalización del periodo sexenal de Ernesto Zedillo, quien le cedió la banda presidencial por primera vez en la historia del país a un presidente no surgido de las filas del Partido Revolucionario Institucional. Quedaba por ver si dicha alternancia también significaría un cambio en la política social del país.

<sup>48</sup>Para conocer definiciones, orientaciones y balances sobre los PTC se sugiere revisar: Barba (2016), CEPAL (2015), Filgueira (2014), Lavinas (2014) y Valencia (2008).

<sup>49</sup>En 1996, el ramo 26 se integró con dos fondos: desarrollo social municipal y de prioridades, y promoción del empleo y la educación. Mientras que para el ejercicio fiscal de 1998 se crea el ramo 33, formado por recursos de los ramos 26 (combate a la pobreza), 25 (educación), 23 (partida del presidente), 29 (saneamiento financiero), 04 (seguridad pública) y 23 (coordinación hacendaria) (Mendoza, 2013: 86).

## Vicente Fox Quesada (2000-2006)

El 1 de diciembre de 2000, Vicente Fox Quesada tomó posesión como presidente de México. Indudablemente, generó una gran expectación porque fue el primer presidente que, luego de 71 años ininterrumpidos, no surgió del Partido Revolucionario Institucional sino del conservador Partido Acción Nacional (PAN). Pero además de ser el presidente de la *alternancia democrática*, durante su campaña electoral el entonces candidato Vicente Fox se había dedicado desenfadadamente a ofrecer una serie de promesas notables, pero que lucían excesivas, tales como un crecimiento anual de 7 por ciento del PIB, la creación de un millón de empleos por año y la erradicación total de la inseguridad. Por si fuera poco, a diferencia de sus dos antecesores, Vicente Fox no inició su periodo presidencial con una crisis económica ni con una crisis política; todo lo contrario, el crecimiento económico era sostenido y ser el presidente de la alternancia le otorgaba un bono de legitimidad inicial. Por tanto, las expectativas eran muy altas al inicio del sexenio.

Aunque la política social no parecía ocupar un lugar preeminente en la agenda (Flamand y Moreno-Jaimes, 2015: 2017), el gobierno foxista presentó la estrategia de desarrollo social Contigo, cuyos objetivos eran: “reducir la pobreza extrema, generar igualdad de oportunidades para los grupos más pobres y vulnerables, apoyar el desarrollo de las capacidades de las personas en condición de pobreza y fortalecer el tejido social a través de fomentar la participación y el desarrollo comunitario” (Programa Nacional de Desarrollo Social 2004-2006: 19).

Con el propósito de romper con el círculo vicioso del empobrecimiento, la estrategia Contigo se concentró en “la ampliación de capacidades, la promoción de la protección social, la generación de oportunidades de ingreso y la formación de patrimonio” (Franco y Canela, 2016: 163). Contigo proyectó cuatro líneas de acción: 1) la ampliación de capacidades: educación, salud y capacitación laboral; 2) la generación de oportunidades productivas: desarrollo local y acceso al crédito, generación de empleo; 3) la provisión de protección social: salud y protección social, previsión social, y 4) la formación de patrimonio: vivienda y ahorro. Estas líneas de acción se proyectaron para atender cinco etapas del ciclo de vida: prenatal, infancia, adolescencia y juventud, adultos y adultos mayores. Inicialmente, para

la estrategia Contigo se consideraron 223 programas federales, distribuidos en las cuatro líneas de acción (véase cuadro 6).

Cuadro 6  
Líneas de acción, ámbitos y programas federales considerados inicialmente en la estrategia de desarrollo social Contigo

<i>Líneas de acción</i>	<i>Ámbitos</i>	<i>Número de programas</i>
Desarrollo de capacidades	Educación, salud, nutrición y capacitación laboral.	123
Oportunidades productivas y de ingreso	Desarrollo local, acceso al crédito y generación de empleo.	38
Protección social	Salud, previsión social y protección contra riesgos individuales y colectivos.	9
Formación de patrimonio	Ahorro, vivienda y derechos de propiedad.	53

Fuente: Elaboración propia con base en el Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006.

No obstante el intento de articulación y equidad de la política social de la estrategia Contigo, en la práctica se observó que hubo líneas de acción y programas sociales que tuvieron más prioridad que otros. A partir de un análisis sobre la repartición del presupuesto social durante el sexenio, se puede constatar que las vertientes Desarrollo de capacidades y Formación de patrimonio concentraron cerca de 85 por ciento del presupuesto total asignado, mientras que las vertientes Oportunidades productivas y de ingreso y Protección social sólo recibieron en promedio cerca de 25 por ciento (Mendoza, 2013: 98).

Tal como sucedió en los sexenios previos, durante el mandato de Vicente Fox hubo también programas sociales prioritarios y hasta emblemáticos, algunos incluso concentraron las asignaciones presupuestales no sólo en cada línea de acción, sino del total asignado al rubro de desarrollo social, como los programas Oportunidades y el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura, que representaron más de la mitad del presupuesto federal de combate a la pobreza extrema en 2003 (Tetreault, 2012: 55).<sup>50</sup> Al respecto, dos programas sociales pueden catalogarse como los princi-

<sup>50</sup>Una sistematización de los principales programas sociales en el sexenio de Vicente Fox puede consultarse en Agís (2015: 125).

pales de la primera administración federal panista: Oportunidades y el Seguro Popular.

El programa conocido como Oportunidades, durante el sexenio de Fox significó la continuidad del PROGRESA y, por ende, el mantenimiento de los PTC. Efectivamente, luego de evaluaciones positivas al PROGRESA por organismos internacionales como el BM y el BID, que hasta lo consideraron como un modelo de exportación (Banegas y Mora, 2012),<sup>54</sup> el gobierno de Vicente Fox decidió no sólo conservarlo, sino también ampliarlo. De esta forma, en 2002 el otrora PROGRESA cambió de nombre a Programa Nacional de Desarrollo Humano Oportunidades y fue incorporado a la vertiente de desarrollo de capacidades en la estrategia Contigo.

Manteniendo el esquema original del PROGRESA, el programa Oportunidades realizó algunos cambios para expandir su incidencia. Amplió su cobertura, primero a familias de zonas semiurbanas y después a las zonas metropolitanas de las grandes ciudades del país. El apoyo educativo también se innovó, pues las becas para educación básica se ampliaron hasta la educación media superior. Una modificación relevante fue la incorporación de Jóvenes con Oportunidades, el cual otorgó apoyo financiero a estudiantes que terminan el nivel medio superior para ayudarlos a sufragar estudios superiores, iniciar un negocio o invertir en algún patrimonio. Otro componente fue el Apoyo a Adultos Mayores, el cual se incorporó en 2006 e instauró el otorgamiento de transferencias monetarias a adultos de 70 años o más, que fueran además integrantes de familias afiliadas al programa.

Otros dos cambios por destacar en el programa Oportunidades fueron la sustitución de las promotoras por los Comités de Participación Comunitaria, instancias que se integraron con las vocales de cada componente, elegidas por las propias comunidades. Además, se crearon talleres sobre planificación familiar, adolescencia y sexualidad, y adicciones, los cuales iban dirigidos a los becarios del programa (Onofre, 2012).

<sup>54</sup>Cuatro parecen ser las razones que hicieron de Oportunidades una referencia a nivel internacional. Primero, su éxito en materia de canalización de recursos sociales a los hogares más pobres. Segundo, el logro de una amplia cobertura social a un costo muy reducido. Tercero, la operación de un esquema efectivo de contraprestaciones de los hogares que asegura que una parte sustantiva de los recursos transferidos son invertidos en la acumulación de capital humano de las generaciones futuras. Y, cuarto, la puesta en marcha, desde su inicio, de un ambicioso sistema de evaluación del impacto del programa" (Banegas y Mora, 2012: 42).

El programa Seguro Popular, una política pública implementada por el gobierno foxista, buscó alcanzar la cobertura universal en salud. Con mayor precisión, el Seguro Popular “no pretendía, en lo inmediato, integrar a los servicios de salud de los sectores contribuyentes sino solamente inscribir a las personas en un programa que operarían las secretarías de salud de los estados” (Bizberg y Flamand, s/f: 9-10).

Aunque se inició como un programa piloto en 2002, el Seguro Popular arrancó formalmente en 2004 con las reformas a la Ley General de Salud, a partir de las cuales se creó el Sistema de Protección Social en Salud, con el propósito de garantizar los servicios de salud combinando el financiamiento federal con la provisión descentralizada de los servicios de salud estatales (Bizberg y Flamand, s/f: 20).

Así, cual brazo operativo de este sistema de protección, el Seguro Popular surgió como el principal instrumento para ofrecer protección financiera y servicios en materia de salud a la población no asegurada y de menores recursos del país. Su diseño se orienta a financiar un paquete de servicios personales de salud de primer y segundo nivel (atención ambulatoria y hospitales generales) y de atención de tercer nivel, que los afiliados reciben sin tener que efectuar desembolsos cuando obtienen la atención médica (Bizberg y Flamand, s/f: 20). Tal esquema de atención tiene la finalidad de atajar los catalogados “gastos de bolsillo” y “catastróficos”, los cuales disminuyen el patrimonio y pueden empujar a los hogares a la línea de pobreza o profundizan tal condición (Frenk y Gómez-Dantés, 2008).

Conviene reseñar dos creaciones institucionales relevantes en materia de política social durante el sexenio de Vicente Fox: la promulgación de la LGDS y la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

El 20 de enero de 2004 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la LGDS, la primera normativa en el país para regular las estrategias, políticas y acciones en dicho ámbito. Pero la LGDS es significativa no sólo por su carácter normativo fundacional, sino porque fundamenta el enfoque de derechos en las políticas sociales,<sup>52</sup> la medición multidimensional de la

<sup>52</sup>“En el enfoque basado en derechos, como sostiene Abramovich, se considera que el primer paso para otorgar poder a los sectores excluidos es reconocer que ellos son titulares de derechos que obligan al Estado. Al introducir este concepto se procura cambiar la lógica de los procesos de elaboración de políticas, para que el punto de partida no sea la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino sujetos con derecho a demandar

pobreza, la evaluación constante de los programas y la creación del CONEVAL, y establece que el gasto destinado a los programas sociales tendrá que aumentar cada año, al menos proporcionalmente con la inflación.

Como se ha señalado, la LGDS, específicamente el apartado sobre la evaluación de la política social, determinó la creación del CONEVAL como una instancia con autonomía técnica y de gestión, cuyo objetivo es, precisamente, evaluar la política de desarrollo social.<sup>53</sup> Se trató de un organismo creado con el propósito de que la política social del gobierno federal fuese más transparente y efectiva.

En suma, el sexenio de Vicente Fox ha sido de los periodos presidenciales con el mayor número de creaciones institucionales relacionadas con el desarrollo social y donde se planteó, por primera vez con mayor claridad, la intención de articular acciones con miras a la universalización de la seguridad social.

No obstante, tampoco se logró un descenso relevante de los niveles de pobreza, ni hubo una mejor articulación ni se alcanzó la universalización. A manera de ejemplo: en el caso del Seguro Popular, si bien se obtuvo un incremento de afiliados, no se han reducido de manera considerable el gasto de bolsillo ni el gasto catastrófico en la población, además de que la calidad de los servicios médicos y el equipamiento de los centros de salud no son óptimos. En el caso de la articulación, a pesar de que Contigo fue planteada como una estrategia integral de desarrollo social, en la práctica no alcanzó una adecuada vinculación, incluso entre los programas pertenecientes al mismo sector, pues Oportunidades no se relacionó con el Seguro Popular, aunque ambos atendían el componente de salud (Franco y Canela, 2016: 165-166).

Con tal panorama concluyó el periodo presidencial de Vicente Fox Quesada para dar paso a un nuevo sexenio, también de extracción panista.

---

determinadas prestaciones y conductas. Las acciones que se emprendan en este campo no son consideradas solo como el cumplimiento de mandatos morales o políticos, sino como la vía escogida para hacer efectivas las obligaciones jurídicas, imperativas y exigibles, impuestas por los tratados sobre derechos humanos. Los derechos demandan obligaciones y ante las obligaciones se requieren mecanismos para hacerlas exigibles y darles cumplimiento" (CEPAL, 2016: 14). Para mayor referencia sobre el tema, véase Abramovich (2006).

<sup>53</sup>Para conocer una cronología de las instituciones y acciones de la política de evaluación en México, véase CONEVAL (2015: 17-20).

## Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012)

El sexenio del segundo presidente surgido de las filas del PAN, Felipe Calderón Hinojosa, inició en un entorno político crispado debido a que el proceso en el que fue electo, por un margen muy estrecho,<sup>54</sup> devino en la impugnación del mismo y en un conflicto poselectoral. Además, estuvo marcado por el enfrentamiento frontal que emprendió contra el narcotráfico, comúnmente conocido como la guerra contra el narco, proceso que arrojó cifras alarmantes de violencia hacia la población civil.<sup>55</sup> Aun entre conflictos postelectorales y armados, el presidente Felipe Calderón realizó cambios e implementó políticas en el ámbito del desarrollo social que caracterizaron su gobierno.

Al igual que en el sexenio anterior, el gobierno de Calderón planteó una estrategia de desarrollo social, la cual pretendía la ampliación de las capacidades que permiten a las personas acceder a una vida digna sin comprometer el patrimonio de las generaciones futuras. La estrategia se planteó con el objetivo de coordinar las acciones del gobierno federal, evitando la dispersión y la subutilización de los recursos públicos, y promoviendo la complementariedad de los tres órdenes de gobierno (Franco y Canela, 2016: 166). Dicha estrategia fue Vivir Mejor.

A partir de concebir que el propósito de la política social es “instrumentar acciones dirigidas a corregir las distorsiones distributivas del mercado, igualar las oportunidades y garantizar una vida digna para los mexicanos” (Gobierno Federal, s/f: 26), Vivir Mejor se enfocó en tres líneas de acción: el desarrollo de capacidades básicas, la consolidación de una red de protección social y el establecimiento de “puentes comunicadores hacia un desarrollo económico sostenido y sustentable” (Gobierno Federal, s/f: 26).

<sup>54</sup>En el cómputo final, el entonces candidato del PAN, Felipe Calderón Hinojosa, superó en votos al candidato Andrés Manuel López Obrador, de la Coalición por el Bien de Todos (integrada por el Partido de la Revolución Democrática, el Partido del Trabajo y Convergencia), por un margen de 0.56 por ciento.

<sup>55</sup>La guerra contra el narcotráfico del presidente Felipe Calderón tuvo “un saldo de 80,000 asesinatos (International Crisis Group, 2015), en el que destaca el feminicidio, con un crecimiento de 155 por ciento (Rama y Díaz, 2014); la cifra de desaparecidos se estima en 22,000 (Human Rights Watch, 2014), y el número de desplazados por la violencia en el país ascendió a 284 418 (Rubio, 2014). Según datos del INEGI, en 2013 el número de hogares donde al menos un miembro ha sido víctima de un crimen fue de 10.7 millones (Cawley, 2014)” (Leyva y Köhler, 2016: 317).

La primera línea de acción para el desarrollo de capacidades básicas se planteó en seis ámbitos: alimentación, educación, salud, vivienda, infraestructura social básica e identidad jurídica. La segunda línea de acción, relacionada con la red de protección social, se diseñó en cinco ámbitos: asistencia a personas o grupos en condiciones de vulnerabilidad (adultos mayores, personas con discapacidad, niños y adolescentes en situación riesgo, mujeres víctimas de maltrato y violencia, jornaleros agrícolas, indígenas), protección ante gastos catastróficos de salud, protección ante pérdida temporal del empleo, acciones de apoyo ante coyunturas de mercado y protección ante desastres naturales. Por último, la tercera línea de acción buscó desarrollarse en dos ámbitos: construir puentes desde la política social (capacidades productivas, inserción en el mercado laboral, infraestructura productiva social, mejorar las condiciones de vida de las comunidades) y construir puentes desde la política económica (facilidad de acceso al mercado laboral, ampliar y fortalecer los mecanismos de ahorro y acercarlos a las familias en pobreza, generar empleo directo e indirecto a través de grandes proyectos de infraestructura, acciones para el desarrollo económico regional y certeza jurídica y seguridad pública).

En su documento rector se establece que la estrategia Vivir Mejor “toma en cuenta los programas existentes y los complementa con acciones nuevas que se irán incorporando” (Gobierno Federal, s/f: 26). Aun así, se plantearon acciones novedosas, entre ellas destacan los objetivos de ampliar la oferta educativa en los niveles de educación media superior y superior mediante el otorgamiento de becas y la ampliación de la infraestructura; el propósito de universalizar el acceso a los servicios de salud pública en un plazo de tres años; la intención de formar y fortalecer fondos de apoyo a personas vulnerables, y la idea de vincular la política económica con las políticas sociales para ampliar las oportunidades de trabajo e ingreso en los hogares (Ordóñez, 2012: 235).

Al igual que en los periodos presidenciales previos, en el sexenio calderonista hubo programas sociales emblemáticos: Oportunidades, el Seguro Popular y 70 y más, que incluso se consideraron prioritarios por contar con proporciones considerables del gasto público social (Bizberg y Flámand, s/f: 16).<sup>56</sup>

<sup>56</sup>Una sistematización de los principales programas sociales en el sexenio de Felipe Calderón puede consultarse en Agís (2015: 132).

Como signo de la continuidad programática, el principal programa social conservó su nombre: Oportunidades (recuérdese que con Carlos Salinas fue PRONASOL, con Ernesto Zedillo se nombró PROGRESA, el cual cambió, con Vicente Fox, para denominarse Oportunidades y, como se verá, también cambiará de nombre en el periodo de Peña Nieto).

Aun así, el programa Oportunidades en el sexenio de Calderón tuvo algunas modificaciones: desde el inicio del sexenio se incluyó el Mecanismo de Ahorro para el Retiro Oportunidades, con el objetivo de otorgar un subsidio destinado al ahorro para el retiro de la población adulta mayor desempleada de las familias beneficiarias del programa. Este mecanismo fue abrogado en 2008 dado que redujo el ingreso presente, lo cual tuvo un efecto negativo en el bienestar familiar. Ante ello, se optó por avanzar hacia un sistema de pensión universal no contributiva (Franco y Canela, 2016: 167).

Derivado de la crisis económica de 2008, hubo un incremento en los precios de los alimentos y un declive en el mercado laboral, por lo que el poder adquisitivo de los ingresos se vio afectado, lo cual desencadenó un aumento de la población en situación de pobreza. Es así que se incorporó al programa el componente de apoyo alimentario Vivir Mejor, el cual se planteó como un auxilio económico transitorio para compensar la disminución del poder adquisitivo, pero posteriormente se integró a la transferencia condicionada habitual para la alimentación (Franco y Canela, 2016: 167).

Otras tres nuevas ayudas que se introdujeron, en 2008, a Oportunidades fueron la creación del “componente energético”, que implicó una transferencia monetaria mensual a las familias beneficiadas para atenuar los gastos realizados en el consumo de fuentes de energía (luz, gas, carbón, leña, combustible, etcétera). Además, en 2010 se añade el Apoyo infantil Vivir Mejor, que se destinó a ofrecer apoyo económico a las familias por cada hijo con rango de edad entre los cero y los nueve años. Al final del sexenio se incluyó el otorgamiento de becas para niñas y niños de primero y segundo de primaria (Ordóñez, 2017: 113).

Un cambio relevante fue la propuesta de un nuevo componente para Adultos Mayores que otorgó transferencias monetarias a personas de 70 años o más que fueran parte de las familias afiliadas al programa y se encontraran en pobreza alimentaria y de capacidades. No obstante, esto dejaba fuera a la mayoría de los adultos mayores que requerían de protección (Bizberg y Flamand, s/f: 25), por lo que en 2007 se implementó el Programa

de Atención a los Adultos Mayores de 70 años y más en zonas rurales, que se conoció como 70 y más.

El programa 70 y más surgió con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de los adultos mayores por medio de una pensión económica de tipo no contributivo y con acciones para atender el deterioro de la salud física y mental de dicha población. Al comienzo, se benefició a todos los adultos mayores de 70 años que habitaban en localidades menores de 2,500 habitantes; en 2009 se extendió a zonas de hasta 30 mil habitantes. El apoyo consta de un monto mensual, en entregas bimestrales, y un pago que se suministra por una única vez al representante antes del fallecimiento del beneficiario. Entre 2007 y 2014, la cobertura del programa se incrementó 108 por ciento (Bizberg y Flamand, s/f: 25).

El tercero de los programas emblemáticos significó también la continuidad de uno creado en la administración anterior: el Seguro Popular. Concebido como una política pública para extender la cobertura de servicios de salud a la mayor cantidad de población en el país, el Seguro Popular tuvo algunas modificaciones, como la incorporación del Seguro Médico para una Nueva Generación (que implicó el aseguramiento de los niños que hubiesen nacido a partir del 4 de diciembre de 2006, inicio del sexenio de Calderón). Además, gracias a un cambio en el mecanismo de financiamiento, aumentó el número de familias aseguradas (Flamand y Moreno, 2015: 234), con lo que el programa avanzó con su cobertura al pasar de 5.3 millones de afiliados en 2004, a 49.4 millones de afiliados en 2014 (Bizberg y Flamand, s/f: 21).

Además del incremento del gasto y la cobertura, la política social en salud, específicamente el Seguro Popular, contribuyó a la protección financiera (disminución del gasto de las personas en salud), a lograr un equilibrio en la aplicación de los recursos públicos entre la población asegurada y la no asegurada, y a mejorar la distribución territorial del gasto público federal en salud (Flamand y Moreno, 2015: 235-237). A pesar de ello, se ha criticado que dicho programa posee una escasa cobertura en el ámbito rural y los servicios que ofrece suelen ser de baja calidad (Ordóñez, 2012: 232). De manera que tres de los retos más importantes para el Seguro Popular que legó el sexenio de Calderón fueron la provisión descentralizada, la heterogeneidad de los servicios estatales de salud y la relación entre calidad de los servicios y financiamiento (Flamand y Moreno, 2015: 243).

Una de las acciones propias de esta administración fue el decreto de creación del Sistema Nacional de Guarderías y Estancias Infantiles, el 10 de mayo de 2007, con el objetivo de apoyar a las mujeres trabajadoras para su ingreso o permanencia en el mercado laboral, garantizando que sus hijos menores de seis años estuviesen cuidados en un espacio seguro, con una atención cálida y profesional. Por ello, además de la opción de guarderías públicas, se planteó un subsidio a los servicios particulares de cuidado y atención infantil, así como apoyos para incrementar la oferta de estos servicios. No obstante, “a pesar de las buenas intenciones, tanto la operación como el nivel de cobertura de este sistema están muy lejos de ser los adecuados” (Barba, 2016b: 107).

Por último, aunque no se trató propiamente de un programa, una acción relevante se registró en el ámbito de la medición de la pobreza. Anteriormente se establecía un modelo unidimensional de medición de la pobreza, basado en el ingreso, y que consideraba tres tipos de pobreza: alimentaria, de capacidades y de patrimonio. Entre las cuales la más grave era la alimentaria, pues indicaba que quienes la padecían no eran capaces de solventar sus requerimientos alimenticios mínimos (ASF, 2015b: 189).

No obstante, derivado de la LGDS, el CONEVAL tiene el mandato de medir la pobreza a través de múltiples dimensiones (ingreso corriente per cápita, rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a los servicios básicos en la vivienda, acceso a la alimentación nutritiva y de calidad, grado de cohesión social y grado de accesibilidad a carretera pavimentada)<sup>57</sup> (LGDS, 2018: art. 36). Así,

La población en situación de pobreza multidimensional será aquella cuyos ingresos sean insuficientes para adquirir los bienes y los servicios que requiere para satisfacer sus necesidades y presente carencia en al menos uno de los siguientes seis indicadores: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación (CONEVAL, 2010: título segundo, art. octavo).

<sup>57</sup>Los elementos de acceso a la alimentación nutritiva y de calidad, grado de cohesión social y grado de accesibilidad a carretera pavimentada fueron incorporados posteriormente a la LGDS, a partir de reformas a la legislación en 2013 y 2016.

El CONEVAL desarrolló, a partir de 2006, una línea de investigación que se enfocó en definir el marco teórico-metodológico de la medición multidimensional de la pobreza (CONEVAL, 2010: 16). Luego de un amplio trabajo, que incluyó recomendaciones de expertos, consultas y una propuesta discutida en seminarios, el CONEVAL presentó una metodología de medición de la pobreza que buscaba cumplir con las disposiciones legales, ser sensible a la problemática social mexicana y estar fundamentada en sólidos criterios metodológicos (CONEVAL, 2010: 17), la cual fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de mayo de 2010 (CONEVAL, 2010).

A la luz de tales lineamientos se ha establecido que la definición de pobreza que adopte el Estado mexicano debe “analizar la situación social de la población a partir de tres espacios: el bienestar económico, los derechos sociales y el contexto territorial” (CONEVAL, 2010: 22), aunque la definición de pobreza utilizada en la metodología sólo considera el bienestar económico y los derechos sociales, pues se concibe al contexto territorial (y en particular, la cohesión social) “como una importante herramienta de análisis sobre el entorno en el cual se desenvuelven los procesos sociales que comprenden u originan la pobreza”(CONEVAL, 2010: 22). No obstante, un análisis especializado sobre la metodología de medición multidimensional de pobreza del CONEVAL concluye que, si bien amplía el espectro de variables e instituye la obligación de los gobiernos de medir la pobreza, en términos generales tiende a subestimarse. El resultado de la contabilización final: menor cantidad de pobres que los que se registrarían con otra medición (Boltvinik, 2014).<sup>58</sup>

Gracias a la información disponible se puede establecer un balance detallado de la política social del sexenio de Calderón. Así, se confirma que los instrumentos rectores de la política social no definieron con claridad un horizonte conceptual común y que incluso el enfoque de derechos se diluyó (Valencia, Foust y Tetreault, 2012: 81). Además, como se indicó, en ese periodo sobrevino la crisis económica de 2008 (que tuvo como efectos el aumento de los precios de los alimentos y la disminución del ingreso de los trabajadores), por lo que el gobierno federal respondió con acciones de

<sup>58</sup>Tal subestimación de la pobreza ocurre por cuatro razones: 1) la adopción del criterio de intersección como criterio final de pobreza multidimensional (es decir, que implica concebir la pobreza como una situación de carencias en todas las dimensiones, por lo que para ser pobre hay que estar por debajo de todos los umbrales); 2) la exclusión de muchos indicadores de necesidades básicas insatisfechas, como excusado con conexión de agua, frecuencia del flujo de agua, teléfono doméstico, etcétera, 3) umbrales muy bajos en todas las dimensiones de “derechos sociales”, y 4) una línea de bienestar muy baja (Boltvinik, 2014: 58).

política social: aumento del presupuesto y la ampliación de cobertura de programas sociales como Oportunidades, Seguro Popular y Empleo Temporal; sin embargo, “en cuanto a su diseño estas medidas fueron insuficientes para proteger a los más vulnerables [...] [pues] sus acciones no contuvieron el aumento de la pobreza” (CONEVAL, 2012: 54); por tanto, la crisis “evidenció la falta de instrumentos para proteger a la población que es más vulnerable frente a estos riesgos coyunturales” (CONEVAL, 2012: 55).

Más allá de la crisis económica, se concluye que, aunque se generaron muchos programas de desarrollo social, legó un sistema de protección social<sup>59</sup> sin integración y con problemas de concepción a nivel global, donde a) las políticas de desarrollo social no se asociaron a los derechos; b) no se beneficia a todos los mexicanos; c) el nivel de acceso y calidad de los programas es desigual, y d) la coordinación y la complementariedad entre entidades y dependencias son débiles para la entrega de beneficios a la población pobre (CONEVAL, 2012: 190). Por si fuera poco, se aprecia una gran dispersión en los programas sociales, lo que hace factible su duplicidad al existir un gran número de ellos dirigidos a atender carencias similares (CONEVAL, 2012: 153-157). Por último, en un análisis sobre progresividad y regresividad del gasto social durante el sexenio,<sup>60</sup> se concluye que “el gasto público en alimentación es altamente progresivo, el gasto en educación es moderadamente progresivo, el gasto en salud es prácticamente neutral, mientras que los recursos públicos ejercidos en bienestar económico y seguridad social (pensiones) son regresivos en términos absolutos” (CONEVAL, 2012: 199).

Con esos resultados concluyó la política social del segundo presidente emanado del PAN, el cual cedió la banda presidencial a un integrante del partido que había gobernado 71 años el país y que, después de dos sexenios, volvía a la palestra. Con él arribarían nuevos cambios en la política social del país.

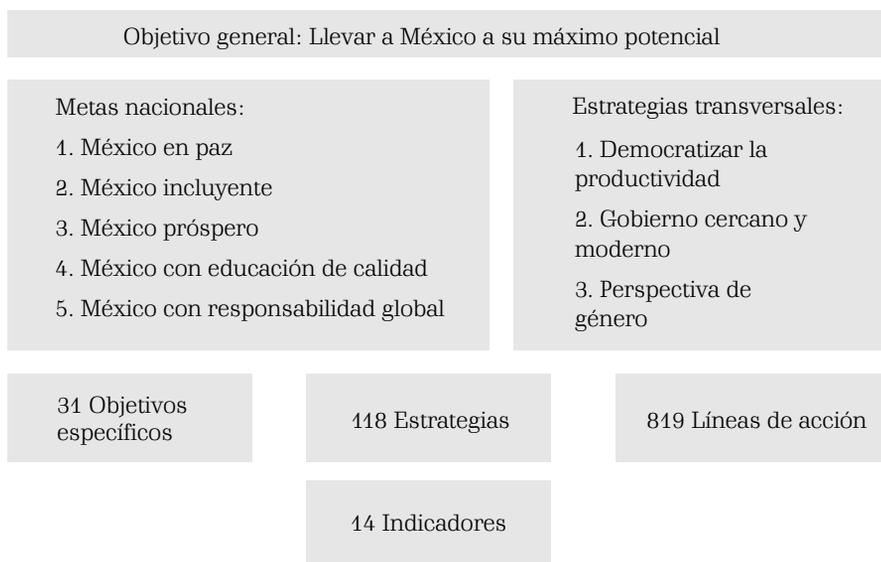
<sup>59</sup>La protección social entendida “como el conjunto de intervenciones de política pública que trata de incidir en el manejo de riesgos que afectan el nivel de consumo de la población durante su ciclo de vida” (CONEVAL, 2012: 190).

<sup>60</sup>“Cuando las transferencias se concentran en forma desproporcionada sobre la población de bajos ingresos (por ejemplo, si el 10 por ciento más pobre de la población recibe más del 10 por ciento de una transferencia), denominaremos estas distribuciones como progresivas en términos absolutos, o pro-pobres, mientras que cuando, por el contrario, los recursos públicos se concentran en los estratos de mayores ingresos (por ejemplo el 10 por ciento más rico de la población recibe más del 10 por ciento de una transferencia) las llamaremos regresivas en términos absolutos. Es importante aclarar que la regresividad absoluta de un programa público no implica que éste contribuya a aumentar la desigualdad. Sólo implica que su asignación no prioriza a los grupos de menores ingresos” (CONEVAL, 2012: 164).

## Enrique Peña Nieto (2012-2018)

El 1 de diciembre de 2012 tomó posesión como presidente de México Enrique Peña Nieto, lo cual marcó el regreso del Partido Revolucionario Institucional a la primera magistratura después de 12 años de gobierno del PAN. Como los anteriores, el gobierno de Peña Nieto presentó un Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018), que planteó “Llevar a México a su máximo potencial”, y con ese fin se proyectaron cinco metas nacionales: México en paz, México incluyente, México próspero, México con educación de calidad y México con responsabilidad global. Esas metas se vincularon a tres estrategias transversales: Democratizar la productividad, Gobierno cercano y moderno, y Perspectiva de género. Incluyó, además, 31 objetivos específicos, 118 estrategias, 819 líneas de acción y 14 indicadores; ejercicio por demás novedoso, pues por primera vez en la historia del país un Plan Nacional de Desarrollo incorporó indicadores específicos de seguimiento para cada uno de los ejes o metas nacionales, ya que los planes anteriores les dejaban dicha tarea a los programas nacionales, sectoriales y por dependencia (IBD Senado, 2015: 5).

Esquema 2  
Estructura del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018



Fuente: Elaboración propia con base en IBD Senado (2015: 7).

La política social fue ubicada, específicamente, en la meta “México incluyente” del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, la cual, a partir del diagnóstico de la persistencia de altos niveles de exclusión, privación de derechos sociales y desigualdad entre personas y regiones del país, propuso “enfocar la acción del Estado mexicano en garantizar el ejercicio de los derechos sociales y cerrar las brechas de desigualdad social [...]. El objetivo es que el país se integre por una sociedad con equidad, cohesión social e igualdad sustantiva”.<sup>61</sup> Esta meta “incorpora una concepción explícita de derechos sociales —definidos en planes nacionales y sectoriales— que entiende que mediante el ejercicio pleno de éstos el ciudadano se convierte en titular de derechos frente al Estado garante de su bienestar” (CONEVAL, 2015b: 71). Los indicadores establecidos para la meta México incluyente fueron: Carencias promedio para la población en extrema pobreza y Población en pobreza extrema con carencias por alimentación.

Cuadro 7

Detalles de la meta México incluyente del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

Descripción. “Meta que se orienta a garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales de todos los mexicanos, que vaya más allá del asistencialismo y que conecte el capital humano con las oportunidades que genera la economía en el marco de una nueva productividad social, que disminuya las brechas de desigualdad y que promueva la más amplia participación social en las políticas públicas como factor de cohesión y ciudadanía” (CEFP, 2013: 2).

<i>Objetivos</i>	<i>Indicadores</i>
2.1 Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población	<i>Carencias de la población en extrema pobreza.</i> “Este indicador cuantifica el número de carencias sociales promedio de la población en pobreza multidimensional extrema. Los indicadores de carencia social identifican elementos mínimos o esenciales sin los cuales una persona no puede ejercer plenamente los derechos sociales definidos en la ley. Los indicadores de carencia son: <i>i)</i> rezago educativo, <i>ii)</i> carencia por acceso a los servicios de salud, <i>iii)</i> carencia por acceso a la seguridad social, <i>iv)</i> carencia por calidad y espacios de la vivienda, <i>v)</i> carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda y <i>vi)</i> carencia por acceso a la alimentación” ( <a href="http://pnd.gob.mx/wp-content/themes/pnd/fragments/modal.php?meta=2&amp;postid=260">http://pnd.gob.mx/wp-content/themes/pnd/fragments/modal.php?meta=2&amp;postid=260</a> )
2.2 Transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente	
2.3 Asegurar el acceso a los servicios de salud	
2.4 Ampliar el acceso a la seguridad social	
2.5 Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna	

<sup>61</sup><http://pnd.gob.mx/> (consultado el 4 de junio de 2018).

Cuadro 7 (Continuación)

Objetivos	Indicadores
	<p><i>Inseguridad alimentaria.</i> “Este indicador identifica a la población en hogares en condición de pobreza multidimensional extrema, que presentan un grado de inseguridad alimentaria moderado o severo. La escala de seguridad alimentaria evalúa aspectos como la preocupación por la falta de alimentos, los cambios en la calidad y cantidad de alimentos y las experiencias de hambre” (<a href="http://pnd.gob.mx/wp-content/themes/pnd/fragments/modal.php?meta=2&amp;postid=263">http://pnd.gob.mx/wp-content/themes/pnd/fragments/modal.php?meta=2&amp;postid=263</a>)</p>

Fuente: Elaboración propia.

Dado que se asienta en los derechos sociales y humanos de la Constitución Política para su formulación, el propio gobierno federal definió su política social como de “nueva generación” (SEDESOL, 2013c: 10):

La política social de nueva generación es un planteamiento basado en los derechos sociales; se parte del reconocimiento de que la dignidad, la libertad y la justicia entre los individuos y grupos, sólo es posible si la sociedad y su organización política, el estado, se articulan en tal forma que se generen las condiciones institucionales para su materialización y desarrollo (SEDESOL, 2013c: 14).

La nueva política social es producto de la voluntad de cambio del presidente Enrique Peña Nieto. Es una política de nueva generación porque está dirigida a alcanzar una sociedad de derechos ciudadanos y humanos plenos (SEDESOL, 2013c: 25).

Esta política social de nueva generación se constituye por dos ejes estratégicos y cuatro ejes transversales. Los ejes estratégicos que se plantearon fueron la participación social y la coordinación interinstitucional e intergubernamental. A su vez, los ejes transversales fueron, en sintonía con el Plan Nacional de Desarrollo, democratizar la productividad, gobierno cercano y moderno, perspectiva de género y derechos humanos (SEDESOL, 2013c). Revisemos la implementación de esta política social contextualizando su desempeño en el abanico más amplio de escenarios y acciones del sexenio.

Indudablemente, lo que caracterizó el primer tercio del sexenio fue el proceso de inclusión en la agenda de la negociación y aprobación de las

llamadas reformas estructurales. Efectivamente, para continuar con las reformas de tercera generación destinadas al fortalecimiento del modelo de Promoción de Exportaciones Manufactureras (PEM), centrándose en el ámbito macroeconómico y en el diseño o consolidación de marcos regulatorios (Gutiérrez, 2016: 28),<sup>62</sup> el presidente Peña Nieto impulsó una serie de medidas transformadoras —ampliamente difundidas mediante campañas publicitarias— con el objetivo de fomentar la competencia económica, la inversión privada, la productividad nacional y hasta el fortalecimiento del régimen democrático y de libertades. Fue de tal dimensión el ciclo de reformas que conllevó el acuerdo con los tres principales partidos políticos (conocido como Pacto por México) e implicó 58 cambios a la Constitución, 81 modificaciones a leyes secundarias y la creación de tres nuevas instituciones de gobierno. Al final, se concretaron 11 de las llamadas reformas estructurales.<sup>63</sup>

Tal situación es relevante, pues dentro del Pacto por México se establecieron cinco acuerdos generales. El primero de ellos, denominado Socie-

<sup>62</sup>Como afirma Roberto Gutiérrez Rodríguez, se trata de la continuidad de “la tradición modernizadora de los gobiernos posteriores a 1982, cuando se cerró el capítulo de la Industrialización vía Sustitución de Importaciones (ISI), se corrigió la expansión fiscal de los gobiernos de Luis Echeverría (1970-1976) y José López Portillo (1977-1982) y se implantó el modelo PEM, el cual descansaba en la búsqueda de competitividad frente al exterior mediante una serie de reformas estructurales, de alguna manera caracterizadas por etapas” (2016: 28). Para el investigador en economía, se ha tratado de tres generaciones de reformas. Las de primera generación fueron de carácter macroeconómico (estabilización de precios, control del déficit del sector público, renegociación de la deuda externa, apertura comercial, apertura a la inversión extranjera directa y redimensionamiento del sector público) y se llevaron a cabo durante el gobierno de Miguel de la Madrid. Las reformas de segunda generación se enfocaron en consolidar acciones macroeconómicas y propiciar cambios en el ámbito microeconómico (telefonía fija e inversión extranjera, 1989; banca comercial, 1990; ley agraria, 1992; minería, competencia económica, metrología y normalización, 1992; autonomía del Banco de México, 1994; inicio del Tratado de Libre Comercio, 1994; transición del régimen de tipo de cambio fijo al flexible, reforma a la Ley del Impuesto al Valor Agregado, privatización de los servicios aeroportuarios, 1995; los puertos marítimos y servicios satelitales, 1996, y las industrias ferrocarrilera y del gas natural, 1997 y 1998, respectivamente, y se reformó el sistema privado de pensiones, 1997), mismas que se llevaron a cabo durante las presidencias de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo. Las de tercera generación, que se identifican con las llevadas a cabo durante el sexenio de Enrique Peña Nieto, se centraron exclusivamente en el ámbito microeconómico (2016: 28).

<sup>63</sup>Reforma laboral, reforma energética, reforma en competencia económica, reforma en telecomunicaciones y radiodifusión, reforma hacendaria, reforma financiera, reforma educativa, reforma a la Ley de Amparo, creación del Nuevo Sistema Penal Acusatorio, reforma política-electoral y reforma en materia de transparencia. Para conocer el análisis sobre las reformas estructurales de este sexenio, se recomienda consultar: Cárdenas (2016, especialmente el capítulo 4: “Reformas estructurales y neoliberalismo”), Elizondo (2017), Gómez y Espinosa (2016) y Osorno y Zenteno (2015). Sobre el Pacto por México, véase: Rocha (2013) y Zepeda (2017).

dad de Derechos y Libertades, se refiere especialmente a la política social y agrupa seis compromisos en dos propuestas generales: la creación del Sistema de Seguridad Social Universal y del Sistema de Programas de Combate a la Pobreza (Presidencia de la República, 2012).<sup>64</sup>

Por un lado, el Sistema de Seguridad Social Universal planteó crear una red de protección social para garantizar el derecho a la salud a cualquier mexicano, independientemente de su condición social o estatus laboral, un conjunto de beneficios sociales procurados por el Estado. Este sistema incorporaría cuatro ámbitos: el acceso universal a los servicios de salud, la pensión para adultos mayores de 65 años que no cuenten con un sistema de ahorro para el retiro o pensión, el seguro de desempleo y el seguro de vida para jefas de familia (Presidencia de la República, 2012: 1-2).

Por su parte, el Sistema de Programas de Combate a la Pobreza se planteó para eliminar el sesgo asistencial y el uso electoral de los programas sociales, y garantizar el derecho universal a la alimentación. Es decir, se ofreció que los recursos del Estado llegarían directamente a la población, sin condicionantes y transparentando su ejercicio, garantizando la alimentación como un mínimo fundamental (Presidencia de la República, 2012: 2).

Aun cuando gran parte de las reformas estructurales derivadas del Pacto por México y planteadas por el presidente Enrique Peña Nieto pudieron concretarse, las propuestas de Ley de Pensión Universal para Adultos Mayores y de Seguro de Desempleo, aunque tenían limitaciones (Barba, 2016b), se estancaron en la Cámara de Senadores (que fungía como instancia revisora) en 2014 y, debido al recorte presupuestal originado por la caída de los precios internacionales del petróleo, fueron descartadas (Gutiérrez, 2016: 54). Por las condiciones económicas internacionales y de crisis políticas internas,<sup>65</sup> en

<sup>64</sup>Los “Acuerdos para una Sociedad de Derechos y Libertades” del Pacto por México fueron seis: 1.1 Seguridad social universal; 1.2 Sistema Nacional de Programas de Combate a la Pobreza; 1.3 Educación de calidad y con equidad; 1.4 La cultura como elementos de cohesión social; 1.5 Defender los Derechos Humanos como política de Estado, y 1.6 Derechos de los Pueblos Indígenas.

<sup>65</sup>Estas crisis políticas, que llegaron a un tono álgido en la primera mitad del sexenio, progresaron por el incremento de episodios de violencia y por escándalos de corrupción. En el primer rubro, el episodio más lamentable —y a la vez simbólico— del sexenio ocurrió a finales de septiembre de 2014, con la desaparición forzada de 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa en el municipio de Iguala, en Guerrero, donde estuvieron involucrados las policías estatales y municipales, así como el crimen organizado. Por el lado de la corrupción, tres noticias dan cuenta de su dimensión: la difusión, gracias a una investigación periodística, de una casa comprada por la esposa del mandatario con valor de 7 millones de dólares, la cual

2015 el presidente Peña Nieto dio muestras de renunciar a los compromisos asumidos sobre política social en el Pacto por México, omisión que incluso mientras se redacta el presente libro —junio de 2018—, continúa.

Cuadro 8  
Compromisos en materia de política social en el Pacto por México

<i>Sistema de Seguridad Social Universal</i>	<i>Sistema de Programas de Combate a la Pobreza</i>
<p>Acceso universal a los servicios de salud: impulsar dos principios de reorganización del sector salud. El primero, la portabilidad de las coberturas para que todos los asegurados puedan ser atendidos en cualquiera de los sistemas públicos de salud, según su elección; el segundo, la convergencia de los sistemas para igualar gradualmente la cobertura y calidad de todos ellos (compromiso 1).</p> <p>Acceso universal a los servicios de salud: se modificarán las normas mexicanas para prohibir en las escuelas los llamados “alimentos chatarra” (compromiso 2).</p> <p>Pensión para adultos mayores de 65 años: como un primer paso, el programa 70 y más pasará a ser 65 y más. Como un segundo paso, se establecerá una cuota social adicional aportada por el gobierno federal a una cuenta individual a todos los mexicanos al cumplir 18 años y hasta la edad de 65 años, para dar plena portabilidad a los beneficios pensionarios de la población a lo largo de su vida (compromiso 3).</p> <p>Seguro de desempleo: se establecerá un seguro de desempleo que cubra a los trabajadores del sector formal asalariado cuando pierdan su empleo para evitar un detrimento en el nivel de vida de sus familias y les permita buscar mejores opciones para tener un crecimiento profesional y patrimonial (compromiso 4).</p> <p>Seguro de vida para jefas de familia: se pondrá en marcha un sistema de seguros de vida para jefas de familia para proteger la seguridad económica de sus hijos en caso de fallecimiento. Este seguro también incluirá a los padres jefes de familia que se encuentran en la misma circunstancia (compromiso 5).</p>	<p>Garantizar que ningún mexicano padezca hambre (compromiso 6).</p>

Fuente: Elaboración propia con base en Presidencia (2012).

no había sido hecho pública y, además, había sido adquirida a un contratista cercano al presidente. Los desvíos de recursos y quebrantos al erario por ocho gobernadores, los cuales fueron identificados por la ASF. Y la investigación realizada por el portal de noticias Animal Político y la organización civil Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, que se conoció como La #Estafa Maestra, donde se informaba que, entre 2013 y 2014, al menos 11 dependencias habían desviado dinero público a través de 186 empresas (de las cuales, 128 eran “fantasma”). Además de las dependencias, estarían involucradas ocho universidades públicas, más de 50 servidores públicos, así como numerosas empresas privadas. Se detectaron contratos ilegales por 7,670 millones de pesos, de los cuales no se sabe dónde quedaron 3,433 millones. La investigación puede consultarse en <https://www.animalpolitico.com/estafa-maestra/>

Con ello, el toque social de la política económica de la SHCP [Secretaría de Hacienda y Crédito Público] que tanta falta había hecho al país desde 1982 quedó reducido a lo que ya se tenía en 2012: Seguro Popular para los no derechohabientes de las dos grandes instituciones de salud, y apoyo a las familias más pobres a través de PROSPERA, en sustitución de PROGRESA. Es decir, a partir de 2014 el Ejecutivo y el Legislativo renunciaron a sus promesas de a) ofrecer un seguro de desempleo para trabajadores formales que se quedaran desocupados por razones ajenas a su voluntad; b) apoyar a personas de la tercera edad carentes de jubilación y con recursos bajos, y c) apoyar a madres jefas de familia con recursos limitados responsables de la educación de sus hijos (Gutiérrez, 2016. 57).

Pese a la propuesta de crear un Sistema de Seguridad Social Universal y un Sistema de Programas de Combate a la Pobreza, a cinco meses de la conclusión del sexenio no se ha concretado; ello no implica que no se hayan realizado acciones en materia de política social. Al igual que con los presidentes anteriores, en este sexenio también se contó con programas prioritarios. Si bien en el sexenio ha habido una disminución de los programas y acciones de desarrollo social —aunque el presupuesto se ha incrementado, en los rubros del presupuesto mismo y de publicidad—,<sup>66</sup> se puede hablar de cuatro programas sociales del sexenio: la CNCH, el PROSPERA, el seguro de vida para jefas de familia y la pensión para adultos mayores.

Inicialmente presentada como la principal orientación en materia de política social del sexenio, la CNCH no es un programa propiamente dicho, sino una estrategia basada en la coordinación de programas o acciones entre distintas instancias y niveles de gobierno para la atención prioritaria del derecho a la alimentación, pero también para articular diversas acciones destinadas a combatir la pobreza. Dado que el PCC se enmarca en esta estrategia, se analizará a profundidad la CNCH en el capítulo final del presente libro; por ahora sólo basta señalar que la CNCH pasó de ser el símbolo de la política social peñanietista hasta caer en el olvido, a partir de la mitad del sexenio.

<sup>66</sup>Según el Inventario Federal de Programas y Acciones de Desarrollo Social del CONEVAL publicado en 2017, los 260 programas y acciones federales de desarrollo social que había en 2013 disminuyeron a sólo 126 programas y acciones en 2017 (CONEVAL, 2017: 49). No obstante, el presupuesto de estos programas ha mostrado un incremento real de 3.18 por ciento en el periodo 2009-2016 (CONEVAL, 2017: 46).

A su vez, el programa PROSPERA representó “la siguiente etapa en el proceso de maduración” del programa otrora identificado como PROGRESA y después como Oportunidades (SEDESOL, 2015: 16). El 5 de septiembre de 2014 se publica en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto de creación del PROSPERA, el cual parte del reconocimiento de que el programa hasta entonces conocido como Oportunidades, no había logrado modificar las esferas productivas, laborales, financieras y sociales para que sus beneficiarios tuviesen las condiciones que les permitieran romper con el círculo vicioso de la pobreza, por lo que el nuevo programa surge con el propósito de articular y coordinar la oferta institucional de programas para el fomento productivo, la generación de ingresos, el bienestar económico y la inclusión financiera y laboral (ASF, 2015b: 54-55).

La transformación del Programa Oportunidades en PROSPERA Programa de Inclusión Social tuvo como principal sustento el término que indica su propio nombre; es decir, el objetivo de propiciar la inclusión: “La diferencia entre el diseño institucional de 1997 a 2014, con PROGRESA y el PDHO [Programa de Desarrollo Humano Oportunidades], y el delineado con PROSPERA, radicó en que las facultades de “vinculación” pasaron a ser de “inclusión”. Pero, además de esa modificación nominal, no hubo un cambio sustantivo (ASF, 2015b: 150).

La inclusión social como precepto ya subyacía en el programa desde que se le conocía como PROGRESA, en 1997, bajo el término “vinculación”. De esa fecha hasta 2014, la Coordinación Nacional del programa tenía la responsabilidad de procurar la vinculación de sus beneficiarios con otros programas sociales, de crédito y laborales, “aunque no se había precisado cuáles serían esas otras instancias” (ASF, 2015b: 150). PROSPERA, entonces, oficializó el precepto al incorporar en su esquema el componente de Vinculación con el objetivo de: “promover la inclusión social, productiva, laboral y financiera de la población objetivo para mejorar el ingreso de las familias beneficiarias, a través de articular y coordinar la oferta institucional de fomento productivo, generación de ingreso, servicios financieros, capacitación y empleo y acceso a otros derechos sociales” (SEDESOL, 2016: 2).<sup>67</sup>

<sup>67</sup>Respecto de la inclusión productiva, las Reglas de Operación de PROSPERA 2015, la definen como: ‘brindar información y asesoría para que los integrantes de hogares atendidos accedan de manera prioritaria a los apoyos de programas de fomento productivo y generación de ingreso’; a la inclusión laboral, como: ‘fomentar el acceso de los integrantes de hogares atendidos a las acciones o programas de capacitación y empleo que les permitan insertarse favorablemente en el mercado laboral formal’; a la inclusión financiera, como: ‘dar servicios

Derivado de la inclusión como componente, a partir de 2015 las entidades que se encargaban de los programas con que los beneficiarios debían ser vinculados (la Secretaría de Economía, la STPS y la SAGARPA) adquirieron el título de instancias ejecutoras del programa, las cuales se unieron a la SEDESOL, la SEP y el IMSS.

Como resultado de las Reglas de Operación del PROSPERA, en 2015 la población objetivo del programa cambió, pues pasó de centrarse en “hogares cuyas condiciones socioeconómicas y de ingreso impiden desarrollar las capacidades de sus integrantes” (como se establecía en el periodo 2012-2014) a “hogares con un ingreso per cápita estimado menor a la Línea de Bienestar Mínimo cuyas condiciones impiden desarrollar las capacidades de sus integrantes” (como se estableció en 2015). Ello modificó la focalización del programa, pues anteriormente se seleccionaban las zonas de atención (zonas rurales y urbanas) con base en los criterios establecidos por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), pero a partir de PROSPERA la focalización se realiza tomando como referencia el índice de rezago social establecido por el CONEVAL, el índice de marginación del CONAPO, la información estadística de localidades generadas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la SEDESOL y otras instituciones, y la demanda ciudadana recibida por la Coordinación Nacional del PROSPERA (ASF, 2015b: 185).

En una evaluación de su diseño, se determinó que el PROSPERA cuenta con un diagnóstico sustentado en evidencia teórica y empírica que justifica su intervención, precisa su población objetivo, cuenta con procedimientos estandarizados para entregar los apoyos y verificar el cumplimiento de las corresponsabilidades de los beneficiarios, posee un esquema de otorgamiento de apoyos sencillo y transparente, así como mecanismos para que los beneficiarios y el ciudadano general puedan solicitar información (SEDESOL, 2016).

No obstante, el PROSPERA no tiene documentos normativos que incluyan la revisión y actualización de los problemas que atiende el programa, ni tampoco cuenta con una agenda de evaluación integral que permita documentar los logros potenciales del programa, además no se define pla-

---

financieros a los beneficiarios en condiciones preferenciales’, y para la inclusión social: ‘llevar a cabo acciones de coordinación interinstitucional para fomentar el acceso prioritario de la población beneficiaria a los programas que les permitan acceder al ejercicio de sus derechos sociales’” (ASF, 2015b: 127).

zo para la revisión y actualización de la población potencial y objetivo, y su padrón integral de beneficiarios no es de fácil consulta. Las mayores deficiencias del programa se encuentran en su Matriz de Indicadores para Resultados, pues las actividades indicadas no son las adecuadas para obtener los bienes y servicios que genera el programa, los componentes no establecen los productos del programa, además de que la redacción de los objetivos del propósito y del fin es ambigua. Por último, sobre el componente de vinculación, se indica que, además de que no está identificado explícitamente en el Programa Sectorial de Desarrollo Social, está sujeto a la disposición de otras dependencias para la integración de apoyos en inclusión financiera, laboral y productiva (SEDESOL, 2016).

El programa Seguro de Vida para Jefas de Familia surgió a partir del reconocimiento de que uno de los grupos más vulnerables son los hogares con jefatura femenina, debido a la limitada capacidad de esas familias para reponerse ante eventos que perturban su bienestar social, como lo es el fallecimiento de la madre. Es por ello que el gobierno federal creó en 2013 el programa Seguro de Vida para Jefas de Familia con el propósito de

dotar de seguridad social a las jefas de familia en condición de vulnerabilidad social[,] que en caso de su fallecimiento, sus hijos e hijas queden protegidos a través de un seguro de vida que busca que estos continúen con sus estudios. De esta manera los hijos no agravarán sus condiciones de pobreza, al contar con la capacidad de satisfacer sus necesidades básicas y al garantizar su inclusión o continuación de su preparación escolar (SEDESOL, 2015b: 2).

Según se indica en sus reglas de operación, el programa asegura a las familias con jefatura femenina que estén en condición de pobreza, vulnerabilidad por carencias sociales o vulnerabilidad por ingreso, de modo que en caso de que fallezca la jefa de familia, sus hijas e hijos reciban un apoyo económico mensual para que puedan permanecer en el sistema escolar hasta un día antes de cumplir los 24 años.

El programa cuenta con un diagnóstico que identifica causas, efectos y características del problema que pretende atender y tiene información para conocer a la población objetivo, potencial y beneficiaria. Además de que no existe duplicidad con algún otro programa, los procedimientos del progra-

ma están claramente especificados, sistematizados y difundidos públicamente (SEDESOL, 2015b).

En términos de sus resultados, en el ejercicio 2016-2017 el programa afilió a 6.47 millones de jefas de familia en el país, de las cuales fallecieron 24,722, por lo que se otorgaron subsidios a 40,400 hijos en estado de orfandad, por un monto de 388'359,000 pesos. Sin embargo, el programa careció de mecanismos para asegurar que las mujeres afiliadas tuvieran las condiciones para su incorporación, y no contó con indicadores ni información para evaluar la contribución del programa para la entrega eficiente de los apoyos ni la permanencia de los hijos beneficiarios en el sistema escolar (ASF, 2016: 19-20). Aun siendo un instrumento de apoyo social, el programa Seguro de Vida para Jefas de Familia tampoco tiende a la universalización (CONEVAL, 2018: 204).

Por último, el programa Pensión para Adultos Mayores representa la continuidad del programa conocido en la anterior administración como 70 y más, sólo que con la gestión de Peña Nieto modificó su nombre y su cobertura, pues se redujo cinco años la edad de los beneficiarios para que la población objetivo incluyese a los adultos de 65 años y más que no tuviesen una pensión de tipo contributivo, por encima de un umbral igual o aproximado a la mitad del salario mínimo. Además, el programa contempla acciones para aminorar el deterioro de la salud física y mental, así como acciones para la protección social (promover el acceso al Seguro Popular, entre otras). "Aunque no es el único programa de pensión no contributiva, sí es el más importante en cuanto a su cobertura y presupuesto" (CONEVAL, 2018: 179).

En datos del ejercicio 2016, el programa Pensión para Adultos Mayores atendió a 5,775 personas (59.8 por ciento mujeres y 40.2 por ciento hombres), lo cual representa 83.18 por ciento de la población objetivo del programa. Además, el programa ha sido eficiente en la entrega de apoyos económicos a las personas beneficiarias y ha contribuido a la reducción de las carencias por acceso a la seguridad social en su población objetivo (CONEVAL, 2017c).

No obstante, la ASF identificó deficiencias en la conformación del padrón de beneficiarios, pues no se construyó de acuerdo con los lineamientos normativos de los padrones de los programas sociales, y no se establecieron mecanismos de coordinación para garantizar que el programa no se duplicase con otros programas del gobierno federal, deficiencias que ha

identificado desde 2003 y que aún no se subsanaban en la revisión de 2015 (ASF, 2015c).

Lo más grave fue que la ASF encontró ejercicio presupuestal indebido en el programa Pensión para Adultos Mayores. En la fiscalización de la cuenta pública 2016, la Auditoría detectó pagos de subsidios duplicados, pagos a beneficiarios que no cumplían con los criterios para ser beneficiarios, pagos a beneficiarios fallecidos, pagos a beneficiarios no localizables y pagos por obras y servicios que no se realizaron, con un monto recuperable de 24,605.9 miles de pesos (ASF, 2016b: 36). Además, la Auditoría informó que algunas irregularidades ya habían sido detectadas e informadas desde 2014 a la SEDESOL, la cual no ha realizado acciones para corregirlas. Por eso, la Auditoría advirtió que “de continuar esta situación se generará un daño patrimonial creciente que impactaría en los recursos presupuestales de los programas sociales operados por la SEDESOL” (ASF, 2016b: 38).

En un balance global de la política social del gobierno encabezado por Peña Nieto se puede indicar que, en términos de mediciones, hubo una disminución del porcentaje de personas en situación de pobreza, al pasar de 45.5 por ciento en 2012, a 43.6 por ciento en 2016. Además, también se redujo el porcentaje de personas consideradas vulnerables por carencias sociales, de 28.6 por ciento en 2012, a 26.8 por ciento en 2016.

Sin embargo, esas cifras deben tomarse con cautela debido a dos particularidades: aunque los porcentajes indican una reducción, en realidad hubo un incremento del número de personas en situación de pobreza, de 53.3 millones en 2012, a 53.4 millones en 2016; aumento que también se verificó en las personas consideradas vulnerables por ingresos, de 7.2 millones en 2012, a 8.6 millones en 2016 (CONEVAL, 2018: 22).

La segunda singularidad es que en 2016 el INEGI realizó modificaciones en las encuestas que practica para captar los ingresos de la población, lo cual fue ampliamente cuestionado, incluso por el propio CONEVAL, pues tuvo como resultado un incremento de 33.6 por ciento del ingreso en los hogares más pobres en un solo año, lo cual no corresponde con tendencias marcadas incluso en otros instrumentos del INEGI.<sup>68</sup> Por lo que especia-

<sup>68</sup>Básicamente, las correcciones que incidieron en la disminución en los indicadores de pobreza se refirieron a la medición de dos variables: los ingresos y la seguridad social. En la primera variable, se trata de que el INEGI decidió utilizar un modelo estadístico de los ingresos

listas como Julio Boltvinik señalaron que, sin esas correcciones, el porcentaje de pobres en 2016 no hubiese sido 43.6 por ciento sino de 45.1 por ciento, lo cual cambiaría el número absoluto de pobres, de 53.4 millones a 55.3 millones.<sup>69</sup> Es decir, sin esos cambios en la metodología del cuestionario del INEGI, que después terminó por utilizar el CONEVAL, de 2014 a 2016 no hubiese habido una disminución de 2.6 por ciento y de 1.9 millones de personas en situación de pobreza, sino una leve disminución de 1.1 por ciento y un estancamiento en el número de pobres.

Otro par de avances evidentes de este sexenio tienen que ver con la gestión de la política social. En primer lugar, la SEDESOL construyó el Sistema de Información Social Integral, con la intención de que fungiera como repositorio único, abierto y accesible de información de los beneficiarios y potenciales beneficiarios de los programas sociales de los tres órdenes de gobierno, lo que implicó fusionar tres subsistemas previos e incidir en una mayor precisión de la focalización de acciones en el ámbito del desarrollo social (CONEVAL, 2018: 213).

Un segundo avance tuvo que ver con una tendencia, registrada al final del sexenio, para la elaboración del presupuesto basado en resultados. Así lo avala el CONEVAL, el cual indicó que en 2017 registró 149 programas y acciones federales de desarrollo social, de los cuales 88 fueron prioritarios por contribuir directamente a la reducción de carencias sociales o al acceso efectivo a los derechos sociales, mientras que 61 fueron no prioritarios. En 2018, de los 88 programas prioritarios, 68 aumentaron su presupuesto en términos reales o se quedaron igual, y sólo 20 disminuyeron, mientras que, de los programas no prioritarios, 24 aumentaron su presupuesto en términos reales o se quedaron igual y 37 disminuyeron, lo cual ha sido una

---

además de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), pero dicho modelo no es más que una proyección; al final, dicho modelo estadístico fue utilizado por el CONEVAL para su medición de 2016. En la segunda variable se trató de una corrección del CONEVAL al dato extraído de la ENIGH pues, dado el cambio de redacción de las preguntas que miden la carencia en el acceso a la seguridad social, la cobertura bajó; entonces el CONEVAL "corrigió" el dato para hacerlo comparable con los años anteriores, así que también elaboró un modelo estadístico para medir esta carencia, por lo que en lugar de aumentar la carencia a 67.9 por ciento, según los datos de la ENIGH, la carencia bajó oficialmente a 55.8 por ciento. Para revisar a detalle los cambios en la metodología de la medición de la pobreza en 2016, véase Jaramillo (2017) y <https://aristeguinocticias.com/0409/mexico/inegi-y-coneval-cucharean-datos-de-pobreza/> (consultado el 13 de junio de 2018).

<sup>69</sup> <https://www.vanguardia.com.mx/articulo/coneval-e-inegi-manipularon-la-cifra-de-pobres-boltvinik> (consultado el 13 de junio de 2018).

tendencia desde 2015, pues casi 61 por ciento de los programas no prioritarios ha aumentado su presupuesto (CONEVAL, 2018: 225-226).

Por otro lado, en la administración peñanietista de la política social se evidenciaron también insuficiencias y fallas. Una de ellas, como ya se anticipó, es que si bien los programas sociales han ayudado a subsanar algunas carencias sociales,<sup>70</sup> no tuvieron mayor impacto para mejorar las condiciones de la población con ingresos por debajo de la línea de bienestar. Aquí, la deducción del CONEVAL:

Lo anterior demuestra que los programas presupuestarios destinados a la generación de ingresos entre los más pobres del país tienen alcances limitados y, por lo tanto, el crecimiento sostenido del poder adquisitivo en México no debería solo provenir de estas intervenciones sino de las mejoras en el crecimiento económico, en el empleo, los salarios, la productividad, la inversión y la estabilidad en los precios, especialmente de los alimentos (CONEVAL, 2018: 219).

La reflexión anterior reitera muchos de los análisis especializados, en el sentido de que la política social debe acompañarse de la política económica para afrontar eficazmente la pobreza y coadyuvar al bienestar social. En el caso del sexenio de Peña Nieto (y se adelanta: en el resto de los periodos presidenciales), una limitación relevante de su política social fue su subordinación al crecimiento económico, así como la omisión de una política laboral (Gutiérrez, 2016: 26).

Es posible señalar otras tres fallas de la política social durante el sexenio de Enrique Peña Nieto. La primera es que, aunque hubo un aumento de la accesibilidad de los derechos sociales, sigue siendo un reto la calidad y la suficiencia de las acciones y los servicios sociales, sobre todo en la atención de los grupos más vulnerables: mujeres, pueblos indígenas, adultos mayores, niños y adolescentes (CONEVAL, 2018: 230).

Una segunda falla se relaciona con el desempeño de los programas sociales, fundamentalmente lo referido a la coordinación, transparencia y presupuestación. Aunque se identificó en el diagnóstico del inicio del sexe-

<sup>70</sup>Por ejemplo, los programas Seguro de Vida para Jefas de Familia y Pensión para Adultos Mayores que, al ser de los que mayor presupuesto y alcance de cobertura tuvieron en el sexenio, incidieron en las mayores disminuciones de los indicadores de carencias sociales registradas en el periodo: las de Carencia por acceso a los servicios de salud (-6 puntos porcentuales) y Carencia por acceso a la seguridad social (-5.4 puntos porcentuales).

nio y se pretendió atender durante el mismo con la CNCH y la Estrategia Nacional de Inclusión, la coordinación interinstitucional tanto horizontal (entre dependencias de gobierno) como vertical (entre órdenes de gobierno) continúa siendo un asunto pendiente en el país (CONEVAL, 2018: 211). En otras palabras, en el ámbito de la política social siguen existiendo dispersión de esfuerzos y desarticulación de actores.

Al respecto, el Índice de Desempeño de los Programas Públicos Federales (INDEP) 2017 concluyó que el promedio de programas implementados en condiciones de opacidad entre 2012 y 2016 fue de 24.9 por ciento, cuyo punto más bajo fue en 2016, con 26 programas opacos de 136 programas evaluados, y el más alto en 2013, con 52 programas opacos de 148 programas evaluados (GESOC, 2017: 39). Además, se informó que entre 2012 y 2016 se aprobaron más de 352 mil millones de pesos para programas que no cumplen con condiciones mínimas para estimar su desempeño (GESOC, 2017: 39), y para el proyecto de Presupuesto de Egresos 2018 el Ejecutivo Federal propuso una asignación de 90,482 millones de pesos (10.1 por ciento del total del presupuesto para los programas y acciones federales de desarrollo social) a programas con graves problemas de opacidad (GESOC, 2017: 53). Es importante señalar que, aunque hubo una tendencia, a fines del sexenio, hacia la elaboración del presupuesto con base en resultados, en la evaluación global se evidenció que se destinó una cantidad considerable del presupuesto a programas opacos y a programas con un nivel de desempeño mejorable o escaso, para los cuales el Ejecutivo Federal propuso un presupuesto conjunto de 312,059 millones de pesos para el ejercicio fiscal 2018 (GESOC, 2017: 53).

En una evaluación del desempeño de los programas, el INDEP concluyó que en el periodo 2012-2016 sólo 17.1 por ciento de los programas evaluados mostraron un desempeño destacado (nivel de desempeño óptimo o alto potencial de desempeño), mientras que el porcentaje promedio de los programas con un bajo desempeño (nivel de desempeño mejorable, escaso o dispersión) fue de 58 por ciento (GESOC, 2017: 39).<sup>74</sup>

<sup>74</sup>Según la metodología del INDEP, el nivel de desempeño se establece a partir de tres variables: 1) la calidad de diseño del programa, 2) la capacidad mostrada por el programa para cumplir con su meta, y 3) la cobertura de la población potencialmente beneficiaria del programa. Con esas variables, el INDEP califica los programas en una escala que va de 0 a 100 y clasifica los programas en seis categorías de desempeño: 1) nivel de desempeño óptimo, 2) alto potencial de desempeño, 3) nivel de desempeño mejorable, 4) nivel de desempeño escaso, 5) programas

Por último, una tercera falla en el sexenio de Peña Nieto, realmente grave, fue la práctica constante de desvío de los recursos públicos. En el caso del sector de desarrollo social, se documentaron varios casos, como el referido programa Pensión para Adultos Mayores, pero el más notorio fue el conocido como La #Estafa Maestra, que involucró a la SEDESOL. Entre 2013 y 2014, mediante 10 convenios con dos universidades públicas (las autónomas de Morelos y del Estado de México), se contrató a 20 empresas, 19 de ellas deberían estar inhabilitadas por diversas irregularidades, por un monto de 2,224 millones de pesos (en muchos casos sin contrato de por medio), sobre los cuales la Auditoría Superior ha encontrado escasa evidencia de su correcto ejercicio.<sup>72</sup>

En 2015, la Auditoría Superior detectó desvíos de recursos bajo el mismo modelo descrito en La #Estafa Maestra; es decir, convenios con universidades públicas (esta vez la Intercultural del Estado de México, la Politécnica de Chiapas y la Tecnológica de Nezahualcóyotl), las cuales subcontratan a empresas, muchas inhabilitadas o inexistentes, para eludir los controles de licitación y transparencia, mientras que los bienes y servicios por los que se pagan resultan de dudosa calidad o no existen. En enero de 2018, la ASF presentó formalmente ante la Procuraduría General de la República denuncias penales por malos manejos de casi 540 millones de pesos de la SEDESOL.<sup>73</sup>

La falla estructural es que, aunque se había diagnosticado y planteado como propuesta en el Pacto por México, el gobierno de Enrique Peña Nieto no hizo en la práctica nada relevante para configurar una política de seguridad social universal, como ha sido una de las recomendaciones y hasta acuerdos más recurrentes para coadyuvar en la eficacia, la eficiencia y la congruencia de la política social en el país. Es, por cierto, uno de los grandes pendientes del Estado mexicano, como veremos en el siguiente apartado, donde se expone un balance global de la política social en México.

---

que reflejan la dispersión de la política social federal, y 6) la caja negra del gasto social federal. Para conocer a profundidad la metodología del INDEP, revítese GESOC (2017: 9-14).

<sup>72</sup>Véanse los detalles de la investigación en: <https://www.animalpolitico.com/estafa-maestra/sedesol-donde-queda-dinero-pobres.html>

<sup>73</sup>La nota informativa puede consultarse en: <https://www.animalpolitico.com/2018/01/robles-meade-estafa-maestra-sedesol/>

## DIAGNÓSTICO DE LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO

En las últimas evaluaciones internacionales referidas a indicadores sociales, México se ubicó en el lugar número 77 del Índice de Desarrollo Humano de Naciones Unidas de 2015.<sup>74</sup> En el Índice Mundial de Brecha de Género de 2016 ocupó el lugar 66 de 144 países,<sup>75</sup> y en el Índice de Progreso Social de 2017 ocupó el lugar 48 de 128 países.<sup>76</sup> Por último, en datos de 2016, México fue el cuarto país con mayor número de pobres y el de mayor desigualdad de los 35 integrantes de la OCDE.<sup>77</sup>

Según estadísticas del CONEVAL correspondientes a 2016, 53.4 millones de personas se encontraban en situación de pobreza en México,<sup>78</sup> cifra que corresponde a 43.6 por ciento de su población. De ésta, 9.4 millones de personas, es decir, 7.6 por ciento de la población, subsistía en situación de pobreza extrema (CONEVAL, 2017b). Cuando se amplía la perspectiva una década, periodo para el cual el CONEVAL ha reportado sus mediciones, se identifica que en el periodo 2008-2018 el porcentaje de población en pobreza descendió de 44.4 por ciento, como se ha mencionado, a 43.6 por ciento, sólo que esa reducción no se corresponde con el número total de personas, pues pasó de 49.5 millones a 53.4 millones de mexicanas y mexicanos considerados pobres, aunque en la pobreza extrema sí se verificó dicha disminución al reducirse de 12.3 a 9.4 millones de personas en esa condición (CONEVAL, 2017b).

<sup>74</sup>El *ranking* puede revisarse en: <http://hdr.undp.org/en/indicators/137506> (consultado el 8 de junio de 2018).

<sup>75</sup>Para consultar la clasificación, véase: <http://reports.weforum.org/global-gender-gap-report-2016/rankings/> (consultado el 8 de junio de 2018).

<sup>76</sup><http://www.socialprogressindex.com/?tab=2&code=MEX> (consultado el 8 de junio de 2018).

<sup>77</sup><http://www.compareyourcountry.org/inequality?cr=oced&lg=es> (consultado el 8 de junio de 2018).

<sup>78</sup>Como ya se indicó, en México se define a una persona en situación de pobreza multidimensional cuando tiene al menos una carencia social y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios contemplados en la canasta alimentaria y no alimentaria. Por su parte, los ámbitos de carencia social son: 1) rezago educativo, 2) carencia por acceso a los servicios de salud, 3) carencia por acceso a la seguridad social, 4) carencia por calidad y espacios en la vivienda, 5) carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda, y 6) carencia por acceso a la alimentación. A su vez, la población en situación de pobreza extrema es aquella que presenta tres o más carencias sociales y cuenta con un ingreso total insuficiente para adquirir siquiera la canasta alimentaria. Para conocer más a detalle la medición de la pobreza en México, consúltese CONEVAL (2010).

En relación con los indicadores sociales, 24.6 millones de personas (20.1 por ciento de la población) carecía de acceso a la alimentación; 23.7 millones de personas (19.3 por ciento de la población) no tenía acceso a servicios básicos de la vivienda; 21.3 millones de personas (17.4 por ciento de la población) tenía rezago educativo, y 19.4 millones de personas (15.5 por ciento de la población) carecía de acceso a los servicios de salud (CONEVAL, 2017b). Por si fuera poco, en 2016 el coeficiente GINI en México se fijó en 0.47, lo cual significó un aumento en 0.003 dígitos respecto de la medición de 2010 (CONEVAL, 2018: 61) e indica un alto nivel de desigualdad en el país.<sup>79</sup>

Es de destacar que los resultados anteriores han ocurrido aunque desde 1994 el gasto social anual no ha descendido de 52 por ciento como proporción del gasto programable (CEFP, 2015: 31), y habiendo proyectado su pico más alto en 2017, con 63 por ciento del gasto social como proporción del gasto programable.<sup>80</sup> Y entre 2008 y 2018 el gasto de la clasificación

<sup>79</sup>Banco de Indicadores del INEGI. Disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/app/indicadores/?ind=6204482224#divFV6204482224#D6204482224> (consultado el 28 de noviembre de 2017). El coeficiente GINI es uno de los indicadores más utilizados para medir la inequidad de los ingresos. Sus valores se establecen entre el 0 y el 1, siendo el 0 la mayor igualdad y el 1 la mayor desigualdad de ingresos. Como se destacó en un reciente informe especializado, abordar el tema de las desigualdades permite profundizar en las repercusiones sociales específicas de la concentración de los recursos y el acceso a las oportunidades (COLMEX, 2018: 20). En el caso de México, las desigualdades son altamente pronunciadas en los ámbitos educativo, laboral y de ingresos, donde incluso se ha afirmado que “las personas nacidas en pobreza siguen teniendo posibilidades muy limitadas de ascender a la escala social. De hecho, tenemos una de las tasas de movilidad social ascendente más bajas del mundo” (COLMEX, 2018: 117). Tales inequidades se acentúan en términos territoriales y de género. En el primer ámbito, las diferencias son pronunciadas entre comunidades urbanas y rurales y entre el norte y el sur del país, siendo dañina para los segundos. En el caso del género, las mujeres en México suelen tener menos oportunidades de ascender en la escala social y son más vulnerables a riesgos de diversa índole que un hombre con las mismas condiciones. “En suma, con independencia de las características de origen de la persona, su talento o esfuerzo, el informe revela que las mujeres en México experimentan oportunidades desiguales en cuanto a educación superior, salario y trabajo dignos. Las mujeres se ocupan de la mayor parte de los trabajos de cuidado no remunerados y, en general, son más vulnerables a riesgos de diversa índole, por ejemplo, los derivados del cambio climático” (COLMEX, 2018: 119).

<sup>80</sup>[http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Home/PEF2017/PEF\\_2017.pdf](http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Home/PEF2017/PEF_2017.pdf). El gasto programable es el monto del presupuesto que se destina a proveer bienes y servicios públicos a la población (el gasto no programable es el monto del presupuesto que se destina a pagos pendientes de años anteriores, como deuda pública e intereses). El gasto programable tiene tres clasificaciones funcionales generales: la clasificación de Desarrollo Social, la de Desarrollo Económico y la de Gobierno. En el caso de la última clasificación en México, el rubro de desarrollo social incluyó las siguientes subclasificaciones: Protección social, Educación, Salud, Vivienda y servicios a la comunidad, Protección ambiental, Recreación, cultura y otras manifestaciones sociales, y otros asuntos sociales.

de Desarrollo Social representó en promedio 61 por ciento del gasto programable total.<sup>81</sup> En promedio, respecto del gasto programable, en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari el gasto en desarrollo social fue de 48.4 por ciento, en el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León fue de 57.3 por ciento, en el sexenio de Vicente Fox Quesada fue de 59.5 por ciento, en el de Felipe Calderón Hinojosa fue de 56.3 por ciento y en el de Enrique Peña Nieto fue de 58.5 por ciento.<sup>82</sup>

Resultaría tautológico y hasta confuso afirmar que los resultados en los indicadores sociales atrás expuestos son atribuibles a razones multifactoriales: léase, debido al modelo económico, a la historia colonial, al sistema político, a la corrupción y hasta los patrones culturales. No obstante, recuperando el enfoque que se ha esgrimido en este libro, se plantea, sin la pretensión de excluir otras variables, que la política social, aun con los resultados positivos que se pudiesen resaltar, ha sido una causa altamente necesaria de los niveles limitados, ineficientes, contradictorios y desiguales de bienestar social en México.

En un balance global se arguye que la política social en México ha sido de eficacia reducida debido a siete condiciones: la estructura, la coordinación, el acceso, la cobertura, la financiación, la estrategia de los programas sociales y la capacidad institucional de las entidades federativas. Revisemos estos siete condicionamientos.

Como ya se analizó en la primera parte de este capítulo, el andamiaje institucional de la política social mexicana se edificó como resultado institucional de la Revolución mexicana y durante la época de la posguerra, teniendo tres bases distintivas: *a*) se sojuzgó al paradigma económico dominante (Torres y Rojas, 2015); *b*) se centró en los trabajadores que sostenían el crecimiento industrial (Gabarrot, 2012), y *c*) se orientó, para fines de legitimidad del régimen político, sobre la base del corporativismo, generando así un “pacto de dominación” (Brachet-Márquez, 1996).

Esas tres particularidades de este primer andamiaje institucional determinaron el ordenamiento y el despliegue de la política social en México. Así, adyacentes a la seguridad social (centrada en el sector urbano y los

<sup>81</sup><https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Documents/Informacion-debate/Inventarios-gasto-desarrollo-social.pdf> (consultado el 14 de junio de 2018).

<sup>82</sup>Las cifras anuales de 1990 a 2016 fueron obtenidas de CEEP (2015: 31), mientras que los porcentajes se obtuvieron y contrastaron de <http://www.mexicomaxico.org/Voto/DesarrolloSocial.htm> (consultado el 14 de junio de 2018).

trabajadores formales) fueron creciendo instituciones con perspectiva universalista, como las educativas y las sanitarias. Es decir, se produjeron diversos esquemas y organismos que atendían de forma estratificada los ámbitos del desarrollo social.

Con el paso del tiempo, y debido a la cobertura que excluía formalmente a importantes gruesos de la población, al lado de las instituciones de seguridad social (como el seguro de salud y las pensiones contributivas) se fueron creando instituciones de protección social para los pobres (como las transferencias monetarias condicionadas y las pensiones no contributivas), por lo que se generó un dualismo en la estructura de la política social mexicana, que actualmente se ha *institucionalizado* (Valencia, Foust y Tetreault, 2012: 95).

Pero la dualidad no es la única característica, pues cada subsistema de protección social cuenta con sus propias características que amplían y diversifican la estructura del régimen de política social en México, complicando su accionar de manera integrada. Por ejemplo, el Sistema Nacional de Salud se compone de tres subsistemas básicos: el de los derechohabientes, que es contributivo (IMSS, ISSSTE), el de los no derechohabientes, que no es contributivo (Sistema de Protección Social, Seguro Popular), y el de los privados. Es por ello que un estudio de la CEPAL lo calificó como altamente segmentado (Mesa-Lago, 2005).

Otro ejemplo se halla en el Sistema Nacional de Pensiones, en donde existen más de 100 esquemas diferentes de pensiones contributivas, así como de pensiones no contributivas (ayudas a personas de la tercera edad) que producen beneficios diferenciados y desiguales para la población. Ante ello, especialistas han catalogado los esquemas de pensiones en México como profundamente jerarquizados (Ham y Ramírez, 2008). De ahí que la estructura del régimen de política social en México es dual, segmentada y estratificada.

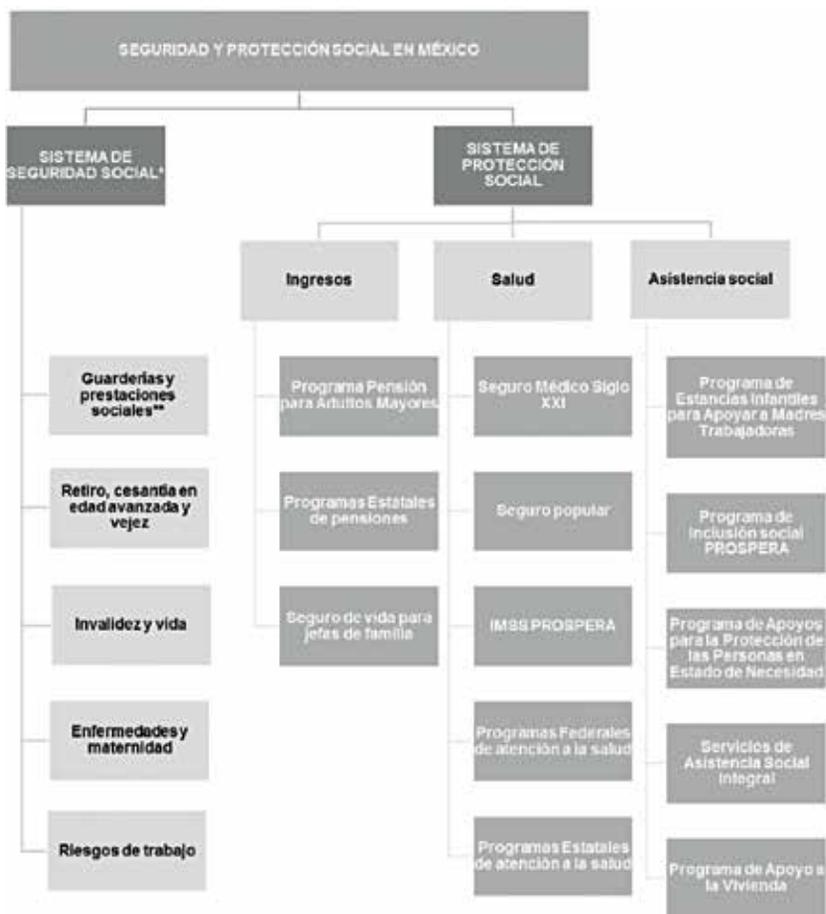
En el caso específico del sistema de protección social no contributivo, éste se caracteriza por ser disperso, inconexo y descoordinado:

[...] es posible identificar un conjunto fragmentado conceptual, institucional y financieramente de "subsistemas" y programas dispersos, entre otros, en los ámbitos de la salud, las pensiones y las acciones dirigidas a mejorar el ingreso de la población. El conjunto de programas implica desigualdades amplias en cobertura y beneficios, genera desincentivos importantes, distorsiona los mercados laborales, y no es claro que tenga sostenibilidad financiera. Además, este entramado institucional provee cobertura errática e in-

completa en contra de estos riesgos. Es evidente que esta situación no es deseable o sostenible en el mediano y el largo plazo (CONEVAL, 2013: 21-22).

Por lo que, como se ilustra en el esquema 3, la estructura del régimen de política social en México es fragmentada, desigual y dispersa:

Esquema 3  
Sistema de Seguridad y Protección Social en México



\*Establecidos en el artículo 11 de la Ley del Seguro Social.

\*\*Las prestaciones sociales son aquellas adicionales al salario que recibe el empleado, y pueden variar según la empresa, sector productivo o acuerdos colectivos; pueden ir desde las primas extralegales hasta subsidios de transporte.

Fuente: CONEVAL (2018: 111).

Pero, además, como lo han subrayado los especialistas, las etapas de conformación del régimen de bienestar en México produjeron efectos perniciosos que han sido legados como continuidades que constituyen el “ADN” del régimen actual (Barba, 2016b: 99). Como ya se indicó, Carlos Barba identifica tres etapas de lo que él denomina el régimen de bienestar mexicano: la etapa de constitución, la de consolidación y la de reforma. Pues bien, para el autor en comento estas etapas heredaron siete efectos colaterales que contribuyen a la reproducción de la desigualdad social: el clientelismo/corporativismo, el familiarismo y la atribución de la responsabilidad del cuidado a las mujeres, la exclusión de los indígenas de la protección social, la concepción minimalista del universalismo, la oferta de servicios de baja calidad para los más pobres, los sistemas de protección social segmentados, y la vinculación de los derechos sociales a esquemas formales de empleo (Barba, 2016b: 100). Efectos perniciosos que son confirmados e incluso ampliados por el CONEVAL en su informe de evaluación 2018, al advertir consistentemente la existencia de grupos de población cuyo ejercicio de los derechos sociales se encuentra comprometido: las mujeres, los pueblos indígenas, los adultos mayores, los jóvenes y las niñas, niños y adolescentes (CONEVAL, 2018).

Una segunda condición que cercena los objetivos de la política social en México es su coordinación. Formalmente, en el país existen seis sistemas vinculados al desarrollo social: el Sistema Nacional de Planeación, el Sistema Nacional de Salud, el Sistema de Desarrollo Social, el Sistema Nacional de Educación, el Sistema Nacional de Vivienda y el Sistema Nacional de Pensiones (Valencia, Foust y Tetreault, 2012: 31). Si bien puede entenderse que la política social mexicana se organiza en torno a un sistema de planeación general y cinco subsistemas de atención, en la LGDS, publicada el 20 de enero de 2004, se establece que la SEDESOL es la coordinadora del Sistema Nacional de Desarrollo Social. No obstante, en la práctica se han incorporado a este sistema las acciones de combate a la pobreza sin la articulación de todos los esquemas de protección social ni la definición precisa de un horizonte conceptual común. Por lo anterior, aunque se argumente que la SEDESOL es una entidad de articulación parcial de la política social, es factible afirmar que en México no existe una entidad que coordine íntegramente los diferentes sectores reconocidos de la política social (salud, educación, vivienda, pensiones y desarrollo social).

La tercera condicionante del régimen de política social en México se refiere al acceso, pues éste no es universal sino dependiente de la condición laboral de las personas. Esto se debe, como también ya se planteó, a que la fundamentación de la protección social en México “no se relacionó con la categoría de ciudadano sino de empleado” (Dautrey, 2013: 31), al sustentarse, como ya se indicó, en los grupos que apoyaron al proyecto industrial y al régimen político, excluyendo a los pobres urbanos con trabajos informales, los campesinos y los indígenas (Barba, 2007).

Dada la existencia de población derechohabiente por empleo formal, población beneficiaria por seguridad social privada, población beneficiaria de programas de asistencia social y población sin seguridad social, puede hablarse de que en la política social hay “ciudadanías de diverso nivel; es decir, de personas con derechos diferenciados y jerarquizados” (Valencia, Foust y Tetreault, 2012: 96).

La cuarta condición que restringe la política social se encuentra en su alcance, en términos de los servicios que comprende y la población que atiende. Por ejemplo, pese a su larga historia, las instituciones de salud, pensiones y educación son notablemente débiles para enfrentar las necesidades del cuidado de la población, y no existe una instancia o mecanismo para enfrentar los riesgos del desempleo. México es el único país de la OCDE que no cuenta con un seguro de desempleo entre su cartera de servicios de protección social.

Además, la cobertura de la política social es todavía insuficiente para resguardar al total de su población. Por ejemplo, 25 por ciento de la población de 65 años o más no tiene acceso a ningún sistema de pensiones y 44.8 por ciento de la población no recibe incapacidad en caso de enfermedad, accidente o maternidad (CONEVAL, 2016: 112). A su vez, en 2015 se registró que 17.82 por ciento de los mexicanos no está afiliado a ningún servicio o institución de salud (seguridad social, privada o de asistencia social).<sup>83</sup> En la última información disponible se asentó que 68.4 millones de personas —es decir, 55.8 por ciento de la población— en México tiene alguna carencia por acceso a la seguridad social (CONEVAL, 2017b: 16). Los datos confirman que la política social tiene una cobertura incompleta.

<sup>83</sup>INEGI (2015) “Tabulados de la Encuesta Intercensal 2015”. Disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/intercensal/> (consultado el 4 de agosto de 2017).

El quinto condicionante se halla en el ámbito financiero: la capacidad fiscal del Estado mexicano y la magnitud de lo destinado al gasto social. Por un lado, los ingresos fiscales del país entre 1990 y 2016 no han superado 18 por ciento de su PIB, cuyo máximo fue de 17.4 por ciento en 2015, y su nivel más bajo, 11 por ciento, en 1996. Estos datos son menores a la media de los países de la OCDE, que oscilaron entre 32 por ciento en 1990, y 34.3 por ciento en 2015, y por demás inferiores al PIB de los países con los porcentajes más altos, como Finlandia, que en 2015 alcanzó 44 por ciento y desde 1990 no han descendido de 40 por ciento de su PIB.<sup>84</sup> Incluso, en una comparación con 24 países de América Latina y el Caribe, realizada en 2015, México quedó en el lugar 19 con su registro más alto de 17.4 por ciento de ingresos fiscales, muy por debajo del promedio de la región, establecido en 22.8 por ciento (OCDE *et al.*, 2017: 52). La recaudación fiscal mexicana es baja incluso en su contexto regional.

Los últimos datos disponibles de la OCDE indican que el gasto social de México en 2011 fue de 7.4 por ciento de su PIB, lo cual lo ubica como el país con el menor porcentaje entre miembros de la OCDE. Por si fuera poco, su cifra de gasto social más alta en el periodo 1990-2011 (7.5 por ciento del PIB en 2010) es muy distante de la media de los integrantes de ese organismo internacional (21 por ciento del PIB).<sup>85</sup> Recién el CONEVAL, con base en mediciones del INEGI, indicó que para el periodo 2008-2016 el gasto programable de la clasificación funcional en desarrollo social en México representó en promedio 13.6 por ciento de su PIB,<sup>86</sup> que si bien es una cifra mayor a la reportada por la OCDE, está aún lejana de los estándares fijados por los países de dicha organización, que son los que más capital erogan al respecto, y que además suelen ser los países con mayor eficacia en las políticas sociales. Además de su capacidad fiscalizadora, el Estado finlandés eroga sumas importantes para el bienestar social. Así, por ejemplo, en datos de la OCDE de 2015, el gasto social público de Finlandia correspondió a 30.8 por ciento de su PIB, y fue el segundo país que más erogó en ese rubro, sólo por detrás de Francia (31.5 por ciento del PIB).<sup>87</sup>

<sup>84</sup>Estadísticas tributarias de la OCDE. Disponible en: <https://www.compareyourcountry.org/tax-revenues?cr=oced&lg=es&page=0&charts=call+c5000+c1000+c2000&template=6> (consultado el 5 de agosto de 2017).

<sup>85</sup><https://www.oecd.org/centrodemexico/estadisticas/> (consultado el 27 de julio de 2017).

<sup>86</sup><https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Documents/Informacion-debate/Inventarios-gasto-desarrollo-social.pdf> (consultado el 14 de junio de 2018).

<sup>87</sup><https://www.oecd.org/centrodemexico/estadisticas/> (consultado el 27 de julio de 2017).

## Fundamentos y orientaciones de los principales programas sociales de México

<i>Temas</i>	<i>FIDER (1973-1982)</i>	<i>COPLAMAR (1976-1983)</i>	<i>SAM (1980-1982)</i>	<i>PRONASOL (1988-1995)</i>	<i>PROGRESA-Oportunidades- PROSPERA (1997-2018)</i>
Concepción sobre la pobreza	Marginación, se estimaba a partir del ingreso.	Insatisfacción de necesidades esenciales en zonas marginadas, estimado, por el ingreso	Inseguridad alimentaria con efectos negativos para la producción y el desarrollo nacional. También estimada por el ingreso.	Fenómeno con múltiples factores que disminuyen la calidad de vida de las personas. Se identificaba por el ingreso.	Conjunto de carencias que se reproducen en forma de ciclo vicioso con efectos perniciosos para el capital humano y la exclusión social. Se estima como un problema multidimensional de carencias sociales.
Identificación de los pobres	Habitantes de zonas rurales atrasadas y campesinos.	Comunidades rurales marginadas con necesidades esenciales de alimentación, educación, salud y vivienda. Al campesino se le denominó "deprimido".	Habitantes de zonas rurales que no cubrían mínimos nutricionales. Se les llamó "mesterosos".	Población con bajos niveles de vida, los núcleos indígenas y habitantes de zonas áridas y urbanas. Se les llamó "necesitados".	Familias en situación de pobreza extrema, particularmente las de la población más vulnerable, como los niños, y mujeres embarazadas y en periodo de lactancia. Se les suele denominar "capital humano desaprovechado".
Ámbitos de acción	Rural.	Rural	Rural	Rural y urbano	Rural y urbano
Problemática estructural	Desequilibrios económicos por el modelo de industrialización. Estructura estatal rígida.	Dificultades para que las personas del campo accedieran a un mercado equitativo y elevar su producción. La población rural no tenía acceso a la seguridad social	Necesidad de importación de alimentos. Dificultades para el acceso a la alimentación y la autosuficiencia alimentaria de la población agrícola. Crisis de producción agrícola.	Persistían las precariedades y limitaciones en la población rural a pesar de las inversiones. Emigración de la población rural a las zonas urbanas y al extranjero.	Inmovilidad intergeneracional y social. Bajo desarrollo de capital humano.

<p>Problemática coyuntural</p>	<p>Conflictos sociales (movimientos de estudiantes y campesinos) que demandaban la atención de necesidades específicas. El progreso industrial beneficiaba a las zonas urbanas pero no a las rurales.</p>	<p>Con la inserción del país en dinámicas internacionales, aumentó la exigencia de elevar la calidad de vida de todos los grupos sociales. Falta de sinergia de las acciones del gobierno para atender a los marginados</p>	<p>Aumento de las necesidades de producción debido a los grandes requerimientos de insumos en materia de alimentación. Encarecimiento internacional de los alimentos.</p>	<p>El adelgazamiento del Estado hizo inviiables las acciones para la seguridad social universal, por lo que la atención de la pobreza debía realizarse con programas específicos. Desvinculación gubernamentales para atender la pobreza.</p>	<p>Baja productividad nacional</p> <p>Crisis económicas nacionales e internacionales</p> <p>Desigualdad social</p>
<p>Factores de la problemática</p>	<p>Marginalización en la población rural expresada como necesidades en:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• nutrición</li> <li>• salud</li> <li>• educación</li> <li>• vivienda y</li> <li>• falta de apoyo y proyectos productivos de autosubsistencia.</li> </ul>	<p>Los problemas marginales y de producción afectaban a la población rural en los siguientes aspectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• seguridad alimentaria</li> <li>• falta de transferencias para el acceso a los servicios educativos y de salud y</li> <li>• apoyos para la vivienda.</li> </ul>	<p>Inseguridad alimentaria entendida como:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• falta de apoyos para la producción agrícola</li> <li>• consumo alimentario insuficiente e inadecuado.</li> </ul>	<p>Deficiencias en la población pobre en:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• nutrición</li> <li>• salud</li> <li>• educación</li> <li>• vivienda y</li> <li>• acceso a los servicios públicos y proyectos productivos.</li> </ul>	<p>Privación en la satisfacción de las necesidades y desarrollo de capacidades de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• alimentación</li> <li>• salud</li> <li>• procesos educativos y</li> <li>• exclusión en sus vertientes productiva, laboral, financiera y social.</li> </ul>
<p>Teoría causal para la atención de la pobreza</p>	<p>Desarrollo regional: "Si se desarrollan las regiones, la pobreza disminuirá".</p>	<p>Desarrollo regional: "Si se desarrollan las regiones, la pobreza disminuirá".</p>	<p>Desarrollo regional: "Si se desarrollan las regiones, la pobreza disminuirá".</p>	<p>Asistencialismo: "Si se fomenta el espíritu de solidaridad, la pobreza disminuirá".</p>	<p>Desarrollo de capital humano: "Si se incrementa el capital humano, la economía crecerá y la pobreza disminuirá".</p>

La sexta condición que limita la política social mexicana es la poca eficacia de estrategia de desarrollo social centrada en programas sociales que focalizan recursos a la población más pobre, inaugurada en el país hace 45 años (con el programa PIDER) pero intensificada desde hace 24 años (con el PRONASOL). Indudablemente, se trata de un universo constituido por cientos de programas sociales, pero —y esa es una característica de esta estrategia— en cada administración ha existido un programa social prioritario, generando casos cuya implementación incluso ha sido transexenal. Los programas sociales más importantes en estos 45 años han sido cinco: PIDER (1973-1982), COPLAMAR (1976-1983), SAM (1980-1982), PRONASOL (1988-1995) y PROGRESA-Oportunidades-PROSPERA (1997-2018).

Como es de esperarse, los programas sociales han tenido fundamentos y orientaciones variables y constantes en los 45 años que llevan vigentes. Así, se puede observar que su concepción de la pobreza, si bien ha conservado la referencia con el deterioro o la insuficiencia para satisfacer condiciones de subsistencia, ha tenido modificaciones al concebírsele, primero, como consecuencia de la baja productividad y centrada en el ámbito rural, hasta llegar a la orientación de asociarla a la desigualdad y falta de oportunidad que inhiben el desarrollo del capital humano, tanto en el ámbito rural como en el urbano. Además, otra constante es que todos los programas han recalcado que la pobreza, si bien se manifiesta en condiciones sociales, está vinculada a condiciones económicas.

Evidentemente, tales juicios sobre la pobreza implican un diagnóstico que, en cuanto instrumento de intervención pública para el desarrollo social, deriva en la configuración de una teoría de atención. En ese sentido, podemos identificar que hasta antes de la puesta en práctica explícita y amplia del combate a la pobreza, mediante programas sociales con financiamiento relevante, la teoría causal era que el desarrollo de las regiones sería el factor determinante para la disminución de la pobreza. No obstante, tal concepción se modifica a partir de 1994, con el PRONASOL, cuando comienza a centrarse en la población marginada del ámbito rural y urbano hasta situarse en la idea del capital humano como fundamento del crecimiento de la economía y, por ende, del abatimiento de la pobreza, propio del programa PROGRESA-Oportunidades-PROSPERA.

Con respecto a sus resultados, la literatura especializada incluye un sinnúmero de análisis específicos de los programas sociales, los cuales son más

numerosos y específicos para los programas de las últimas tres décadas que para los implementados entre 1973 y 1988, sobre todo porque “en general, no hay evidencia de sus efectos y resultados, además de que no hubo registros oficiales de los recursos canalizados” (ASF, 2015b: 65).

Por ejemplo, de 1977 a 1982, el PIDER dio apoyos para proyectos productivos y para incrementar la producción en sectores de las industrias agrícola, ganadera y pesquera, además de vincular programas de infraestructura de caminos, servicios de salud y educativos, de electricidad y vivienda, “pero no se tiene evidencia del grado de su efectividad en el progreso de las regiones” (ASF, 2017b: 67). Situación similar ocurre con la COPLAMAR, pues tuvo el propósito de coordinar las políticas de atención a la marginación rural, con acciones concretas como la construcción y operación de 3,024 unidades médicas rurales, así como la puesta en práctica de 14 mil centros de distribución de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), encargada del abasto de alimentos para personas de escasos recursos. No obstante, tampoco existe “evidencia que dé cuenta de los resultados de la COPLAMAR en el objetivo de aumentar el desarrollo de las regiones” (ASF, 2015b: 68).

En el caso del PRONASOL, como se señaló en páginas previas, dado el cambio de orientación y la importancia que le asignó el propio presidente de la República, fue una estrategia de intervención social mucho más vasta que sus predecesoras, al ampliar el universo de apoyos y cobertura a la población pobre para cubrir sus necesidades, la cantidad de inversión en infraestructura y vías de comunicación, así como incentivos financieros a pequeñas empresas para apoyos para la producción. Todo ello, en un esquema de descentralización.

Sin embargo, debido principalmente a la inexistencia de fuentes de información que permitan distinguir los impactos atribuibles directamente al PRONASOL, además de la heterogeneidad de la problemática intrínseca al fenómeno de la pobreza, “saber hasta qué punto las acciones de Solidaridad impactaron en los agregados sociales resulta una tarea difícil de resolver” (Ordóñez, 2017: 106). Se sabe que la propuesta de descentralización de acciones derivó en un fuerte control centralizado en la asignación y distribución de los recursos, lo cual redujo la participación de los gobiernos locales y empoderó a muchos de los funcionarios de PRONASOL, quienes más tarde se convirtieron en gobernadores o representantes populares

(Ordóñez, 2017: 107). Con todo, lo que queda claro es que el programa no fue factor suficiente para la autosuficiencia económica de los beneficiarios, lo que quedó revelado con la crisis económica de 1995:

Si bien no hay evidencia tangible de los resultados de la gestión del PRONASOL, se puede inferir que no fue un factor determinante para que los pobres adquirieran mayor independencia económica, ya que en 1995, la fuerte crisis económica hizo ver que la población en general seguía siendo dependiente del comportamiento macroeconómico y que su margen de maniobra frente a ese tipo de vicisitudes no era significativo, lo que agudizó la pobreza entre quienes ya la sufrían, y extendió la necesidad en otros estratos sociales (ASF, 2015b: 72).

En el caso del programa PROGRESA-Oportunidades-PROSPERA, se trata de la política de combate a la pobreza que más ha perdurado en el país y es “desde su implementación, la principal estrategia del gobierno federal de atención a la pobreza” (ASF, 2015b: 243). Lo cual se constata en las cifras.

La puesta en práctica de los componentes alimentario, de salud y educativo, así como la operación del programa, el presupuesto del PROGRESA-Oportunidades-PROSPERA se ha incrementado 82,939.6 por ciento, al pasar de 86.6 millones de pesos en 1997, a 71,912.3 millones en 2015, periodo en el que el programa ejerció un total de 548,736.2 millones de pesos (ASF, 2015b: 173).<sup>88</sup> El componente de alimentación es el de mayor porcentaje de presupuesto ejercido, con 49.7 por ciento, seguido del de educación, con 41.1 por ciento, y salud, con 9.2 por ciento (ASF, 2015b: 174). Para 2016 el presupuesto del programa fue de 72,212.03 millones de pesos, lo que representó casi 15 por ciento del presupuesto total asignado para el ramo de Desarrollo Social (CONEVAL, 2017d).

El número de familias atendidas por el programa ha crecido exponencialmente, pues pasó de 300,700 atendidas en 1997 a 6'168,900 familias en 2015 (ASF, 2015b: 178). Respecto de la cifra de familias beneficiadas por el programa en 2015 (20 veces mayor que la de 1997), 60.6 por ciento de éstas correspondían al ámbito rural, mientras que 39.4 por ciento eran del ámbito urbano (ASF, 2015b: 229). Para 2016 el programa atendió a 6'757,200

<sup>88</sup>Si bien el crecimiento del presupuesto ha sido amplio, los números exorbitantes se explican en gran parte debido a que en 1997 el programa se implementó en septiembre, por lo que sólo operó cuatro meses en ese año. Así, el crecimiento del presupuesto de 1998 respecto del año anterior fue de 5,527.4 por ciento (ASF, 2015b: 173).

hogares; es decir, poco más de medio millón más que en el año previo (CONEVAL, 2017d).

En los últimos 13 años (2002-2015) de que se tiene registro, el PROGRESA-Oportunidades-PROSPERA atendió a 20 por ciento o más de la población nacional (en 2015, representó 21.3 por ciento). Mientras la población nacional creció 1.3 por ciento en promedio anual, la población beneficiaria del programa aumentó 4.6 por ciento en promedio anual, lo que significó 3.3 puntos porcentuales de diferencia (ASF, 2015b: 233).

En cuanto a la desagregación por grupo etario, la población mayor beneficiada por el programa durante su vigencia ha sido la adulta (de 25 a 69 años), seguida por los niños (0 a 13 años), los jóvenes (14 a 24 años) y los adultos mayores (más de 70 años). Por ejemplo, en 2015 se benefició a 25'807,600 personas, de las cuales 41 por ciento fue población adulta, 30 por ciento niños, 25 por ciento jóvenes y 4 por ciento adultos mayores (ASF, 2015b: 235). En cuestión del género, la mayoría de la población beneficiaria siempre han sido mujeres, registrando el porcentaje más alto en 2015 (53.1 por ciento de beneficiarias mujeres frente a 46.9 por ciento de beneficiarios varones) (ASF, 2015b: 238). Para 2016, el programa atendió a 28'32,574 personas, de las cuales 53.3 por ciento fueron mujeres y 46.7 por ciento hombres (CONEVAL, 2017d).

Ahora bien, dada su relevancia como estrategia de desarrollo social y su contemporaneidad, el programa PROGRESA-Oportunidades-PROSPERA ha sido objeto de múltiples evaluaciones multilaterales: "El PROGRESA se distinguió por ser la primera iniciativa nacional diseñada con base en hallazgos de investigación e implementada de forma que fuera posible monitorear su operación, evaluar su impacto de manera sistemática y utilizar los hallazgos de esta para mejorar el programa" (CONEVAL, 2015: 18).

En este historial de evaluaciones, uno de los entes que más ha realizado evaluaciones al programa ha sido el propio CONEVAL, quien prácticamente desde su fundación en 2005 ha monitoreado las fortalezas y debilidades del PROGRESA-Oportunidades-PROSPERA. En este periodo, el CONEVAL ha destacado las mejoras por cada componente del programa. En el de alimentación ha documentado el incremento en los indicadores de nutrición de niños y mujeres embarazadas; en el de salud, la ampliación de la cobertura de los servicios de salud, y en educación, el aumento de los promedios de escolaridad y la reducción de las tasas de deserción y brecha de género y étnica en años de escolaridad (ASF, 2015b: 203-204).

El CONEVAL también ha señalado algunas deficiencias del programa, tales como la baja calidad de los servicios educativos y de salud, la ineficiencia en el manejo de los recursos, así como otras fallas en la coordinación del programa (ASF, 2015b: 203-204). Tales derroteros son confirmados en la última ficha de monitoreo disponible del programa, donde incluso en el ámbito de las fortalezas se le reconoce la sistematicidad de su padrón de beneficiarios, y en el ámbito de las debilidades se reitera el señalamiento de los esfuerzos insuficientes de la coordinación interinstitucional entre la Coordinación Nacional de PROSPERA, la SEDESOL y otras dependencias del gobierno federal para la realización de las actividades de vinculación, de manera particular las acciones de inclusión productiva (CONEVAL, 2017d).

Igualmente, la ASF ha presentado informes de evaluación de desempeño del programa desde 2001, los cuales muestran que sus problemas recurrentes han sido las deficiencias en el diseño y operación; esto implica la insuficiente focalización en localidades con pobreza extrema, así como la falta de información e indicadores para valorar la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza (ASF, 2015b: 206).

En los últimos informes de auditoría que se pudieron incluir en este libro antes de cerrar la edición, la ASF apuntó la falta de mecanismos e información en el PROSPERA durante 2017 para evaluar su contribución en la ampliación de capacidades en los componentes educativos y de salud, así como en la mejora de la alimentación o la eficiencia del componente de inclusión de las familias beneficiarias (ASF, 2018b). Además, señaló la falta de indicadores para evaluar la entrega de becas (ASF, 2018b: 10), la carencia de acreditación para verificar que las familias que permanecen en el programa son las que realmente requieren los apoyos (ASF, 2018b: 71) y la ausencia de una metodología para la identificación y la selección de los beneficiarios de la inclusión financiera, productiva y laboral (ASF, 2018b: 71).

Como era de suponerse, las evaluaciones provenientes del lado académico hacia el programa han sido vastas, confirmando en su mayoría los logros del programa en el desempeño escolar de las niñas, niños y jóvenes beneficiados, en la reducción de la mortalidad materna y la atención prenatal, así como mejoras en el estado nutricional de los beneficiarios. Del mismo modo en que numerosos estudios han puesto en entredicho la capacidad del programa para provocar una ruptura en el ciclo intergenera-

cional de la pobreza (Ordóñez, 2017: 118-119). Objetivo que incluso se calculó que con ayuda del programa podría tardar varios quinquenios:

Romper el ciclo de pobreza mediante la acumulación de capital humano, es, obviamente, un objetivo de largo plazo. ¿Qué tan largo? Campos-Vázquez *et al.* (2013) analizaron la evolución del bienestar de las familias beneficiadas para valorar el efecto del programa en la reducción de la pobreza y estimar el tiempo que debería mantener los apoyos a cada familia para sacarlas de la pobreza. Utilizando datos confidenciales proporcionados por el mismo programa, los autores encontraron que sus mejores resultados se registran en las familias más pobres, que mejoran más que las familias menos pobres. No obstante, para los objetivos a largo plazo, el programa requiere atender a las familias beneficiarias un tiempo muy superior al máximo de tres años que establecían sus primeras reglas, en tiempos de PROGRESA. En promedio, salir de la pobreza con ayuda del programa les tomaría a los más pobres, los ubicados al fondo de la escala social, en el percentil 10, un promedio de 25 años a las familias rurales y 19 años a las urbanas (Ordóñez, 2017: 120).

Pero tal vez la evaluación más devastadora es la que se puede establecer al revisar la eficacia en contextos económicos adversos, como el padecido en el país por los efectos de la crisis económica mundial a partir de 2007. Por ejemplo, entre 2008 y 2010, la población en situación de pobreza extrema aumentó en 700 mil, de 12.3 a 13 millones (CONEVAL, 2018: 22). Mientras que la población por carencia en alimentación (que ha sido el componente que más presupuesto ha manejado en el programa) aumentó en 4.3 millones de personas, de 24.3 millones en 2008, a 28.4 millones en 2010 (CONEVAL, 2018: 42). Las cifras anteriores ponen en tela de juicio la eficacia del PROGRESA-Oportunidades-PROSPERA, ya no se diga para combatir la pobreza, sino para proteger a la población más vulnerable en episodios de convulsión económica.

Ahora que se menciona la vinculación del PROGRESA-Oportunidades-PROSPERA con la pobreza, resulta conveniente comparar los principales programas sociales con los niveles de pobreza en busca de revisar la posible correlación para su reducción y cotejar la incidencia de las intervenciones públicas, siempre, bajo el entendido de que los programas sociales difícilmente serán suficientes para reducir la pobreza.

Cuadro 10  
Pobreza y programas sociales más relevantes en México (1968-2016)

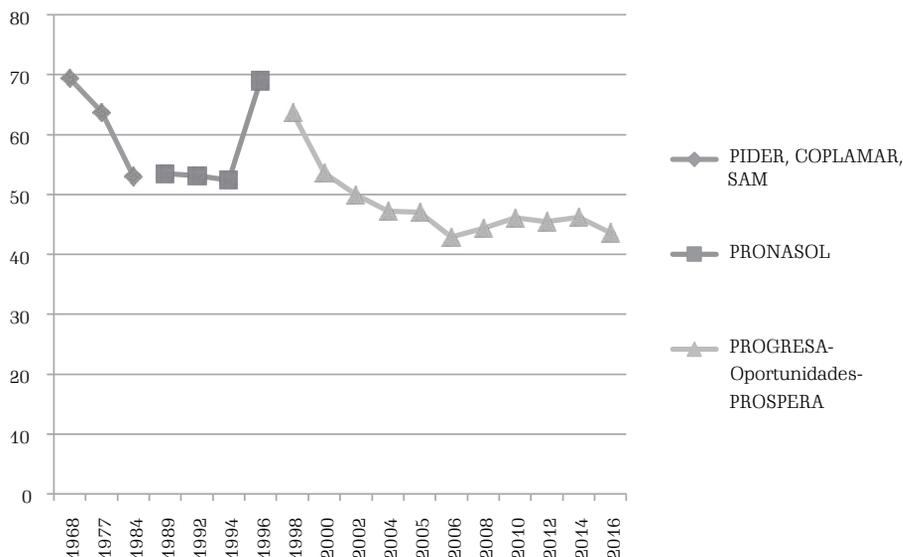
<i>Año</i>	<i>Porcentaje de población pobre en México</i>	<i>Programa social más relevante</i>
1968	69.4	
1977	63.8	PIDER, COPLAMAR
1984	53	PIDER, COPLAMAR, SAM
1989	53.5	PRONASOL
1992	53.1	PRONASOL
1994	52.4	PRONASOL
1996	69	PRONASOL
1998	63.7	PROGRESA-Oportunidades-PROSPERA
2000	53.6	PROGRESA-Oportunidades-PROSPERA
2002	50	PROGRESA-Oportunidades-PROSPERA
2004	47.2	PROGRESA-Oportunidades-PROSPERA
2005	47	PROGRESA-Oportunidades-PROSPERA
2006	42.9	PROGRESA-Oportunidades-PROSPERA
2008	44.4	PROGRESA-Oportunidades-PROSPERA
2010	46.1	PROGRESA-Oportunidades-PROSPERA
2012	45.4	PROGRESA-Oportunidades-PROSPERA
2014	46.2	PROGRESA-Oportunidades-PROSPERA
2016	43.6	PROGRESA-Oportunidades-PROSPERA

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos para el periodo 1968-1989 de Székely (2005), para el periodo 1992-2006 de <https://www.coneval.org.mx/Medicion/EDP/Paginas/Evolucion-de-las-dimensiones-de-la-pobreza-1990-2014-.aspx>, y para el periodo 2008-2016 de CONEVAL (2018). De 1968 a 2006, se trata de los datos correspondientes a la pobreza de patrimonio (insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud, educación, vestido, vivienda y transporte, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios). De 2008 a 2006 se trata de la población total considerada como pobre por el CONEVAL.

Como lo patentiza el cuadro 10, el porcentaje de pobres no parece tener correlación suficiente con la existencia o ausencia de algún programa de combate a la pobreza, sino más bien con los sobresaltos de corte macroeconómico, como fueron la crisis de 1995 y la desaceleración mundial del periodo 2008-2010, donde el número de población en situación de pobreza

se incrementó, sobre todo con la crisis del llamado “efecto tequila”, donde el aumento fue superior a los 15 puntos porcentuales.

Gráfica 1  
Pobreza y programas sociales más relevantes en México (1968-2016)



Fuente: Elaboración propia.

A pesar de la imposibilidad de establecer una correlación positiva (es decir, en sentido regresivo) entre los programas sociales y los porcentajes de población pobre, se ha argumentado que, por lo menos, los programas sociales han servido como contención de las convulsiones económicas. Por ejemplo, Gerardo Ordóñez señala que se podría argumentar que, sin los programas para la superación de la pobreza, “los efectos sociales de las crisis hubieran sido mucho más devastadores”, y cita el ejemplo de la etapa en que no hubo un programa explícito contra la pobreza en el país en el marco de la crisis económica de fin de siglo: “De hecho tras la desaparición del PRONASOL en 1994 y durante el *impasse* de desatención que se presentó hasta la creación de PROGRESA en 1997, el crecimiento en el número y la proporción de pobres en el país fue espectacular” (Ordóñez, 2017: 132).

Incluso, el CONEVAL aseguró que, a pesar del repunte en el número de pobres entre 2006 y 2008, sin la existencia de programas gubernamentales que apoyan la protección social, la pobreza alimentaria sería mayor que la que se registró (CONEVAL, 2009: 14).

Pero si se amplía la perspectiva, se traen otros indicadores al análisis y si se acepta como hipótesis una posible correlación de los programas sociales con las mediciones de la pobreza, la estrategia de desarrollo social centrada en el combate a la pobreza adoptada en México en las últimas tres décadas, ha registrado mejoras relevantes en el país. Por ejemplo, la esperanza de vida al nacer pasó de 70.4 años, en 1990, a 74.7, en 2014 (CEFP, 2015: 7). Las carencias sociales se redujeron: el rezago educativo se presentaba en 26.6 por ciento de la población en 1990, pero en 2016 alcanzó a 17.4 por ciento de la población. La carencia por acceso a los servicios de salud se localizaba en 58.6 por ciento de la población en 2000, pero 16 años después disminuyó hasta 15.5 por ciento de la población. Y la carencia por acceso a la seguridad social bajó de 65 por ciento de la población en 2008, a 55.8 por ciento de los habitantes en 2016.<sup>89</sup>

No obstante, e incluso obviando los argumentos expuestos sobre la función de los programas en las crisis económicas, hay otros indicadores que apuntan a que esta estrategia de desarrollo social ha funcionado más como dispositivo atenuante de la marginación que como instrumento eficiente del desarrollo social, pues si bien es cierto que la población en situación de pobreza disminuyó 10 puntos porcentuales en un cuarto de siglo, los números absolutos dan cuenta de un aumento, y que se pasó de 44.7 millones de pobres en 1989 (Székely, 2005: 15) a 53.4 millones en 2016 (CONEVAL, 2018: 22). Por si no bastase, el leve aumento del coeficiente GINI fijado en 0.465 en 1989 (Székely, 2005: 16) a 0.47 en 2016,<sup>90</sup> también cuestiona los resultados de la estrategia centrada en los programas sociales adoptada en el país en las últimas décadas.

Más allá de que en sí misma no es suficiente para combatir la pobreza y generar bienestar, la focalización, por medio de programas sociales, ha

<sup>89</sup>CONEVAL, Evolución de las dimensiones de la pobreza 1990-2012. Disponible en: <http://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Evolucion-de-las-dimensiones-de-la-pobreza-1990-2010.aspx> (consultado el 10 de agosto de 2017), y CONEVAL (2018).

<sup>90</sup>Banco de Indicadores del INEGI. Disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/app/indicadores/?ind=6204482224#divFV6204482224#D6204482224> (consultado el 28 de noviembre de 2017).

mostrado anomalías atribuibles al diseño y operación de los propios programas que han restringido su desempeño. Se identifican cinco desaciertos determinantes.

El primer yerro, como lo ha señalado el CONEVAL en sus informes de evaluación, es que la planeación de programas y la coordinación entre instituciones de la administración pública federal y de los otros órdenes de gobierno han sido, cuando no inexistentes, por entero deficientes. Esto quiere decir que en la práctica las instituciones federales, estatales y municipales se articulan poco o nada, ya no se diga en estrategias de desarrollo social, sino en la ejecución de sus programas y acciones de combate a la pobreza. Por lo tanto, aumentan las posibilidades de dilapidar y desaprovechar el gasto social mediante la duplicidad de programas y acciones.

Como se indicó en el apartado de la evaluación de la política social del sexenio 2012-2018, estudios específicos han dado cuenta de esta duplicidad. Por ejemplo, en su lista de Programas y Acciones de Desarrollo Social de 2018,<sup>91</sup> el CONEVAL identificó 150 programas y acciones federales, de los cuales 35 tenían 100 por ciento de similitud con uno o más programas (esto es, 23 por ciento) y 23 programas tenían 98 por ciento de similitud con uno o más programas (esto es, 15 por ciento), lo cual significa que 58 de los programas sociales federales en 2018 (38.6 por ciento del total) eran iguales (CONEVAL, 2018b: 169). Tal duplicidad no ha sido una excepción, sino una tendencia: en el inventario de 2017 el CONEVAL identificó 149 programas y acciones federales, de los cuales 20 tenían similitud de 100 por ciento con hasta tres programas (CONEVAL, 2017e: 96),<sup>92</sup> esto es, 13.4 por ciento del total de los programas. En el de 2016, de 152 programas y acciones federales, 37 tenían similitud de 100 por ciento con uno

<sup>91</sup>“Los programas presupuestarios de modalidad S (Reglas de Operación) o U (Otros programas de subsidios) se consideran PROGRAMAS. Los programas presupuestarios de modalidad E (Prestación de Servicios Públicos) o B (Provisión de Bienes Públicos) se consideran ACCIONES”. <http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPFE/Paginas/Default.aspx> (consultado el 15 de agosto de 2017).

<sup>92</sup>El análisis de las similitudes entre programas se realiza a partir de 43 variables identificadas en cuatro aspectos: derecho básico asociado, etapa de vida, grupo de atención y tipo de apoyo que otorga. Luego, los programas se categorizan en cuatro grupos: salud y alimentación, desarrollo económico, apoyos a empresas e instituciones, y educación y cultura. Una vez formados los grupos de programas, se determina el grado de similitud de cada uno comparándolo con los otros programas al interior de cada grupo. Por lo tanto, los programas son 100 por ciento similares a otros si presentan coincidencias en sus 43 variables (CONEVAL, 2017e: 94-95).

o más programas en su diseño, objetivos, tipo de beneficiarios e intervenciones (CONEVAL, 2016: 46-47); es decir, 24 por ciento del total de los programas y acciones de desarrollo social. Entre 2016 y 2018, el gobierno federal gastó más de un billón de pesos en programas repetidos (Rodríguez y Nácar, 2018).

En 2015 el CONEVAL identificó 107 programas similares de un total de 233; en 2014 fueron 101 y en 2013, fueron 104 los programas sociales que el CONEVAL identificó como repetidos. En total, de 2013 a 2018, el gobierno federal erogó 2.4 billones de pesos en programas duplicados (Rodríguez y Nácar, 2018).

En otras palabras, los programas sociales de la última década, aun cuando pueden haber sido más regulados o evaluados, “cuando se observan como conjunto son redundantes y suelen presentar vacíos o duplicidades” (Cejudo y Michel, 2015: 40).<sup>93</sup> Por lo tanto, buena parte de los programas sociales en México han sido intervenciones duplicadas, con todo el derroche presupuestario que ello implica, de manera que “uno de los grandes temas a los que se atribuye la ineficacia de la política de desarrollo social es la coordinación entre dependencias y ámbitos de gobierno” (CONEVAL, 2016: 43), lo cual es una tarea urgente teniendo en cuenta de que en 2018 se identificaron 6,489 programas y acciones de desarrollo social distribuidas entre los órdenes federal, estatal y municipal.<sup>94</sup>

Una segunda anomalía de la estrategia de los programas sociales es la poca transparencia y el bajo nivel de rendición de cuentas. En su análisis del Inventario Federal de Programas y Acciones de Desarrollo Social 2016-2017, el CONEVAL reconoció que sólo 55 por ciento de los programas y acciones federales reportaron contar con un padrón de beneficiarios (CONEVAL, 2017: 25). Ello es afín al análisis del INDEP, que en 2017 identificó que 19.1 por ciento de los programas y acciones de desarrollo social que evaluaron (o sea, 26 de 136 programas) presentaron problemas de opacidad que impiden estimar su desempeño. Estos programas concentraron 9.92 por

<sup>93</sup>Aunque la duplicidad de los programas se ubicó en los últimos años, tal problema no es nuevo, pues ya desde la administración de Carlos Salinas de Gortari se enfatizaba la necesidad de crear acuerdos para evitar “la dispersión y duplicidad inútil de los esfuerzos” (Cejudo y Michel, 2015: 41).

<sup>94</sup>Se trata de 150 programas y acciones federales, 2,528 estatales y 3,814 municipales. [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/inventario\\_nacional\\_de\\_programas\\_y\\_acciones\\_sociales.aspx](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/inventario_nacional_de_programas_y_acciones_sociales.aspx) (consultado el 14 de junio de 2018).

ciento del total del presupuesto asignado a los programas sociales analizados por el INDEP (GESOC, 2017: 14). Mientras que para 2016, 39 de 157 programas sociales federales (24.8 por ciento) no reportaron información sobre el cumplimiento de sus metas ni acerca de la cobertura de su población beneficiaria, por lo que mostraron altos grados de opacidad. En su conjunto, esos 39 programas aglutinaron 12 por ciento del total del presupuesto asignado a los programas sociales federales (GESOC, 2016: 6). A pesar de su reducción en los últimos años, persiste la tendencia de al menos 20 por ciento de programas opacos cada año; el INDEP muestra que en el periodo 2012-2016 los porcentajes han oscilado entre 37.7 por ciento, en 2012, y 24.8 por ciento, en 2016 (GESOC, 2016: 14-15).

Los bajos niveles de transparencia y rendición de cuentas de los programas sociales crean un entorno propicio para prácticas de corrupción y usos clientelares de los recursos, en detrimento de los objetivos de desarrollo social. Esta política social trastocada no contribuye a la construcción de ciudadanía ni al fortalecimiento de la democracia, al continuar arraigada a un esquema de relaciones corporativas (Dautrey, 2013). De esta forma, la opacidad y la corrupción, altamente costosas para el país en términos económicos, sociales y políticos (Casar, 2015), son factores que inhiben la eficiencia de los programas de desarrollo social y preservan, además, esquemas autocráticos y de envilecimiento del sistema político.

La tercera anomalía en la estrategia de desarrollo social es que no todos los programas y las acciones son eficientes en el cumplimiento de sus objetivos. Por ejemplo, en 2017 el CONEVAL concluyó que, de los 149 programas registrados en su listado, 88 fueron catalogados como prioritarios por su contribución directa a la reducción de las carencias sociales o al acceso efectivo a los derechos sociales, y 61 programas fueron etiquetados como no prioritarios por su nulo aporte directo a la superación de la pobreza (CONEVAL, 2018: 225). Esto es, 40 por ciento de los programas sociales no son prioritarios. Tales resultados también representan una tendencia, pues en 2016 el mismo consejo identificó que 45 por ciento de los programas de 2016 no eran prioritarios, pues no estaban vinculados al pleno ejercicio de los derechos sociales y no contribuían a la disminución de las carencias sociales ni al bienestar económico (CONEVAL, 2016: 46).

Los resultados son todavía más bajos en el Índice de Desempeño de los Programas Públicos Federales 2017, que señaló que sólo 25 de 136

programas (18 por ciento) tenían un desempeño óptimo o de alto potencial (INDEP, 2017). Para 2016 sus resultados fueron demoledores, pues concluyó que 84.7 por ciento de los programas sociales del gobierno federal en ese año (133 de 157 programas) no estaban en condiciones de resolver el problema público que los originó, ya que no se podía estimar su desempeño por su opacidad ni tenían posibilidad alguna de cumplir con sus objetivos debido a su dispersión programática y presupuestal. Así que sólo 15.3 por ciento de los programas sociales (24 de 157 programas) contaban con calidad en su diseño, avance en el cumplimiento de metas y cobertura sustantiva de la población beneficiaria, y, por tanto, contribuían de forma significativa a resolver el problema público que los originó.

Expresado rigurosamente, según el CONEVAL, sólo la mitad de los programas sociales vigentes en México en los últimos años contribuyen al desarrollo social. Según el INDEP, los porcentajes de eficiencia pueden disminuir hasta cerca de 20 por ciento del total de programas.

Tales resultados encuentran una explicación en el diseño de los programas sociales en México, pues éstos no suelen tener un enfoque de resultados; es decir, no identifican a su población objetivo ni el cambio que buscan en ella. Así lo constató el CONEVAL en su Informe de Enfoque de Resultados 2017, donde informa que, de 149 programas y acciones sociales, sólo 66 (44 por ciento) tenían identificada a su población objetivo, pero no el cambio que esperaban en ella, y 22 (15 por ciento) no identificaban a su población objetivo ni el cambio que esperaban en ella. Es decir, 59 por ciento de los programas y acciones sociales de 2017 no tenían identificado el resultado que pretendían alcanzar (CONEVAL, 2017f: 5).

El análisis de los indicadores de desempeño es todavía peor cuando se comparan con el presupuesto que se les propuso asignar en su siguiente año, lo cual representa el cuarto yerro de la estrategia de los programas sociales: la asignación de presupuesto sin consideraciones de eficiencia. Lo cual puede constatarse en estudios especializados, como los del CONEVAL, que informó que los programas que fueron evaluados como no prioritarios en 2017 representaron 34.6 por ciento del total del presupuesto de los programas sociales en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2018 (CONEVAL, 2018: 226). Otra sustentación de tal yerro la aporta el INDEP: los programas que no eran eficientes en su desempeño recibieron 61.75 por ciento del presupuesto total asignado a los programas sociales en 2016 (INDEP, 2017).

Es así que otros estudios que han cruzado variables de desempeño de los programas sociales han concluido que “un mejor desempeño de estos programas no implica una mayor asignación del presupuesto” (IBD, 2017: 5). Aquí más detalles:

En cualquier caso, uno esperaría que la información que se deriva del Sistema de Evaluación del Desempeño tendría que ser considerada al momento de asignar el presupuesto a cada uno de los programas. Sin embargo, de acuerdo a nuestro análisis estadístico no existe evidencia de que las asignaciones presupuestales sigan un criterio de resultados, metas alcanzadas, o de criterios de desempeño. Más bien, parece tratarse de un comportamiento en mayor medida inercial, a pesar de que la normatividad establece que la programación del presupuesto deberá considerar los resultados del Sistema de Evaluación del Desempeño (IBD Senado, 2017: 6).

El quinto yerro se refiere a que los programas sociales suelen tener escasa vinculación con una estrategia dirigida a la universalización de la protección social, con el enfoque de derechos y, de forma relevante, con condiciones económicas que inciden en el ingreso, como las actividades productivas o la generación de empleos. Aunque parecen temas distintos, en realidad se trata de asuntos que convergen en la estrategia que podría articular el conjunto de los programas sociales, la cual tendría como premisas y horizontes tres de los acuerdos más relevantes a los que los especialistas y el propio CONEVAL han arribado en relación con la estrategia del combate a la pobreza: debe vincularse a una concepción universalista de la política social; debe tener como objetivo el acceso y ejercicio efectivo de los derechos sociales, y debe incorporar los ámbitos de la economía que realmente inciden en la pobreza, tales como los ingresos, el empleo, el poder adquisitivo, el consumo y la producción. Es así que cobra sentido la conclusión de Gerardo Ordóñez: “El problema central de la lucha contra la pobreza en este último periodo ha sido su tendencia a desvincular la problemática social de una estrategia general de desarrollo” (Ordóñez, 2017: 132).

Entonces, la sexta condición que coarta la eficiencia del régimen de política social en México es que la estrategia de combate a la pobreza a través de los programas sociales, implementada desde hace cuatro décadas, ha tenido cinco fallas: 1) la deficiente, escasa o incluso nula coordinación entre instituciones y órdenes de gobierno, que deviene en duplicidad

de programas y dilapidación de los recursos públicos; 2) la poca transparencia y el bajo nivel de rendición cuentas, que crean entornos propicios para la corrupción y el uso clientelar de los programas sociales; 3) los altos números de programas sociales, que muestran una capacidad deficiente para cumplir con sus metas; 4) la asignación de presupuesto a los programas sociales que han mostrado tener bajos niveles de desempeño, y 5) la falta de vinculación de los programas sociales con la universalización de la protección social, el ejercicio pleno de los derechos sociales y los fundamentos económicos que inciden estructuralmente en los niveles de pobreza (ingresos y consumo).

La última condición que limita la política social mexicana es la desigual y en su mayoría deficiente capacidad institucional de las entidades federativas para implementar una política social competente, lo cual es relevante porque, según el inventario del CONEVAL, los 32 estados del país suelen contar con programas que anualmente superan el millar, llegando incluso a 3,788 en 2012; en 2017 se contabilizaron 2,528 (CONEVAL, 2018: 215).

Una herramienta de análisis al respecto es el Índice Estatal de Capacidades para el Desarrollo Social (IDES), el cual pretende medir “la capacidad de las 32 entidades federativas para la implementación de una política de Desarrollo Social basada en evidencia, orientada a resultados, transparente y participativa” (GESOC, 2017b: 5).<sup>95</sup>

En los resultados presentados en 2017 (donde se midió el ejercicio 2016), el IDES encontró que la calificación promedio para las 32 entidades federativas fue de 50.73 (sobre 100), los primeros tres lugares del *ranking* fueron para la Ciudad de México (77.56), Jalisco (75.31) y Baja California Sur (63.72), mientras que los últimos lugares fueron ocupados por Chiapas (18.19), Nayarit (27.05) y Colima (35.94) (GESOC, 2017b: 18).

Más allá de evaluaciones cuantitativas, el IDES destacó que para las 32 entidades las dimensiones que tuvieron menor desarrollo fueron las de gestión eficiente de los programas y apertura a la participación ciudadana

<sup>95</sup>El IDES mide la capacidad institucional de los estados en una escala que va del 0 al 100, utilizando cuatro dimensiones (Dimensión de planeación programático-presupuestal, Dimensión de gestión eficiente de programas y acciones estatales de desarrollo social, Dimensión de monitoreo y evaluación del desarrollo social estatal, Dimensión de desarrollo social abierto y participación ciudadana) y ordena los resultados en cinco categorías: Escaso, Bajo, Básico, Intermedio y Óptimo. Para conocer más sobre la metodología del IDES, véase GESOC (2017b: 8-17).

(GESOC, 2017b: 19). Además, la mayoría de los programas y acciones estatales de desarrollo social carecen de elementos básicos como transparentar su presupuesto, contar con evaluaciones, incluir indicadores en su diseño para su seguimiento, contar con una normativa que los regule (es decir, reglas de operación), publicar su padrón de beneficiarios o definir y cuantificar la población potencialmente beneficiaria; es decir, condiciones básicas de institucionalidad (GESOC, 2017b: 20).

Al respecto, otras mediciones como la Iniciativa para el Fortalecimiento de la Institucionalidad de los Programas Sociales (IPRO) han destacado que, en transparencia y eficiencia, los programas sociales implementados en el ámbito estatal salen peor calificados que los federales. Por ejemplo, en sus análisis emplea las categorías de lineamientos normativos, control y fiscalización y participación social, donde los programas sociales estatales tuvieron calificaciones más bajas que los federales (IPRO, 2013: 4-5).

Entonces, a pesar de los numerosos cambios institucionales y del aumento exponencial del presupuesto asignado al desarrollo social en las últimas cuatro décadas, el régimen de política social en México está limitado por siete condicionamientos: la estructura, la coordinación, el acceso, la cobertura, la financiación, la estrategia de los programas sociales y la capacidad institucional de las entidades federativas.

Como se ha referido, el régimen de política social mexicano tiene una estructura institucional que no se basa en la categoría de ciudadano, sino que se centra en la condición laboral y económica de las personas, lo cual ha generado un alto número de subesquemas y subsecciones.

Las características de la estructura tienen impacto en la ausencia de una instancia coordinadora tanto del sistema de protección como de los programas de combate a la pobreza. Además, la condición estructural afecta también al sistema de acceso, pues el hecho de estar supeditada a la condición económico-laboral de las personas filtra el tipo de protección social al que se tiene derecho. Igualmente, el régimen de política social mexicano no ofrece todavía algunas prestaciones existentes en regímenes de bienestar más desarrollados, como la protección al desempleo, además de que los servicios de protección que ofrece, sobre todo a las y los ciudadanos de menores ingresos, es de baja calidad y no se cuenta con una cobertura universal.

Diagrama 2  
Condicionamientos del régimen de política social en México



Fuente: Elaboración propia.

Un quinto condicionante de la política social tiene que ver con el asunto financiero, pues la baja recaudación fiscal del Estado mexicano, así como las cifras de gasto social en proporción al PIB del país, aún exiguas respecto a las de países con mayor desarrollo, afectan en la suficiencia de los servicios sociales mexicanos.

Además, desde hace cuatro décadas se ha implementado en México una estrategia de combate a la pobreza a partir de intervenciones específicas. Los programas sociales de dicha estrategia han sido descoordinados, opacos, deficientes en alcance de sus metas, presupuestados sin criterios de eficiencia y escasamente vinculados al horizonte del universalismo, al cumplimiento de los derechos sociales y al ámbito de ingreso económico.

Por último, las limitadas capacidades institucionales de las entidades federativas para la gestión, implementación y evaluación eficiente y transparente de sistemas y programas sociales es otro de los factores que limitan el desempeño del régimen de política social en México y pueden esgrimirse como variables para explicar los niveles de pobreza y desigualdad en el país.

Una de las dimensiones que ha sido mencionada como requisito, eje transversal e indicador de la política y los programas sociales, es la de la participación. Ámbito que, al ser objetivo central de la investigación en la que se sustentó este libro, será analizado a profundidad en el siguiente capítulo.



## La participación: análisis del concepto y vinculación con las políticas sociales

### TENDENCIA, HEGEMONÍA Y CONTINGENCIA EN EL ABORDAJE DE LA PARTICIPACIÓN

Actualmente el término participación se usa de manera constante en discursos políticos, ordenamientos jurídicos, programas públicos y demás intercambios sociales. En efecto, aludir a la participación es hoy día una práctica común, casi una obligación, para actores, ideologías, instituciones, procesos y prácticas vinculadas al ámbito de lo colectivo, ya sea en la política institucionalizada, en el medio social, en el espacio comunitario, en la esfera de lo público, en el escenario internacional o en el campo académico. Como argumentó Melissa Pomeroy: “Podríamos arriesgarnos a afirmar que existe actualmente una percepción sobre la *obligatoriedad* de la participación” (2009: 7-8). Es decir, que la “participación se ha convertido en un imperativo legítimo en América Latina” (Roth Deubel, 2013: 4). Se emplea como sustantivo, verbo o adjetivo. La participación se ha vuelto una reivindicación, recurso o referencia obligada tanto en el lenguaje común como en el especializado.

Más que casual, se concibe que la tendencia anterior sobre la participación es causal gracias a tres condiciones que, aun conteniendo distintos niveles de profundidad, son imbricadas. La primera y la más evidente es la extensión del *pre-juicio* que concibe a la participación como un término benigno, por lo cual se recurre a él para persuadir de esa carga de benevolencia a las instituciones, actores y procesos que la acompañan: “[...] en la literatura sobre la participación ciudadana, se da por descontado que la participación es buena y necesaria y así como ocurrió con otras políticas,

como las relacionadas al género o el desarrollo sostenible, la participación ciudadana se ha convertido en una práctica políticamente correcta” (Pomeroy, 2009: 9).

Lo segundo que ha motivado el auge contemporáneo de la participación ha sido su vinculación con otros términos, que sugieren también lo positivo; así se ha configurado una narrativa donde aquella se asocia a éstos y, en conjunción simbólica, forman algún término con pretensiones de aceptabilidad o de atemperar connotaciones desfavorables. Tales términos atañen a preocupaciones enunciadas en discursos donde la participación se articula como uno de sus componentes básicos (Blas e Ibarra, 2006). De esta forma, aunque se use por actores distintos y con connotaciones hasta contrapuestas, la participación se suele postular como semejante, o cuando menos útil, instrumental o potencializadora de la democracia, el desarrollo humano o la gobernanza, como se analizará más adelante.

La tercera situación refiere a maniobras de mayor profundidad analítica. Se trata de procesos político-discursivos que han configurado estructuras cognitivas, categorías de percepción y principios de visión y división (Bourdieu, 1997) que, articulados con las pretensiones hegemónicas (Laclau y Mouffe, 1987) de instituir *habitus* (Bourdieu, 1997) o regímenes de verdad (Foucault, 1992), han asentado la condición no sólo favorable de la participación, sino sobre todo la predisposición a la legitimidad. En otras palabras, ya no sólo se trata de que sea un término bueno o benéfico (condición 1), sino que la participación es el fundamento sobre el que se ha creado una coalición discursiva<sup>96</sup> que, si no asegura, por lo menos coadyuva a la legitimación de instituciones, actores, procesos e ideologías instituidas (poder constituido) y de las que se postulan por constituir (poder constituyente). “Se puede afirmar que la participación ha pasado a formar parte de esa red de conceptos interrelacionados —como gobernanza, empoderamiento o reducción de la pobreza— que, debido a su elevado potencial de seducción, son capturados por las agencias y organismos de desarrollo para fundamentar sus prácticas ya que tienen connotaciones que resultan difícilmente cuestionables” (Peris, 2014: 3).

<sup>96</sup>Una coalición discursiva (*discourse coalition*) ocurre “cuando una cierta narrativa se populariza y domina el espacio discursivo, persuadiendo o forzando una multiplicidad de actores a aceptar el nuevo discurso y este nuevo discurso acaba institucionalizándose a través de las prácticas” (Pomeroy, 2009: 27).

Entonces, de la misma manera como se ha asentado para la democracia (Avritzer y De Sousa, 2004), se puede postular también la existencia de una concepción hegemónica sobre la participación que entraña, resguarda y fomenta un proyecto político particular que se postula como dominante.<sup>97</sup> Dicha hegemonía se construye, y en ese sentido se discierne, en relación con lo que pretende someter. Así, la concepción hegemónica sobre la participación no sólo no es la única concepción sobre la participación, sino que además se explica en relación con el universo de concepciones que intenta dominar, expandiendo así el concepto teórico y sus referentes empíricos.

La tendencia identificada, las tres condiciones que la propician y la concepción hegemónica articulan la premisa del presente estudio sobre la participación. Conforme al enfoque adoptado en este libro, se trata de otorgarle centralidad a la dimensión política como variable explicativa en la definición del concepto de participación. Refrendando este enfoque centrado en lo político, se rechaza entonces adoptar acríticamente nociones universales, consensadas y uniformes sobre la participación, sino más bien se pretende contextualizar tales nociones y dar cuenta de los dispositivos que las postulan como hegemónicas, desconociendo su carácter de fundamento último y habilitando la pluralidad de concepciones en torno al concepto.

Desde un enfoque político, entonces, la participación no es meramente un concepto unitario, fijo, neutro, aséptico, técnico, instrumental o benéfico. Más bien, es un concepto múltiple, contextual, abierto, relativo, dinámico, complejo, disputado y contingente. Así, el término participación admite concepciones y prácticas no sólo polifacéticas sino antagónicas.

Al igual que como se planteó con el concepto de política social, reconocer el carácter contingente de la participación no implica formular la imposibilidad de su definición. Todo lo contrario: esgrimir en este estudio el enfoque político supone sobrepasar la mera repetición de una o varias concepciones sobre la participación en aras de integrar la pluralidad de las concepciones, enmarcándolas en una propuesta analítica que visibilice

<sup>97</sup>Al respecto, Evelina Dagnino argumenta que el concepto de participación ha sido víctima de la “confluencia perversa” de proyectos políticos, por lo que se ha producido una disputa por sus significados. La perversión estriba en que, aunque se apunten a direcciones opuestas y hasta antagónicas, los proyectos políticos (que ella cataloga como de profundización de la democracia contra otro de un Estado mínimo) requieren de una sociedad civil activa y propositiva (2006).

su interacción, así fuese conflictiva, para proponer una definición global que enmarque el universo de definiciones.

Entonces, el abordaje sobre el concepto de participación reconocerá las apostillas anteriores sobre su carácter contingente, pero también incluirá el análisis del concepto articulándolo con el nodo temático central del libro: la participación en las políticas sociales. Por lo tanto, además del reconocimiento de las concepciones en disputa, también es pertinente la identificación de las justificaciones y las modalidades que entran en juego en dicha asociación terminológica pues, como lo plantearon Jarol Manheim y Richard Rich, en la investigación politológica, la definición de los conceptos está en función de su utilidad metodológica (1986: 35).

De esta forma, se estudiará la participación indagando cuatro factores medulares del concepto a manera de preguntas básicas: ¿qué?, ¿por qué?, ¿para qué? y ¿cómo?<sup>98</sup> En sustantivos, las definiciones, las razones, los objetivos, y las modalidades de la participación. Como se verá, esos cuatro factores incluyen, cada uno, los actores, los espacios y los periodos o, expresado en preguntas, los ¿quiénes?, los ¿dónde? y los ¿cuándo?

## LAS DEFINICIONES (¿QUÉ ES LA PARTICIPACIÓN?)

Un primer acercamiento para la definición del concepto *participación* proviene de su etimología. Del latín *participare*, se compone del sustantivo *pars* o *partis* (parte) y del verbo *capere* (tomar, agarrar), se traduce como “tomar parte” (Corominas, 1987: 442). Aunque pareciera que el significado etimológico de participación es puntual, no implica que sea unívoco, pues, como han resaltado Monedero, Jerez, Ramos y Fernández, existe una dualidad primigenia que le imprime una doble acepción semántica: “ser o formar parte” y “tomar partido”. La cual:

En sí misma encierra la contradictoria dinámica del proceso histórico moderno entre la unidad y la parte: la imaginada comunidad nacional es una unidad política de pertenencia de la que se ‘forma parte’, pero que al mis-

<sup>98</sup>Este planteamiento analítico de la participación a partir de preguntas básicas también ha sido desarrollado en Brugué y Martí (2011), Cabrero y Díaz (2011), Canto Chac (2012) y Peris, Acebillo y Calabuig (2008).

mo tiempo es una realidad dinamizada por la toma de partido de cada "parte" (Monedero *et al.*, 2013: 24).

Es decir, desde el punto de vista semántico, participación incluye tanto el significado de la integración en algo ("tener parte") como el posicionamiento sobre algo ("tomar parte"). Tales acepciones tienen relación con un aspecto objetivo y otro subjetivo de la participación; el sentido objetivo entre participación activa ("tomar parte": dar o contribuir) y participación pasiva ("tener parte": recibir), mientras que el sentido subjetivo indicaría la condición de "sentirse parte" (Ramírez Guerra, 2000).

Las acepciones de la participación (tomar parte, tener parte y sentirse parte) involucran distintos (y muchas veces, contrapuestos) procesos de conformación de los colectivos y de adopción de las decisiones colectivas. Es decir, aquello que constituye la esencia de lo político. Por lo tanto, desde esta premisa se reafirma el enfoque de la participación como una categoría inherentemente política. Vale decir, contingente.

Incluso desde su definición etimológica, participación es un término que admite distintas concepciones, prácticas, actores y espacios. Es polisémico, misceláneo, plural y multiescalar, por hacer referencia a realidades en movimiento: polifacéticas, aspiracionales y encontradas.

La semántica del concepto participación, aun entre sus distintos itinerarios, converge en una demarcación eminentemente política: la escala<sup>99</sup> de lo colectivo. Tal confluencia permite plantear un fundamento inicial que enmarca el universo de definiciones sobre la participación. En razón de ello, la participación se puede concebir, básicamente, como una acción que, yendo del ámbito individual al grupal (Merino, 2001), permite realizar una actividad colectiva; por lo que el núcleo central de la definición de participación es "una intervención de los particulares en actividades públicas en tanto portadores de intereses sociales" (Baño, 1998: 15). Participar es "intervenir en alguna forma de acción colectiva, siendo la participación referida a acciones colectivas provistas de un grado relativamente importante de organización, que adquieren sentido al orientarse por una decisión colectiva" (Flisfisch, 1980: 76).

<sup>99</sup>Escala concebida como "una construcción relacional, vinculada al poder y disputada, en la cual los actores se involucran estratégicamente, para legitimar o desafiar relaciones de poder existentes" (Leitner, Sheppard y Sziarto, 2008: 159).

Entonces, “participar es siempre un acto social [...]. La participación encuentra en el centro de la sociedad, significando que la gente es capaz de estar activamente presente en los procesos de toma de decisiones que atañen a lo colectivo” (Maraboli, 2012: 472). En cuanto acto social, la participación remite a un repertorio de conocimientos y acciones que las personas ponen en práctica para su integración en un ámbito mayor al de su propia individualidad, muchas veces sustentado en la noción de derechos: “[La participación es el] Conjunto de prácticas (jurídicas, económicas, políticas y culturales) que colocan a una persona como miembro competente de una sociedad y que tienen su fuente de legalidad y legitimidad en la titularidad de derechos” (Cardarelli y Rosenfeld, 1998: 123).

La participación, entonces, “posibilita el establecimiento de vínculos y relaciones colegiadas que permite a los distintos actores sociales asumirse como parte de los sistemas de organización social, política y cultural de un determinado país” (Holguín, 2013: 190), pero además entraña incidencia en la capacidad colectiva para “identificar y analizar problemas, formular y planificar visiones y soluciones, movilizar recursos e implementar acciones” (Leal y Opp, 1998: 7-8). Es decir, la participación, en cuanto acto social, moviliza tanto repertorios identitarios como habilidades y destrezas. El énfasis en su carácter social tiene el propósito de situar la participación como “una práctica socio-cultural dotada de códigos, representaciones e instrumentos cuyo sentido es dado por los sujetos de dicha práctica” (Vanegas, 2013: 204).

En un tono igualmente general, pero que reconoce la pluralidad de actores, contextos e intereses de la participación, y por ende su contingencia, Fabio Velásquez y Esperanza González la definen como “un proceso que resulta de la acción intencionada de individuos y grupos en búsqueda de metas específicas, en función de intereses diversos y en el contexto de tramas concretas de relaciones sociales y de poder” (2003); se trata de una intervención “en la marcha de los asuntos colectivos con el fin de mantener, reformar o transformar el orden social y político” (Velásquez y González, 2004: 2). Así, la participación atañe al núcleo de los conceptos políticos, tanto por su vínculo con el ámbito de lo colectivo, como por el acaecimiento de procesos que incluyen en sí mismos y pretenden influir en cuestiones más amplias sobre las relaciones de poder y la gestión de asuntos públicos que se postulan como ámbitos de su competencia.

Luego de una evaluación genérica en la bibliografía sobre el tema, se aprecia que en la mayoría, cuando se consigue precisar sin redundancias,<sup>400</sup> se define a la participación resaltando su carácter social, los intereses prácticos que la impulsan, la puesta en juego de dinámicas subjetivas y su delimitación en ámbitos institucionales.

Por tanto, una definición mínima que, al igual que lo planteado para el concepto de política social, se propone para identificar el significado nodal del concepto es el siguiente: *la participación es el término que identifica el proceso de transición de las orientaciones, los intereses y las acciones del ámbito individual al ámbito colectivo*. La noción de proceso le imprime un carácter dinámico (y, por lo tanto, complejo e impredecible) al concepto, mientras que los sustantivos de orientación, interés y acción trazan un vínculo entre las fundamentaciones previas, las modalidades y los resultados presentados durante y posterior a la participación y, por último, la escala de lo colectivo subraya el carácter político (esto es, contextual y contingente) del concepto.<sup>401</sup>

La participación, entonces, es una actividad que acontece en el ámbito de lo colectivo (llámese grupal, comunitario, social o público), donde entran en juego actores, intereses, objetivos y arenas diversas (léase, no restringidos a lo institucional o a lo convencional). Precisamente, esa pluralidad de variables concurrentes, en torno al concepto, ha suscitado una multiplicidad de adjetivos que pretenden caracterizar con mayor precisión ese proceso de transición de lo individual a lo colectivo y que, en ese sentido, le imprimen mayor complejidad al ampliar las características de ese núcleo de significación.

De hecho, la mayoría de la bibliografía sobre la participación está más preocupada por la importancia y la necesidad de la participación, por la formulación de taxonomías y por la valoración de los procesos participati-

<sup>400</sup>Es común encontrar que se defina el sustantivo por el verbo de la misma raíz semántica; es decir, *participación es la acción de participar*. Tan sólo por citar un ejemplo, la definición de la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno de Chile: "En un primer acercamiento al concepto de participación, éste podría ser definido como: 'un conjunto de actividades voluntarias mediante las cuales los miembros de una sociedad participan en la selección de sus gobernantes y, directa o indirectamente, en la elaboración de la política gubernamental'" (citado en Ferrero, Hoehn y Rivera, 2014: 13).

<sup>401</sup>Nótese también cómo se optó por considerar como prescindibles para la definición nodal de participación las categorías de espacios, actores, derechos y resultados, pues se argumenta que aquélla puede existir independientemente del lugar o nivel donde se realice, de quienes la impulsen o la limiten, de si existen salvaguardas jurídicas o si se exigen para su realización, o de los resultados que puedan o no alcanzarse con ella.

vos (perspectivas normativa, metodológica y evaluativa, en categorías de Melissa Pomeroy) que por la definición del sustantivo. Y, cuando existen análisis sobre el concepto, éstos se centran en su mayoría sobre el término adjetivado.<sup>102</sup>

De este modo, en el estado del arte sobre el tema se encuentra una pléthora de apelativos sobre la participación; por ejemplo: ciudadana, política, social, comunitaria, popular, estatal, gubernamental, local, pública, nacional, institucional, colaborativa, convencional, no convencional, indígena, de género, femenina, ecológica y alternativa. Tales adjetivaciones se realizan según distintos criterios, tales como los espacios, los actores, los objetivos y las prácticas que concurren en los procesos participativos. Todos ellos, también son distintos, según los intereses y las orientaciones normativas de quienes los emplean. Es decir, nuevamente la contextualidad y la contingencia como inmanencia de los conceptos políticos. Asumiendo el riesgo de mermar la exhaustividad, se examinarán las tres denominaciones más significativas: la participación política, la participación social y la participación ciudadana.

### La participación política

El escrutinio de las tipologías participativas se puede iniciar con la que se considera como la más amplia de las modalidades: la participación política. Semánticamente, este tipo de participación se constituye con tres fundamentos esenciales: la acción, el objetivo y el ámbito. “En primer lugar, toda participación política hace referencia a una ‘acción’, en segundo lugar, esta acción tiene la función de ‘influir’ y, por último, el ámbito donde esa acción tiene que ejercer su influencia es ‘lo político’” (Mateos, 2004).

Al igual que en el resto de las denominaciones, el adjetivo define el tipo de participación. En este caso, “la política” se suele entender mayoritariamente en su sentido convencional: restringida a un ámbito institucionalizado. Como afirma Rodrigo Baño, la participación política es: “aquella que se relaciona con el poder público que se arroga la representación del Estado” (1998: 23). La participación política, entonces, tiene el objetivo de influir en

<sup>102</sup>Se verá más adelante a otros analistas que proponen tipologías diferentes sobre el estado del arte de la participación.

las autoridades políticas (eligiéndolas o afectando en sus decisiones) y en la elaboración de las políticas públicas (Sani, 1994).

[La participación política es] cualquier acción de los ciudadanos dirigida a influir en el proceso político y en sus resultados. Estas acciones pueden orientarse a la elección de los cargos públicos; a la formulación, elaboración, y aplicación de políticas públicas que éstos llevan a cabo; o a la acción de otros actores políticos relevantes. La participación política requiere por tanto de un comportamiento observable llevado a cabo en un ámbito público o colectivo por parte de un ciudadano para poder ser considerada como tal (Anduiza y Bosch, 2004: 26).

Bajo los supuestos anteriores, la participación política tiene que ver con el involucramiento de los ciudadanos en las organizaciones formales y los mecanismos del sistema político: partidos políticos, elecciones, parlamentos, ayuntamientos, entre otros. Esto es, una participación mediada por los mecanismos de la representación política y la articulación de los intereses públicos (Cunill, 1991).

[Participación política se define como] las actividades que tienen la intención de incidir o influenciar las acciones de gobierno, pudiendo serlo de manera directa como la incidencia en el desarrollo e implantación de políticas públicas, o indirecta con la incidencia en la selección de las personas que hacen esas políticas (Brady, Verba y Schlozman, 1995: 38).<sup>403</sup>

No obstante, también la política como adjetivo de la participación se ha concebido más allá del ámbito institucionalizado. Esto es, como poder constituyente y no sólo con referencia al poder constituido. Bajo esa perspectiva cobra sentido la afirmación de que “la idea de participación política está inmediatamente asociada al concepto de legitimidad de un poder” (Herrero, 2003: 114). A lo que se le podría agregar: la construcción, legitimidad e interpelación del poder o el orden político. Dicho de forma más detallada:

[La participación política se define como] las acciones realizadas por ciudadanos privados que tratan en alguna medida de influir en la selección del personal gubernamental o en sus actividades, introducir nuevos temas

<sup>403</sup>Activity that has the intent or effect of influencing government action-either directly by affecting the making or implementation of public policy or indirectly by influencing the selection of people who makes those policies. Traducción propia del original.

en la agenda y/o cambiar los valores y las preferencias conectadas directamente con la adopción de decisiones políticas” (Morales, 2006: 27).

Así, el adjetivo de política implica la idea de que los dirigidos pueden o deben intervenir (con opiniones, propuestas, políticas o acciones) en las decisiones que los afectan o inciden en la solución de problemas para el desarrollo de su comunidad o del organismo del cual son parte; es decir, que sumado a la participación no se trata únicamente de un término neutral (Peralta, 2014), sino que plantea una interpelación relevante: “La participación cuestiona los esquemas centralistas, cuestiona esquemas dirigentes/dirigidos, esquema de sujetos que deciden y sujetos pasivos, ejecutantes y que obedecen” (Iturraspe, 1986: 38).

Concebida más allá del ámbito institucional, la participación política puede dividirse en convencional y no convencional. La primera engloba a las prácticas e instrumentos de participación que se ajustan, o al menos no contravienen, las reglas del sistema político dominante. La participación política convencional “es en principio legal y legítima, y en muchos casos como el voto, está promovida por instituciones y elites” (Ramírez, 2015: 57).

Por su parte, en la participación política no convencional, también identificada por otros autores como de protesta social o acción colectiva, no se utilizan (o al menos, no solamente) los canales de la participación institucional, sino que se emplean, sobre todo, prácticas identificadas con los movimientos sociales en un amplio repertorio de acciones de protesta. Son modos de hacer política que entran en conflicto con algunos valores dominantes y que suelen desarrollarse al margen de los cauces institucionales o más allá de la legalidad aceptada (Vallés, 2007: 328).<sup>404</sup>

Así, la participación política es aquella que, ya sea mediante recursos convencionales o no convencionales, pretende influir en las instancias, actores, valores, prácticas y resultados concernientes tanto al poder constituido como al poder constituyente.

<sup>404</sup>Prácticamente con la misma definición aquí expuesta, dentro de la literatura sobre la participación existen autores que, en lugar de la participación convencional-no convencional, prefieren utilizar el binomio institucionalizada y no institucionalizada. Por ejemplo: Ganuza y Francés (2008), Regalado (2006) y Ziccardi (1998).

## La participación social

En el caso de la modalidad de la participación social, el adjetivo ha sido destinado, en su mayoría, para una delimitación mayor que el adjetivo de política, pues se ha aplicado para instaurar límites entre ambas esferas, concediéndole a la social un despliegue de actores, prácticas y objetivos más circunscritos a lo identitario de un colectivo con alcance menor al ámbito de lo político.

Tradicionalmente se asume que la participación social se refiere a los fenómenos de agrupación de los individuos en organizaciones a nivel de la sociedad civil para la defensa de sus intereses sociales. [...] la participación social enunciara la pertenencia y el hecho de tener parte en la existencia de un grupo, de una asociación (Cunill, 1991: 44-45).

Lo social de la participación, entonces, implica el entorno asociativo inmediato de la persona que, al participar, tiene el objetivo de defender sus intereses, satisfacer necesidades, mejorar sus condiciones de vida o cualquier otro objetivo que se conciba como común. Es así que se ha indicado que la participación social comprende cinco aspectos factibles de ser principios, fines y resultados de esta participación: involucramiento, cooperación, compromiso, toma de decisiones y conciencia social (Chávez, 2003).

Un distintivo relevante en la caracterización de la participación social es que los individuos se relacionan no con el Estado sino con otras instituciones sociales (Cunill, 1991: 45). Esto es, que el espacio de esta participación es la comunidad social, no la política, donde lo que hay en juego es la consecución de objetivos concretos y comunes, y no la disputa de lo político, de manera que los interlocutores suelen ser las propias personas y sus agrupaciones.

En la participación social se mantiene el núcleo nodal de significación, sólo que en ese proceso de intervención el Estado no suele ser el interlocutor prioritario inicialmente puesto que es circunscrito al ámbito más inmediato de la persona para la articulación y defensa de intereses más propios del colectivo movilizado:

La participación social hace referencia a la movilización de los individuos en organizaciones de la sociedad civil, que pretenden defender y representar los intereses de distintos grupos poblacionales —mujeres, jóvenes, niños, personas en situación de discapacidad o vulnerabili-

dad— a fin de que éstos tengan mejores condiciones de vida o puedan defender aquellos derechos que consideran les han sido vulnerados. Este tipo de participación articula el tejido social de las organizaciones en la medida que les posibilita incidir en la esfera de lo público (Holgún, 2013: 183).

## La participación ciudadana

Tal vez el término más mencionado en el espectro discursivo de la participación sea el de la participación ciudadana. Ello se debe, como lo analiza Costa (2006), a que en la historia del pensamiento político la participación ha estado estrechamente vinculada a la ciudadanía. Al igual que en las caracterizaciones anteriores, el adjetivo resulta determinante para la modalidad, por lo tanto, conviene detenerse, así sea brevemente, en el concepto que califica a esta modalidad de la participación.

Si bien es cierto que existe una concepción dominante asociada a derechos y obligaciones, que además ha sido abordada desde los tres modelos centrales de la teoría política contemporánea (liberal, republicano y comunitario),<sup>405</sup> y que es un concepto abierto a múltiples narrativas que han ensanchado la brecha entre el ser y el deber ser de su significado (Ochman, 2006), la ciudadanía puede definirse medularmente como “el estatus que reconoce la membresía a una comunidad política. Dicho estatus se expresa en tres ámbitos: los derechos, las prácticas y la identidad”<sup>406</sup> (Martínez Espinoza, 2017: 153).

Los conceptos políticos suelen integrarse por un contenido mínimo que se ha pretendido incorporar al sistema político por vía de la institucionalización y por prácticas en torno a ese concepto que, cuando no reproducen su faceta institucional, la interpelan tratando de ampliarla o sustituirla. En el caso de la ciudadanía, como ya se indicó, el contenido mínimo

<sup>405</sup>*Grosso modo*, las teorías de cuño liberal promueven una idea de la ciudadanía como estatus, que otorga a las personas un conjunto de derechos y obligaciones. En el republicanismo el eje nodal es el compromiso y el papel activo del ciudadano. A su vez, en el comunitarismo el énfasis se pone en el sentido de pertenencia a la comunidad. El tipo de participación dependerá de la teoría dominante.

<sup>406</sup>Dado que éste no es el espacio para el debate sobre el concepto de ciudadanía, se invita a revisar: Benítez (2004), Costa (2006), Isin y Turner (2002), Kymlicka y Norman (1997), Ochman (2006) y Pérez Luño (2002).

se puede localizar en la membresía de las personas a su comunidad política, que se ha institucionalizado mediante la fórmula derechos-obligaciones. A su vez, “la historia de la ciudadanía también se revela como una historia de la dialéctica inclusión-exclusión, por la cual se determina la comunidad política” (Velasco, 2005: 195). En palabras de Marta Ochman, se trata del núcleo conceptual de la ciudadanía que está compuesto por un estatus y una práctica:

El estatus (ciudadanía pasiva) se refiere a la posición que la persona ostenta frente al Estado, con su respaldo y consentimiento, como poseedora de derechos y miembro de una comunidad determinada (distinta de otras comunidades). La ciudadanía como práctica implica el poder y la capacidad de formular las leyes bajo las cuales se está viviendo, que a su vez postula la posibilidad y la capacidad de participar, por lo menos, en los debates sobre las decisiones públicas (Ochman 2006: 297).

Precisamente, el núcleo conceptual de la ciudadanía será el que determine a la participación ciudadana. O, en otras palabras, la participación será adjetivada como ciudadana cuando aluda al estatus y las prácticas reconocidas por el Estado para la integración de las personas a la comunidad política. Las definiciones sobre la participación ciudadana, si bien con distintos acentos, gravitarán sobre esta concepción dominante de la ciudadanía.

Por ejemplo, en una de las definiciones más citadas, de Nuria Cunill, se estipula que la participación ciudadana “se refiere a la intervención de los particulares en actividades públicas en tanto portadores de determinados intereses sociales” (1994: 56). Párrafos después, en el mismo texto citado, precisará que la participación ciudadana puede radicarse en dos ámbitos: el político y el de la gestión pública; esto es, en las actividades de gobierno y en la generación de bienes y servicios públicos (1994: 57-58).

Justamente, la demarcación anterior sobre el territorio de la participación ciudadana será utilizada asiduamente para definirla. Como asienta Alicia Ziccardi, el término refiere esencialmente a “formas de inclusión de la ciudadanía en procesos decisorios” (2004: 10). A su vez, Rodrigo Baño determina que “La participación ciudadana es generalmente entendida como una participación en ‘actividades públicas’” (1998: 27). O, con mayor precisión, “La participación ciudadana pareciera encontrar su terreno específico en la gestión pública” (1998: 32). Así, la referencia más frecuente en las definiciones sobre la participación ciudadana alude a las formas y

las actividades con las que la sociedad incide en la gestión y en la toma de decisiones sobre asuntos de interés público o que tienen que ver con el bienestar social (Sánchez-Mejorada, 2010): “Esta participación está muy relacionada con el involucramiento de los ciudadanos en la administración pública” (Serrano, 2015: 96); es decir, la participación ciudadana habilita “la posibilidad de la sociedad de contribuir e influir en las decisiones gubernamentales que le afectan, sin necesidad de formar parte de la administración pública o de los Poderes Legislativo o Judicial” (CITCC, 2008: 6).

Tal como lo formula María Eberhardt luego de una revisión de la bibliografía al respecto, la definición global de la participación ciudadana es “toda acción individual o colectiva que pretende provocar/producir —de forma directa o indirecta— algún tipo de resultado político en los distintos niveles del sistema político” (2007: 35-36).

Otros reconocidos estudiosos de la participación ciudadana, como Joan Font e Ismael Blanco, la definen según los términos atrás identificados:

[La participación ciudadana se refiere a] todas las actividades que los ciudadanos realizan voluntariamente —ya sea a modo individual o a través de sus colectivos y asociaciones— con la intención de influir directa o indirectamente en las políticas públicas y en las decisiones de los distintos niveles del sistema político y administrativo (Font y Blanco, 2006: 38).

Entonces, la concepción dominante de la participación ciudadana será: *Las acciones de los ciudadanos (personas reconocidas por el Estado como integrantes de la comunidad política) con el propósito de influir en la gestión pública.* Ello aparecerá sistemáticamente en los análisis específicos desde la academia, pero también se reflejará en las instituciones internacionales, aquellas que influyen en las políticas de los gobiernos nacionales y ejercen una gran capacidad de “formación de discursos” (Pomeroy, 2009). Por ejemplo, las definiciones sobre la participación ciudadana del BM y el FMI se centran “en la capacidad de la participación en generar políticas y programas más eficientes y eficaces y por la concepción de una sociedad civil ‘ejecutora’ como prestadora de servicios” (Pomeroy, 2009: 141). Así, aunque existan autores que conciben a la participación ciudadana de forma muy cercana a la participación política (es decir, con el objetivo de influir en el sistema político de forma convencional y no convencional), la concepción hegemónica se articulará con dos fundamentos: la modalidad institucional y el objetivo de

incidencia en la gestión pública. Como se verá más adelante, dicha concepción hegemónica vinculará la participación ciudadana con las políticas sociales.

A manera de colofón: la definición e institucionalización de la concepción dominante de participación ciudadana —que fortalece su vinculación con el ámbito de la administración pública— lo constituye la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, la cual fue adoptada durante la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, en diciembre de 2009, en Portugal. En el apartado 2 de su capítulo primero, asienta:

A los efectos de la presente Carta Iberoamericana, se entiende por participación ciudadana en la gestión pública el proceso de construcción social de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran, así como los de las comunidades y pueblos indígenas (Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Capítulo primero).

Como puede corroborarse, la concepción dominante de la participación ciudadana está vinculada al ámbito general del Estado y específico de la administración pública. De hecho, esta asociación suele ser el factor central cuando se quiere diferenciar los tipos de participación. Como afirma Felipe Hevia, según el tipo de esfera en la que se incide se podrá nombrar a la participación como ciudadana, si la esfera es estatal, y social o comunitaria, si no es estatal (2014: 31-32).

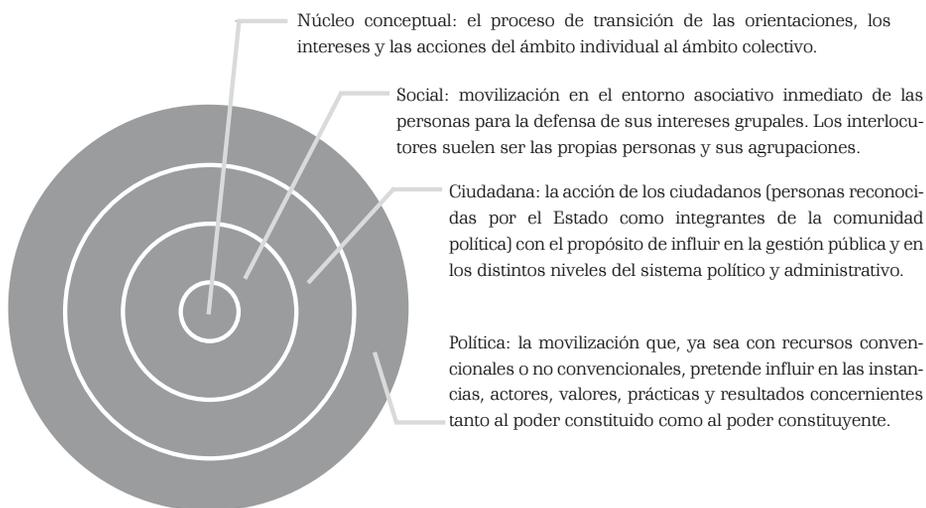
Empero, como sucede con los conceptos políticos, o incluso los verbos intransitivos,<sup>407</sup> el predominio de una concepción sobre la participación ciudadana no ha estado exento de pugnas. Todo lo contrario. La participación ciudadana ha sido un término interpelado en su acepción hegemónica y también disputado en su definición, por lo que ha sido usado y utilizado según distintas ideologías y orientaciones que, ancladas en proyectos políticos, contienden por sus significaciones y lo reivindican según sus intereses.

<sup>407</sup>Es interesante notar que el verbo participar es intransitivo, o sea que no precisa otro argumento (“yo participo” no requiere explicar en qué participo, por ejemplo) a diferencia de verbos transitivos como “confiar” donde es necesario definir tanto quién confía como en qué se confía (“yo confío en mis vecinos”). Esta propiedad intransitiva dice mucho sobre las dificultades de una definición relacional de la participación, y pareciera más fácil una definición ontológica: como si participar fuese un estado (como prendido/apagado) y no una acción” (Hevia, 2007: 65).

El concepto de participación ciudadana, entonces, se reinterpreta según el contexto, los actores e intereses desde donde se blande, resultando de ello narrativas y prácticas múltiples y muchas veces contrapuestas. Desde una perspectiva dicotómica, como subrayan Monedero, Jerez, Ramos y Fernández, se pueden distinguir dos alineamientos principales en torno a la participación ciudadana:

1) el que pone el énfasis en la institucionalización del hecho participativo, especialmente en el momento electoral y la división de poderes, y 2) el que hace lo propio con el hecho participativo como proceso crítico y emancipador que acompaña al proceso de cambio social de mayor calado. [...] El hecho participativo mantiene así una permanente tensión interpretativa sobre la ciudadanía constituida por la ley presente o el poder ciudadano constituyente de la ley futura (Monedero *et al.*, 2013: 19).

Esquema 4  
Vertientes conceptuales de la participación



Fuente: Elaboración propia.

Tal como se ilustra en el esquema 4, aunque se pueden hallar numerosos adjetivos y matices, las disputas conceptuales en torno a la participación son factibles de extrapolarse al antagonismo incesante entre la política y lo político; entre el poder constituido y el poder constituyente. Así lo

confirma Melissa Pomeroy en su estudio trascendental sobre los significados de la participación, donde después de examinar las acepciones que enarbolan, por un lado, la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el BM y el FMI y, por el otro, el Foro Social Mundial, la investigadora registra una disputa hegemónica en la concepción de la realidad. Dada la diversidad de actores, temas, formas, razones y objetivos que cada coalición confiere a la participación, Pomeroy interpreta que los movimientos discursivos identificados responden a la función estratégica de los discursos en la consolidación de distintos proyectos políticos (2009: 142-145).

Si se puede enunciar un eje estructural de la participación, sea política, social o ciudadana, éste se halla en la escala de lo colectivo. “Ser parte”, “tomar partido” y “sentirse parte” entrañan la conformación e interpelación de actores, intereses, ideologías, espacios, y prácticas, algunas hegemónicas y otras antagónicas, pero siempre contingentes. Evidentemente, esa disputa también se traslucirá en los principios y los propósitos que se plantearán para la participación, como se examinará en el siguiente apartado.

## LAS RAZONES Y LOS OBJETIVOS

### (¿POR QUÉ Y PARA QUÉ LA PARTICIPACIÓN?)

En torno a la participación se configuran razones y objetivos diversos, dada su característica de concepto político. Esto es que, al ser una categoría con una acepción hegemónica y en disputa, tanto las causas que la justifican como las intenciones que se exponen para practicarla son múltiples, pues depende del contexto, actores e ideologías desde donde se enuncia.

Las concepciones sobre la participación, aun confrontadas entre sí, coinciden en plantear causas de su emergencia, relacionadas con los objetivos que se proyectan para su implementación. Un primer acercamiento a dicha pluralidad de razones y objetivos conlleva la contextualización. En ese sentido, la participación requiere ser ubicada en su contexto “para comprender cómo las diferentes interpretaciones surgen en momentos diferentes, en procesos sociopolíticos diferentes y como respuesta a problemas que también son diferentes” (Peris, 2014: 4).

Al respecto, en un estudio crítico sobre el concepto en el ámbito del desarrollo, Jordi Peris ofrece una perspectiva histórica de la participa-

ción a través de un análisis de las continuidades y rupturas que se producen en la historia del concepto, lo que le lleva a entender la participación “como un espacio dinámico en disputa donde las relaciones de poder determinan las formas que adoptan tanto sus significados como sus prácticas” (2014: 8).

Peris identifica seis etapas de asentamiento y posterior ruptura conceptual de la participación. La primera la ubica en las primeras décadas del siglo xx, al final del periodo colonial británico, donde la participación ya está presente en la agenda de los poderes de la época. Se trata de una concepción que busca contener procesos de cambio político, por eso la cataloga “participación como integración” (2014: 8-9).

La segunda etapa la sitúa entre las décadas de 1950 y 1960, en la época de la modernización (industrialización, revolución verde y crecimiento económico). En ese marco, la participación adopta un carácter paternalista, para frenar las diversas formas de disidencia, por eso la nombra “participación como contención” (2014: 9-10).

La siguiente la coloca durante las décadas de 1960 y 1970, específicamente en la proliferación de los movimientos populares y los procesos de reflexión colectiva crítica sobre las estructuras de opresión que conllevan. Por eso, la cataloga “participación como emancipación” (2014: 10-12).

El cuarto periodo ocurre durante la década de 1980, de manera simultánea al ascenso del neoliberalismo, en el marco de una reducción del papel del Estado, cuando se extienden nociones de individualismo y de incorporación al mercado que, bajo ideas de autosuficiencia y empoderamiento, vinculan a la participación como una herramienta de eficacia y hasta legitimidad de las reformas implementadas. Así, el autor la define “participación como eficiencia” (2014: 12-13).

En el siguiente giro conceptual se cuestiona la modalidad de participación como eficiencia; tal discusión se queda únicamente en el ámbito reducido de los programas sociales. Aquí, la participación se concibe como autorreflexión (2014: 14-15).

Jordi Peris identifica una última concepción de la participación surgida con la entrada del nuevo siglo, donde se asiste a una dura crítica sobre su noción. Así, se destaca que la participación ha sufrido un vaciamiento de su contenido político para traducirse, en el mejor de los casos, en un mero tecnicismo, creando así “espacios donde las relaciones de poder se arrai-

gan y se reproducen" (2014: 15). Además, se contextualiza dicha participación en un marco más amplio de la globalización y las derivaciones que este proceso ha tenido en otros ámbitos.

Efectivamente, el contexto estructural determina las concepciones de participación, tal como lo apunta Melissa Pomeroy en su estudio al identificar que "en todos los casos analizados la participación cobra sentido como respuesta a un *nuevo contexto mundial*" (2009: 136). Y ese nuevo contexto mundial refiere a los procesos de globalización, por lo que la participación (ciudadana) debe inscribirse como "problemática históricamente situada en las transformaciones de la globalización" (Monedero *et al.*, 2013: 7) que, para el concepto en cuestión, encuentran su desdoble en tres campos: el del ejercicio del poder, el del gobierno y el del desarrollo. Dicho de otra forma: los cambios estructurales propiciaron reformulaciones conceptuales en la democracia, la gestión pública y el desarrollo humano que propiciaron la emergencia y revalorización de la participación.

En el caso de la democracia, aun cuando teórica e históricamente se han configurado numerosos modelos,<sup>108</sup> dos clivajes han centrado el debate y delimitado las definiciones sobre la democracia: la representación y la participación (Rubio Carracedo, 2006); o, lo que pueden ser los dos extremos del concepto, la democracia liberal y la democracia directa (Held, 2001). Es decir, qué tanto participa o es representado el *demos* en el acceso y ejercicio de un poder político.<sup>109</sup>

<sup>108</sup>Como no podía ser de otra manera, al igual que lo que sucede con su definición, existen cuantiosos y hasta contrapuestos modelos de democracia. Como afirman Del Águila y Vallespín (2013: 10), se trata de reconocer que dentro de la teoría democrática existen algo así como paradigmas que permiten diferenciar el complejo y plural conjunto de pronunciamientos teóricos sobre ella dentro de determinados "moldes" que "disciplinan" por sus significados conceptuales. Estos modelos son diversos, desde los que se erigen a partir de la trilogía de las distinciones clásicas ("democracia antigua vs. democracia de los modernos", "democracia directa vs. democracia representativa" y "democracia sustantiva vs. democracia procedimental") hasta los que son articulados a partir de las cuatro grandes corrientes de la teoría y la filosofía políticas contemporáneas (liberalismo, republicanism, comunitarismo, postestructuralismo/posfundacionalismo) o los que se centran en criterios político-normativos relevantes (por ejemplo, participación, deliberación, justicia). Para conocer autores y textos donde se exponen modelos de democracia, revítese: Habermas (1999), Held (2001), Lijphart (2000), Máiz (2004), Macpherson (1987), Pérez de la Fuente (2012) y Viejo *et al.* (2009). Un texto de sistematización relevante sobre la democracia que la organiza a partir de discursos, enfoques actuales y cuestiones fundamentales es Del Águila *et al.* (2013).

<sup>109</sup>Tan sólo por aportar un ejemplo de los teóricos más destacados, para Giovanni Sartori la democracia es una entidad compuesta por dos elementos distintos: 1) la libertad de las personas (liberalismo) y 2) su participación en el poder (democracia) (2013: 522).

Integrando de manera central su definición,<sup>140</sup> la participación se ha vuelto uno de los indicadores de la democracia. Entonces, también es validado en una relación inversa: la profundización de la democracia es una de las justificaciones que se dan para el impulso de los procesos participativos (Blas e Ibarra, 2006). Teniendo como premisa un proceso de crisis y cuestionamientos de la democracia representativa, sobre todo en América Latina, la revalorización de la participación acontece al concebirse como instrumento complementario y revitalizador de los canales representativos, pero también al perseguir a través de ella “una reorientación en los patrones de interacción entre la sociedad civil y el Estado hacia relaciones de poder positivas, equilibradas y constructivas” (García-Espín y Jiménez, 2017: 118).

Ahora bien, con respecto a la gestión pública, en cuanto proceso de profundización de la integración internacional sustentada en la economía de mercado, el proceso de globalización ha implicado desplazamientos del poder y el control estatales, como ya se indicó: hacia arriba (a las organizaciones internacionales o supranacionales), hacia abajo (a los gobiernos locales) y hacia fuera (a comunidades y organizaciones sin fines de lucro del tercer sector) (Martí, 2007). De este modo, la gestión pública se ha visto confrontada con nuevos problemas de articulación y de dirección jerárquica del Estado, lo cual ha pensado solventarle “reclamando a los otros dos grandes ámbitos de la construcción sociopolítica de las sociedades modernas: el marco o la comunidad/sociedad civil” (Monedero *et al.*, 2013: 9).

En este tenor surge y se incrusta la gobernanza como un concepto político que, aunque puede tener hasta ocho acepciones y usos,<sup>141</sup> da cuenta de la proliferación de actores con capacidad de decisión y, sobre todo, de la interacción del Estado con dichos actores para la toma de decisiones en el contexto de desplazamiento de poder en la globalización:

<sup>140</sup> David Collier y Steven Levitsky examinaron 150 trabajos sobre democracia; concretamente, escrutaron las definiciones procedimentales que se emplearon en las investigaciones sobre los procesos de democratización. Como resultado de tal análisis, registraron seis atributos en las definiciones sobre la democracia, entre los cuales el atributo de la participación era de los principales (1998).

<sup>141</sup> Como lo identifica Antonio Natera, se pueden distinguir los siguientes campos de desarrollo de la perspectiva de la gobernanza: 1) en el paradigma de la Nueva Gestión Pública; 2) en el análisis de las políticas públicas; 3) en la economía política; 4) en la gestión empresarial; 5) en las relaciones internacionales; 6) en las estrategias de algunas organizaciones internacionales; 7) en la política urbana, y 8) en el ámbito de la Unión Europea (2004: 4-5). Para conocer discusiones sobre el concepto de gobernanza, se sugiere revisar: Aguilar (2006), Mayntz (2001), Monedero *et al.* (2013: 9-19), Natera (2004), Pierre y Peters (2000) y Solá (2000).

[...] “gobernanza” se refiere a la puesta en práctica de estilos de gobernar en los que se han difuminado los límites entre los sectores público y privado. [...] el concepto de gobernanza alude a un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico, pero también del mercado, caracterizado por un mayor grado de interacción y cooperación entre el Estado y los actores no estatales en el interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado (Natera, 2004: 5-6).

Evidentemente, la noción de participación será central en la gobernanza pues aquélla dará cuenta precisamente del proceso que se requiere para la toma de decisiones en ésta, por lo que la participación en el marco de la gobernanza se pensará como instrumento de eficacia en la gestión pública, componente de la calidad de la democracia y, por lo tanto, medio de legitimación política. Ello explica, entonces, que la participación ciudadana haya sido fomentada desde los gobiernos de países centrales, como el del Nuevo Laborismo en Gran Bretaña (Font *et al.*, 2012: 58), y que su uso generalizado puede atribuirse al respaldo recibido por diversos organismos internacionales e instituciones financieras, incluido el BM (Cooke y Kothari, 2001). Esta práctica se evidencia en América Latina, donde también la participación fue institucionalizada (Hevia, 2011b), entre otros, por las organizaciones internacionales y las políticas neoliberales (Roth Deubel, 2013: 4).

Con respecto al desarrollo, sobre todo en los enfoques del desarrollo humano y el desarrollo sostenible (Blas e Ibarra, 2006), su vínculo con la participación parte de la premisa de que en la década de 1950 varios especialistas atribuyeron “la mayor parte de los fracasos que tuvieron los proyectos de desarrollo al hecho de que las poblaciones afectadas fueron marginadas de todos los procesos relacionados con su diseño, formulación e implementación” (Rahnema, 1996: 195), lo que llevó a entender la participación como una dimensión esencial del desarrollo. Tal enfoque fue extendiéndose hasta que se generó un consenso entre agencias, gobiernos, organizaciones no gubernamentales (ONG) y trabajadores sociales para incorporar en su concepción y en sus proyectos de desarrollo, aquello que se ha nombrado como el “enfoque participativo de la pobreza” (Spicker, Álvarez y Gordon, 2009: 219).

Entonces, en concertación con los discursos del desarrollo humano y el desarrollo sostenible (Blas e Ibarra, 2006), se ha extendido y legitimado que la participación es funcional tanto para la libertad —dimensión central del enfoque del desarrollo humano— como para que las autoridades obten-

gan la información necesaria y los ciudadanos se comprometan para garantizar el desarrollo sin comprometer el de las futuras generaciones —desarrollo sostenible— (Peris, 2014: 5-6).<sup>142</sup>

Las principales críticas a esta vinculación son que en la práctica se ha generado una visión apolítica de la participación que obvia los conflictos estructurales y legitima las reformas neoliberales (Peris, 2014), simultáneamente exime al gobierno de su responsabilidad trasladándola a la población para que salga de la pobreza “por sus propios medios”, buscando además que las poblaciones se gobiernen a sí mismas (León Corona, 2011) y ha desvalorizado formas tradicionales y vernáculas del poder reemplazándolas por otra que es útil al aparato de desarrollo que ayuda “a persuadir a sus poblaciones meta no sólo respecto a que las autoridades económicas y estatales son el poder real, sino también respecto a que se encuentran al alcance de todos, siempre y cuando estén dispuestos a participar plenamente en los esquema del desarrollo” (Rahnema, 1996: 204).

Ya se ha visto que algunas resemantizaciones produjeron que la democracia, la gestión pública y el desarrollo incorporaran en sus postulados a la participación, pero en el centro de tales reformulaciones se halla el fortalecimiento teórico y empírico de la ciudadanía. Efectivamente, a partir de un profundo cambio de contexto político, sociocultural y teórico-filosófico (Ochman, 2006), se ha demandado “recuperar la perspectiva del ciudadano activo en la vida pública” (Canto Chac, 2017: 36). Así, desde esta visión centrada en la democracia, la gestión pública y las teorías del desarrollo, la participación comúnmente suele adjetivarse como ciudadana, y suele concebirse como hegemónica desde las premisas y los postulados que la acompañan.

En cuanto concepto político, la participación también adquiere significación desde quienes interpelan la concepción dominante. Así, desde numerosos movimientos sociales, organizaciones de la sociedad civil y estudios académicos críticos se argumenta que la concepción de la participación de la gobernanza o de los programas de desarrollo social es una noción vacua, acrítica y meramente instrumental que despolitiza el concepto:

<sup>142</sup>Para Majid Rahnema, el interés inusitado que mostraron las instituciones de desarrollo y los gobiernos se debió, al menos, a seis razones: el concepto ya no se percibió como amenaza, la participación se volvió un lema —y por lo tanto, políticamente atractivo—, se volvió económicamente rentable al transferir los costos a la población, se percibe la participación como instrumento de mayor eficacia, la participación es un buen mecanismo para recaudar fondos, y coadyuva a involucrar al sector privado (1996: 196-200).

En definitiva, son perspectivas que apoyadas en “lo participativo” posibilitan la suspensión de lo político, pues en esta pretensión de autonomización de lo social el conflicto político desaparece de la escena, despolitizando la cuestión social, pasando de estar vinculada a los derechos para ser objeto de acción solidaria privada. Dentro de esta confusa dinámica todas las entidades, más allá de sus diferentes articulaciones institucionales y de su orientación política, pueden ser consideradas funcionales a la mejora social y a la democracia (Monedero *et al.*, 2013: 30).

Entonces, se plantean varias ideas y proyectos políticos que disputan tal concepción de la participación, si se quiere desde un polo constituyente, que perciben a la participación como medio de refundación del Estado, de regeneración de la democracia, de igualdad política, de articulación de procesos autonómicos; en suma, de favorecer la concertación y expresión del interés colectivo de la población.

Así, desde un enfoque donde se reconoce la disputa entre el poder constituido y los poderes constituyentes, las razones y los objetivos de la participación oscilan entre su instrumentalización acorde a los requerimientos de legitimación del poder constituido y las modalidades que adquieren las distintas formas en que se interpela tal legitimación y se postulan actores, organizaciones y acciones emergentes.

Dicho de otro modo, como puede constatarse en el cuadro 11, es factible plantear dos grandes polos que justifican la participación: o se participa para legitimar (posiciones, objetivos, programas previamente establecidos) o se participa para transformar (promover cambios profundos o introducir nuevas cuestiones) (Peris, Acebillo y Calabug, 2008: 57); donde las preocupaciones que provoca la participación provienen, por un lado, de la clase política y sus intereses de legitimidad, eficacia y eficiencia de las decisiones y políticas públicas y, por otro lado, de los ciudadanos que se quejan del sistema político y quieren ampliar el sistema democrático para tener mayores oportunidades y capacidades de decisión (Blas e Ibarra, 2006: 9-10).

En el primer bloque, la participación (llámese comunitaria, democrática, popular o ciudadana) busca hacer más eficiente la ejecución de las políticas y programas estatales, legitimar al Estado y a los gobiernos de turno y contener el potencial de cambio de los sectores sociales y actores subalternos, a través de su integración o cooptación, cuando no de su eliminación física. En cambio, desde la opción alternativa, la participación (popular,

ciudadana, democrática o social) es entendida como una posibilidad de incidir en la gestación y gestión de políticas públicas desde los intereses de los sectores subalternos de la sociedad, al mismo tiempo que ocasión para que éstos se constituyan en sujetos políticos autónomos con capacidad de actuación y concertación con otros actores institucionales o particulares (Torres, 2012: 6).

Cuadro 11  
Significados de la participación según la ONU, el BM, el FMI y el FSM

	<i>Organización de las Naciones Unidas (ONU)</i>	<i>Banco Mundial/Fondo Monetario Internacional (BM/FMI)</i>	<i>Foro Social Mundial (FSM)</i>
<i>Concepto principal</i>	Alianza/Relaciones con la sociedad civil	Participación	Democracia
<i>Quién</i>	Organizaciones de la sociedad civil	Organizaciones de la sociedad civil	Ciudadanía en general
<i>En qué</i>	Temáticas sectoriales <i>Low-politics</i> Fases: inclusión en la agenda, ejecución, control	Estrategias locales Fases: ejecución, control	Cuestiones sustanciales Fases: todas
<i>Cómo</i>	Alianza Consulta	Consulta y diálogo Apoyo financiero a la sociedad civil Recomendación condicionalidad a los países acreedores	Procesos de aprendizaje ciudadano Deliberación y decisión Autogestión y autorreglamentación
<i>Para qué</i>	Eficacia Legitimidad Apoyo público	Gestión y eficacia Evitar bloqueos y críticas sobre métodos impositivos Mejoramiento de la imagen Control social (de las prácticas de los países acreedores)	Reducir la desigualdad social y política Para nuevos modelos democráticos Transparencia, control social
<i>Por qué</i>	Nueva realidad multilateral de redefinición del papel del Estado Legitimidad democrática Respuesta a una demanda social Crecimiento del poder de influencia de la sociedad civil	Porque es una tendencia general Respuesta a una demanda social Crecimiento del poder de influencia de la sociedad civil	Crisis de las democracias representativas La participación es la única manera de alcanzar los valores democráticos

Fuente: Pomeroy (2009: 129).

Las razones y los objetivos que se esgrimen sobre la participación están supeditados a la ubicación de los actores que los esgrimen, teniendo como polos opuestos los que se han identificado como pertenecientes, por un lado, al poder constituido y, por otro, al poder constituyente. No obstante, en la realidad se entremezclan tales posiciones generando numerosos puntos intermedios que dan cuenta de prácticas menos puras y sí más complejas. Es en ese sentido más práctico donde resulta válido preguntarse sobre las modalidades de la participación, como se aborda en el siguiente subcapítulo.

Las metodologías, las influencias y las taxonomías de la participación (¿cómo se participa?)

Este último eje analítico aborda la pregunta ¿cómo se participa?; es decir, se centra en la faceta práctica de la participación. Bajo esa premisa, se examinan los tres grandes temas que se han registrado en la bibliografía especializada sobre la participación en su dimensión empírica: las metodologías, las influencias y las taxonomías. Esto es, primero, las formas de organizar los componentes generales para el abordaje de la participación de manera sistemática, exhaustiva y coherente. Segundo, el repertorio de variables factibles de incidir en el proceso participativo, ya sea para impulsarlo o para impedirlo. Y, por último, el listado de clasificaciones y tipologías que se han propuesto para calificar los procesos participativos.

Si bien es cierto que tales cuestiones suelen ser tratadas en los textos de forma interrelacionada y con categorizaciones diferentes a las aquí planteadas, se expondrán con la tipificación propuesta, pues se considera que la literatura especializada responde a esta misma interrogante: cómo se participa, con directrices metodológicas para el estudio de la participación, con una colección de factores influyentes en la praxis participativa y con un registro de taxonomías para valorar a la participación.

Las metodologías para el abordaje de la participación

La bibliografía sobre la participación es vasta y admite diversas precisiones, aunque, como se ha planteado, se puede partir desde un enfoque centrado en las disputas por las significaciones de la política, o lo que puede

describirse como la institucionalización del hecho participativo y el hecho participativo como proceso crítico (Monedero *et al.*, 2013: 19). Así, la discusión dicotómica central en el postestructuralismo entre la política institucionalizada y lo político institucionalizante, o entre el poder constituido y el poder constituyente, también puede hallarse como criterio de sistematización del universo bibliográfico sobre la participación.

Por su parte, Melissa Pomeroy sostiene que la gran mayoría de los estudios sobre participación en el ámbito académico suelen dividirse en tres perspectivas: la normativa, la metodológica y la evaluativa:

El debate normativo se extiende desde la importancia y necesidad de la participación, hasta los resultados que las prácticas de participación ciudadana deberían alcanzar. Los estudios metodológicos y evaluativos, a su vez, se guían por criterios en consonancia con las perspectivas normativas existentes (2009: 9).

La sistematización de Pomeroy coincide con la de Saúl Vargas, para quien la mayoría de los estudios sobre participación en los programas públicos se han concentrado en los enfoques normativo (sobre la necesidad/bondades/problemas en los procesos participativos) y organizativo (la descripción o el debate sobre las metodologías más adecuadas). Además, agrega el autor, tales estudios han tenido, en general, fines clasificatorios o de formulación de taxonomías (2011: 109).

Para Felipe Hevia, la investigación sobre la participación es amplia, pero puede integrarse en tres vertientes: la primera muestra el impacto de la participación en políticas sectoriales específicas (salud, medioambiente, política social, pobreza, etcétera) y localmente desarrolladas (ligadas al ámbito local-municipal), cuyo interés se concentra en las experiencias exitosas, las dificultades y necesidades para la participación, así como en su potencial democratizador. La segunda, analiza los sentidos de la participación según las agencias de crédito internacional y la tercera se centra en la participación ciudadana institucionalizada (2007: 17).

En una clasificación sistemática que plantea categorías exhaustivas y excluyentes más precisas, Samana Vergara y Felipe Hevia asientan que la literatura sobre participación se ha centrado en cinco dimensiones analíticas:

La primera ha buscado identificar aquellos factores necesarios para la participación de los ciudadanos, como nivel educativo, clase social, perte-

nencia a redes sociales y/o capital social. La segunda ha sido el estudio de los actores colectivos, los movimientos sociales y sus estrategias de movilización, de acceso y de confrontación en el espacio público. La tercera tiene relación con los estudios de las reglas, arquitectura y diseños institucionales de los dispositivos y mecanismos de participación. Una cuarta se concentra en temáticas específicas, que van desde los estudios sobre participación en ciertos territorios, como las ciudades, hasta la inclusión de nuevas áreas temáticas, como el control social y la rendición de cuentas. La quinta dimensión [...] tiene intereses más empíricos y pretende dar cuenta de quiénes, cómo y dónde los ciudadanos participan por medio de la medición de diversas acciones que la literatura considera como acciones o conductas de participación (Vergara y Hevia, 2012: 37-38).

Con respecto a las metodologías sobre la participación (es decir, los componentes para el abordaje de la participación en su faceta práctica), la literatura especializada ha deliberado sobre dos grandes ejes: los métodos para el fomento de la participación y las directrices para su análisis. El primero, con un enfoque más pragmático e instrumental, refiere las estrategias para impulsar la participación, sobre todo en el marco de proyectos y programas de intervención pública, ya sean provenientes del gobierno, la sociedad civil o la cooperación internacional al desarrollo. El segundo eje discurre sobre los criterios que incrementan la exhaustividad, validez y eficiencia de los diagnósticos sobre los procesos participativos, por lo que presupone un enfoque más contemplativo y reflexivo.

En relación con el primer eje, se trata de un acervo de textos, sobre todo manuales, que parten de una valoración positiva de la participación y pretenden incidir entablando, incrementando o profundizando procesos participativos.

De esta forma, este primer eje bibliográfico se refiere fundamentalmente a los métodos y técnicas para promover la participación considerando múltiples variables, objetivos, espacios y hasta número de participantes. Entre esos métodos y técnicas pueden nombrarse la planeación participativa, la evaluación rural participativa, la investigación-acción participativa, el marco lógico, entre otras.<sup>143</sup>

Según han estudiado Ana Heras, María de la Riestra y David Burin, los métodos y las técnicas encaminados a promover la participación se afianzan

<sup>143</sup>Para conocer las características de éstas y otras técnicas participativas se recomienda consultar BID (2004), Geilfus (1997), Gobierno de Chile (2010), Heras, De la Riestra y Burin (2010).

en concepciones políticas más generales que, en un tono antagónico, pueden clasificarse entre la concepción tecnocrática y un pensamiento dirigido al empoderamiento de los sujetos colectivos. Esto es, siempre en un planteamiento *adversarial*, que los dispositivos de impulso de la participación pueden provenir de una concepción de la participación que rechaza el conflicto, busca el consenso, otorga centralidad al Estado y requieren de un especialista que los dirija, por lo que son mecanismos acotados, focalizados que incluyen parcialmente a la comunidad, con el fin de legitimar una política preestablecida. También existen otras propuestas metodológicas que buscan la participación de toda la comunidad con una representación amplia de los involucrados, por lo que “[...] se proponen intervenir explícitamente en las relaciones de poder, y no limitan la planificación a la resolución de problemas predefinidos por decisores políticos, sino que permiten incluir otros que los participantes definan como prioritarios del momento” (Heras, De la Riestra y Burin, 2010: 85).

Con respecto al segundo eje bibliográfico de la metodología de la participación, como fue descrito atrás, se trata de una colección de estudios, investigaciones y reflexiones —provenientes principalmente del ámbito académico— de las que se pueden extraer pautas para el análisis de los procesos participativos. Dada su relevancia, resulta conveniente pasar lista a los análisis más destacados.

Algunos estudiosos han propuesto el análisis de la participación a partir de preguntas básicas, como aquí se propone. Por ejemplo, Joan Font e Ismael Blanco establecen que para fijar un lenguaje común y evitar malentendidos es pertinente abordar el tema con cinco preguntas básicas: ¿qué?, ¿quién?, ¿cómo?, ¿cuándo? y ¿por qué? Esto es, qué se entiende por participación; quién debe protagonizarla; cómo debe organizarse; cuándo es el momento de participar, y cuáles son los motivos para emprender un proceso participativo (2006). Manuel Canto Chac también propone abordar el estudio del tema con tres preguntas básicas: ¿qué es la participación ciudadana?, ¿quiénes y cómo participan? y ¿cuáles son los efectos de la participación en la política y en las políticas? (2012: 17).

Por su parte, Quim Brugué y Salvador Martí explican que para reducir las confusiones sobre el tema es necesario plantear lo que consideran son las tres interrogantes básicas y de sentido de común de la participación: el por qué, el quién y el cómo; esto es, “las justificaciones (el por qué), los protagonistas (el quién) y los instrumentos (el cómo)” (2011: 34).

En el mismo tono, Jordi Peris, Míriam Acebillo y Carola Calabuig argumentan que, a la hora de definir las características de un espacio democrático en forma de proceso participativo, son cuatro las cuestiones por considerar: qué tipo de participación se da, quién participa (y quién no) en él, cuándo se produce tal participación y cómo se lleva a cabo (2008: 54).

Enrique Cabrero Mendoza y Ana Díaz Aldret puntualizan que, cuando se trata de diseñar, implementar e institucionalizar una oferta participativa, las dimensiones por considerar son: quién participa y bajo qué formato (extensión de la participación); cómo se hace la participación (qué técnicas y metodologías se usan), y cuáles son las consecuencias de la participación (intensidad de la participación en función de sus resultados o los límites que establecen desde la participación) (2011: 4).

En síntesis, en la bibliografía revisada se plantean hasta siete interrogantes para el abordaje analítico de la participación: qué (las definiciones), por qué (las justificaciones), quién (los protagonistas), cómo (los mecanismos), cuándo (los tiempos), qué tipo (las taxonomías) y cuáles son las consecuencias (resultados, efectos o impactos).

Cuadro 12  
Las preguntas para el estudio de la participación

<i>qué</i> (definiciones)	<i>por qué</i> (justificaciones)	<i>quién</i> (protagonistas)	<i>cómo</i> (mecanismos)	<i>cuándo</i> (tiempos)	<i>cuáles son las consecuencias</i> (resultados, efectos e impactos)	<i>qué tipo</i> (taxonomías)
<ul style="list-style-type: none"> <li>•Font y Blanco (2006)</li> <li>•Canto Chac (2012)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Font y Blanco (2006)</li> <li>•Brugué y Martí (2011)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Font y Blanco (2006)</li> <li>•Canto Chac (2012)</li> <li>•Brugué y Martí (2011)</li> <li>•Peris, Acebillo y Calabuig (2008)</li> <li>•Cabrero y Díaz (2011)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Font y Blanco (2006)</li> <li>•Canto Chac (2012)</li> <li>•Brugué y Martí (2011)</li> <li>•Peris, Acebillo y Calabuig (2008)</li> <li>•Cabrero y Díaz (2011)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Font y Blanco (2006)</li> <li>•Peris, Acebillo y Calabuig (2008)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Canto Chac (2012)</li> <li>•Cabrero y Díaz (2011)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Peris, Acebillo y Calabuig (2008)</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

Indudablemente, uno de los mayores aportes metodológicos para abordar la participación proviene de Asier Blas y Pedro Ibarra, quienes configuran un mapa de la participación a partir de la enunciación de varios criterios relevantes para su estudio, los cuales también se basan en las preguntas básicas atrás identificadas. Así, partiendo de la afirmación de que en la práctica existe conexión y retroalimentación, los autores identifican hasta seis criterios para *mapear* a la participación.

El primer criterio se cataloga como *las preocupaciones de origen* y hace referencia a los intereses, inquietudes o agravios que están detrás de la participación. Planteado a manera de interrogación, sería ¿por qué se demanda la participación? Al respecto, Blas e Ibarra plantean hasta seis posibles respuestas de la utilidad de la participación: la legitimidad de las instituciones y los actores políticos, la eficacia y eficiencia de las instituciones, procesos y programas públicos, el fortalecimiento de la ciudadanía, la regeneración de la democracia, la igualdad política y la mejor articulación del interés general de la población.

Un segundo criterio expuesto por Asier Blas y Pedro Ibarra se denomina *los discursos*, y es la articulación discursiva de las preocupaciones planteadas en el primer criterio. Aquí se identifican hasta seis discursos que están detrás de la promoción de los procesos participativos: la teoría del desarrollo humano, que plantea que una de las dimensiones para alcanzar un auténtico desarrollo humano es el involucramiento de las personas en las decisiones que les atañen; la teoría del desarrollo sostenible, que explica que la participación de las personas es fundamental para construir entornos de convivencia humana garantizados a futuro; los discursos de instituciones internacionales como la ONU o el BM, para quienes la participación es un eje relevante para la implementación de sus programas; la teoría política del republicanismo, que al propugnar el “bien común”, la virtud cívica y la deliberación tiene a la participación como uno de sus fundamentos; el discurso antiglobalización, donde la participación se postula como una estrategia de defensa local frente a los diversos procesos de globalización; la teoría de la democracia participativa, que se trata de diversas propuestas que pretenden que la inserción de los ciudadanos en los espacios de toma de decisiones complementa las decisiones tomadas por los representantes políticos surgidos desde los mecanismos de la democracia representativa (2006: 10-12).

Un tercer criterio estipulado por Blas e Ibarra se nombra *el espacio de construcción*, el cual enfatiza en los lugares desde donde se ponen en marcha los procesos participativos. Se trata de tres espacios. El primero se refiere a la sociedad civil, e implica que los miembros participen efectivamente en su organización. El segundo espacio alude a las instituciones políticas, en general, y la administración pública, en particular, los cuales contemplan a grupos de ciudadanos participando en los espacios o servicios *propios* de la administración pública o también a los procesos, sobre todo locales, en los que se ponen en marcha mecanismos de participación ciudadana. El tercer espacio se sitúa fuera de los límites de la política convencional y afirma que es la propia sociedad la que debe decidir sobre todo lo que le concierne a través de la deliberación de sus distintos miembros individuales o colectivos y en los distintos espacios que la conforman, lo que incluye distintas propuestas de autonomía y autogestión (2006: 14-16).

Un cuarto criterio se cataloga como *los impulsores*, y hace referencia, como su nombre lo indica, a los actores que promueven la participación, e identifican dos estrategias: una de invitación, donde son las instituciones públicas las que piden a los ciudadanos su participación en espacios y mecanismos determinados, y una de irrupción, donde son los ciudadanos quienes se presentan por decisión propia en el espacio público (2006: 16-17).

Un quinto criterio es denominado *los contenidos*, mismo que atiende los asuntos sobre los que pretenden influir los procesos de participación. Se reconocen dos tipos: los que pretenden decidir sobre todo el conjunto de necesidades e intereses de un territorio y los que tratan de atender intereses específicos y demandas de determinados grupos sociales, siendo nombrados como procesos de participación sectoriales (2006: 17).

El último criterio metodológico propuesto por Asier Blas y Pedro Ibarra, para el estudio de la participación, se cataloga como *los protagonistas* y hace referencia a los actores de los procesos participativos. De esta forma, a partir de una distinción entre ciudadanos, por un lado, y asociaciones, por otro; es decir, entre actores individuales y colectivos, se obtienen cuatro tipos de participación:

- a) Participación de base asociativa. Centrada en la interlocución con comunidades organizadas, y que puede responder a una lógica sectorial o territorial.
- b) Participación de base individual. Como su nombre lo indica, se centra en la interlocución con los ciudadanos y las ciudadanas, de manera individual.
- c) Participación de base mixta. Combina la participación de personas y asociaciones.
- d) Participación de base territorial. Se trata de mecanismos de participación facilitados por administraciones locales (2006: 17).

Como puede notarse, la propuesta analítica de Asier Blas y Pedro Ibarra es fértil para emprender diagnósticos sobre la participación de forma metódica pues, aun sin ser plenamente exhaustiva, articula las interrogantes generales.

En la bibliografía especializada también es posible hallar directrices metodológicas para el estudio de la participación que pretenden incidir en la precisión y sistematicidad de los análisis. Tal vez uno de los criterios principales es aquel que propone diferenciar los procesos de los momentos participativos:

Los primeros tienen una continuidad y se construyen día a día como fruto de la interacción de sus protagonistas. Requieren de momentos puntuales de participación que configuran fases abiertas y expansivas y otras convergentes y de toma de decisiones, pero en su conjunto presentan una sintonía en su modo de proceder y una coherencia con los objetivos que se plantean (Peris, Acebillo y Calabuig, 2008: 56-57).

Esto es que, para examinar y evaluar a la participación con un enfoque gradual y una visión más amplia, resulta conveniente plantear una periodicidad compuesta por instantes puntuales que, enlazados según un mismo objetivo, espacio y actores, constituyen un proceso participativo. Este criterio coincide con la recomendación de Asier Blas y Pedro Ibarra, para quienes “la participación es una cuestión de graduación, por ello es conveniente describirla mediante un continuum” (2006: 33).

Basándose en el enfoque anterior, Joan Font e Ismael Blanco proponen entender el proceso participativo como uno que evoluciona en diferentes

fases, en donde cada una tiene criterios a tener en cuenta. De esta manera, las fases del proceso participativo serían las siguientes:

- a) La iniciativa: es el momento en que se toma la decisión de impulsar un proceso participativo.
- b) La movilización: es la etapa en la que se intenta involucrar a los sujetos del proceso participativo.
- c) La participación: es el punto en el que se produce el intercambio de informaciones, el debate y la toma de decisiones.
- d) Los efectos y los resultados: es decir, aquello que acontece después de sucedida la participación (2006: 31).

Una de las estrategias metodológicas más relevantes en los estudios sobre la participación son los modelos analíticos relacionales, esto es, aquellos que centran “la observación en las interacciones que los actores sociales establecen” (Hevia, 2007: 33). Se trata de que los espacios de interacción entre el Estado y la sociedad constituyan los puntos nodales de la observación puesto que es el espacio donde diversos actores estatales y sociales negocian y actualizan sus relaciones (Hevia, 2007: 48). Estos puntos “dan cuenta de las concreciones históricas de los procesos de construcción ciudadana. No podrían pensarse procesos de construcción ciudadana que no impliquen (en algún momento u otro) relaciones sociedad-Estado” (Hevia, 2007: 32).

Dicho marco metodológico supone varias premisas: Es una herramienta descriptiva, más que normativa, de las relaciones sociedad-Estado, en tanto que no se refiere a cómo deberían ser dichas relaciones, sino que da cuenta “del aquí y ahora de las interacciones” (Hevia, 2007: 23). Es una estrategia que se centra en los diversos actores atendiendo los intereses e intenciones que tienen y las estrategias que establecen para alcanzar sus objetivos (Hevia, 2007: 32). Es un marco analítico que incorpora la dimensión del conflicto, como consustancial, a las interacciones sociedad-Estado, pues se entiende que éstas se dan “también en contextos de conflicto y de desarrollo de estrategias antagónicas por la disputa de diversos recursos en un campo determinado” (Hevia, 2007: 23). Por último, se consideran diversas escalas de observación pues

al centrar la observación en las interacciones que los actores sociales establecen, permite trascender tanto de análisis estructurales (macro) como de comunidad (micro). Los enfoques centrados en una sola dimensión presentan limitaciones de enfoque que dificultan una comprensión general del problema de investigación. Un modelo relacional favorece el análisis en diversas escalas y el establecimiento de vínculos macro-micro (Hevia, 2007: 33).

Estos puntos de encuentro e interacción entre la sociedad y el Estado han sido nombrados de modos diversos: “puntos de contacto permeable”, “arenas de dominación y oposición” o “rutas institucionales” (Hevia, 2007: 49). Una propuesta metodológica relevante es la de “interfaces socioestatales”, elaborada y desarrollada por Ernesto Isunza y Felipe Hevia. Como lo asienta uno de sus autores, la noción de interfaz socioestatal remite a:

los espacios de intercambio y conflicto donde ciertos actores se interrelacionan no casual sino intencionalmente [...]. Estas interfaces socioestatales están determinadas estructuralmente tanto por la política pública concreta en la que se insertan como por los proyectos sociopolíticos de los actores (estatales y societales) concernidos. Desde este punto de vista, en ciertos casos empíricos que hemos estudiado (como los consejos ciudadanizados, sean consultivos o decisorios) se desarma el prejuicio de la existencia intrínseca de virtudes en la sociedad civil y malignidades en lo estatal (Isunza, 2012: 228).

Entonces, la perspectiva analítica de la interfaz socioestatal presupone:

1. La interfaz es un espacio donde se disputan bienes específicos y se producen comúnmente relaciones asimétricas, por lo que es un espacio de conflicto.
2. La interfaz socioestatal es uno de los posibles espacios de intercambio, integrándose tanto de sujetos sociales como estatales que pueden ser individuales o colectivos.
3. Los sujetos portan proyectos sociopolíticos, lo que implica una configuración de estrategias de conocimientos, normas y valores.
4. Los sujetos entablan relaciones en las se intercambian información, bienes, prestigio, etcétera.
5. Además, como apunta Hevia, se debe reconocer la existencia de mecanismos formales de relación sociedad-Estado (identificados en leyes,

reglamentos, acuerdos, etcétera) y mecanismos informales tanto de presión (mítines, plantones, tomas de oficina) como de negociación (mesas de concertación) (Hevia, 2007: 52).

Joel Migdal confecciona una tipología de escenarios posibles como resultado de las interacciones entre la sociedad y el Estado. Resumido por Hevia serían:

una primera posibilidad es la transformación total, aquí "la penetración del estado conduce a la destrucción o a la subyugación de las fuerzas sociales locales y a la dominación del estado". En segundo lugar, está la incorporación del Estado por parte de fuerzas sociales existentes, aquí el Estado promueve la organización social, los símbolos y recursos, y así puede mantener o generar un nuevo "patrón de dominación social". En el tercer tipo está la incorporación de las fuerzas sociales en el Estado, aquí, a pesar que la presión estatal en las estructuras de dominación no produce cambios radicales en el patrón de penetración, a nivel local tendrá pocos efectos sobre la sociedad. La falta de compromiso de éste en las arenas locales, dará como resultado mínimas transformaciones en la sociedad, y a su vez, influencia limitada de la sociedad en el Estado (Hevia, 2007: 56).

Como último elemento de los contenidos metodológicos para el estudio de la participación se expone el tema de los indicadores. Efectivamente, en la literatura ha existido la propensión a evaluar la participación de forma objetiva, sistemática y factible, por lo que se han confeccionado diversos criterios con pretensiones de validez para que sean replicables en el análisis de procesos, mecanismos, actores y hasta contextos de la participación.

Partiendo de un enfoque basado en los derechos humanos, la Red en Derechos planteó unos indicadores para los proyectos de cooperación para el desarrollo, entre los cuales se considera a la participación. Luego de identificarla como "el derecho de todos los ciudadanos y ciudadanas a participar en la definición de las políticas públicas, lo que implica intervenir directamente en el proceso de toma de decisiones públicas como manifestación esencial del ejercicio del poder político" (Borja, García e Hidalgo, 2001: 64), proponen siete indicadores (véase cuadro 13).

Cuadro 13  
Indicadores para medir la participación de la Red en Derechos

<i>Indicador</i>	<i>Descripción</i>	<i>Unidad de medición</i>
¿Existen espacios públicos donde se unen los diferentes actores sociales y responsables de las instituciones públicas para tomar decisiones sobre política pública?	Hace referencia a espacios formales o informales en los que titulares de derechos y obligaciones se unen para dialogar y trabajar conjuntamente. Algunos de los posibles mecanismos son: sistemas participativos para la elaboración de normas; audiencias públicas; consejos y órganos consultivos de políticas o servicios sociales; consejos de usuarios y consumidores.	Existen espacios. Existen espacios, pero con carencias. No existen espacios.
Número de procesos de consulta y participación social realizados para el diseño de políticas públicas.	Se refiere al número de políticas públicas que han sido diseñadas teniendo en cuenta a la ciudadanía directamente. Debemos realizar la medición sobre cada una de las políticas públicas. Por ejemplo, si estamos trabajando sobre el derecho a la salud, nos preguntaremos sobre el grado de participación ciudadana en la política pública de salud.	Número de consultas.
Número de cambios legislativos y/o de política pública promovidos por la sociedad civil.	Hace referencia al número de iniciativas promovidas por la ciudadanía para modificar normas existentes o promulgar nuevas normas.	Número de cambios.
¿Existe una norma que recoja el derecho a la participación en asuntos públicos?	Es un indicador estructural que nos permite medir el grado de cumplimiento de las obligaciones del Estado relacionado con la participación política de la ciudadanía.	Existe. Existe, pero con reservas. Existe una propuesta de norma. No existe.
Existencia de mecanismos para que los actores sociales y la ciudadanía puedan participar del proceso de elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto.	Está relacionado específicamente con la financiación del gasto público y los compromisos presupuestarios del Estado. Este indicador podemos tenerlo en cuenta en distintos niveles territoriales, nacional, regional, departamental, local, comunitario. Dependerá del grado de descentralización.	Existe. Existe, pero con reservas. No existe.
Existencia de instituciones públicas que promuevan políticas de participación ciudadana.	Nos facilita información sobre el compromiso de las autoridades en la promoción de la participación ciudadana.	Existe. Existe, pero con reservas. No existe.
Valoración de las personas titulares de derechos sobre la importancia de la participación ciudadana.	Hace referencia a la percepción individual de las personas sobre la importancia que tiene para ellos poder participar en la toma de decisiones públicas. Es una valoración subjetiva basada en criterios individuales.	Consideran importante la participación. La consideran poco importante. No la consideran importante.

Fuente: Borja, García e Hidalgo (2001: 64-65).

Una propuesta centrada en la calidad de los procesos participativos en el ámbito local es la de Carolina Galais, Clemente Navarro y Paloma Fontcuberta quienes, a partir de la revisión de los distintos indicadores que se han propuesto en la literatura para medir la calidad de las experiencias participativas ciudadanas a nivel local, elaboran una propuesta de medición.

Como los autores afirman, “la literatura sobre procesos participativos locales conviene en que la calidad se refiere a dos criterios: el proceso —o el cómo— y los resultados —o el qué—” (2013: 68). Además, apuntan que “los criterios evaluativos considerados de forma más recurrente en la literatura son cuatro: inclusividad, deliberación, influencia de la ciudadanía y resultados” (2013: 68). Y destacan que, por lo que respecta a “las posibles explicaciones de la calidad de los procesos participativos, el factor más referido en la literatura es el contexto” (2013: 70). De esta forma, su propuesta reconoce dos aspectos y cinco dimensiones (véase cuadro 14). Los aspectos se refieren a los procesos y los resultados, mientras que las dimensiones son inclusividad, deliberación, influencia, resultados sobre políticas y resultados sobre la relación con la ciudadanía.

Cuadro 14  
Propuesta de indicadores para medir la calidad de las experiencias participativas locales, de Carolina Galais, Clemente Navarro y Paloma Fontcuberta

<i>Aspecto</i>	<i>Dimensiones</i>	<i>Indicadores</i>
Procesos	Inclusividad	Inclusividad: procesos abiertos Inclusividad: procesos a grupos
	Deliberación	Calidad de la información Métodos deliberativos usados
	Influencia	Fases en las que se participa Grado de adopción de decisiones Proceso de devolución
Resultados	Políticas	Inclusión de nuevos puntos de vista Mejora de servicios municipales
	Relaciones con la sociedad civil	Mejora de relaciones con asociaciones Mejora de relaciones con ciudadanía

Fuente: Galais, Navarro y Fontcuberta (2013: 79).

Otra relevante propuesta de ámbitos para el diagnóstico de la participación ciudadana, vinculada a las políticas públicas, proviene de Manuel Canto Chac, quien configura una matriz que se compone de dos ejes: las fases de la política pública (agenda, análisis de alternativas, decisión, formulación, implementación y evaluación) y los niveles en los que la ciudadanía puede participar (información, consulta, decisión, delegación, asociación y control). Dicha combinación se ilustra en el cuadro 15, el cual debe rellenarse según las características de cada proceso participativo:

Cuadro 15  
Matriz para la evaluación de la participación ciudadana de Manuel Canto Chac

<i>Fases de las políticas públicas/Niveles de participación</i>	<i>Información</i>	<i>Consulta</i>	<i>Decisión</i>	<i>Delegación</i>	<i>Asociación</i>	<i>Control</i>
Agenda						
Análisis de alternativas						
Decisión						
Formulación						
Implementación						
Evaluación						

Fuente: Canto Chac (2012: 30).

Por último, tal vez una de las propuestas más exhaustivas de indicadores para medir los procesos participativos, y que se vincula plenamente con la propuesta metodológica de analizar la participación a partir de preguntas básicas, es la de Eva Anduiza y Sergi de Maya. El planteamiento de Anduiza y De Maya se enfoca en mecanismos o procesos de participación ciudadana que tienen la intención de incidir de manera directa en la definición de una o más políticas públicas (2005: 8).

La metodología que utilizan diferencia cuatro campos de estudio: ámbitos, aspiraciones normativas, dimensiones e indicadores. Estos son:

*Ámbitos.* Definición de los diferentes aspectos relevantes para la calidad de la participación. Los cuatro ámbitos fundamentales reconocidos son:

Ámbitos, aspiraciones normativas, dimensiones e indicadores para medir los procesos participativos de Eva Anduiza y Sergi de Maya

Ámbitos	Aspiraciones	Dimensiones	Indicadores
Quién participa	La participación debe ser lo más amplia y representativa del conjunto de la población mayor.	<p>Extensión: número de las personas que participan.</p> <p>Representatividad: ausencia de sesgo socioeconómico en la población participante en relación con la no participante.</p>	<p>1.1 Porcentaje de participantes sobre la población de referencia (refleja la dimensión de extensión). Número de participantes*/100/población de referencia.</p> <p>1.2 Porcentaje de mujeres entre los participantes (refleja la dimensión de representatividad con respecto al género).</p> <p>1.3 Porcentaje de personas de nacionalidad extranjera entre los participantes (refleja la dimensión de representatividad).</p> <p>1.4 Porcentaje de participantes con estudios universitarios finalizados (refleja la dimensión de representatividad).</p> <p>1.5 Porcentaje de participantes menores de 30 años (refleja la dimensión de representatividad).</p> <p>1.6 Porcentaje de asociaciones participantes sobre el total de asociaciones en la población de referencia (refleja la dimensión de representatividad).</p>
Sobre qué se participa	La participación puede cubrir cuestiones políticas relevantes sobre las que los ciudadanos han de poder influir.	<p>Relevancia de la cuestión: importancia de la cuestión sobre la que se centra el proceso participativo.</p> <p>Margen de decisión de los ciudadanos: capacidad de influencia que el proceso da a los participantes sobre las decisiones.</p>	<p>2.1 Porcentaje del presupuesto afectado por el resultado del proceso participativo sobre el presupuesto del ámbito de referencia (refleja la dimensión de la relevancia de la cuestión).</p> <p>2.2 Valoración subjetiva de los participantes respecto a la relevancia de la cuestión sobre la que se participa (refleja dimensión de relevancia de la cuestión). Se hace con encuestas.</p> <p>2.3 Presencia en el proceso de información, deliberación y decisión (refleja la dimensión margen de decisión de los ciudadanos). Va de una escala que incluye tipificar la participación como de información, deliberación, decisión o combinando esos procesos.</p> <p>2.4 Capacidad efectiva de los participantes de influir en los contenidos del proceso participativo (refleja la dimensión margen de decisión de los ciudadanos). Se evalúa señalando si hay presencia o ausencia de una posibilidad.</p>

Cuadro 16 (Continuación)

Ámbitos	Aspiraciones	Dimensiones	Indicadores
<p>Cómo se participa</p> <p>La participación ha de contar con el apoyo político, social y técnico, y con los medios suficientes (humanos y materiales) para garantizar la información, la deliberación y la expresión libre de los participantes.</p>	<p>Implicación de los actores relevantes (políticos, entidades, técnicos, etcétera).</p> <p>Recursos humanos y materiales destinados al proceso, incluidos los mecanismos de evaluación.</p> <p>Deliberación y expresión libre de los ciudadanos.</p>	<p>3.1 Existencia de rechazo explícito de uno o más partidos políticos relevantes en el ámbito de referencia hacia el proceso participativo (refleja la dimensión implicación de actores relevantes). Se valora señalando con ausencia o presencia.</p> <p>3.2 Presupuesto destinado a la actividad participativa (de la dimensión recursos). Este indicador no tiene valor máximo, sólo la cantidad que se destina a ello.</p> <p>3.3 Número de meses de trabajo, a tiempo completo, dedicados a la organización y realización del proceso participativo (refleja la importancia de los recursos humanos). Tampoco existe valor máximo en este indicador.</p> <p>3.4 Existencia de evaluación pública del proceso participativo (refleja la dimensión de mecanismos de evaluación). Se evalúa con ausencia o presencia de la evaluación.</p> <p>3.5 Porcentaje de tiempo dedicado a la deliberación sobre el total del tiempo del proceso (refleja la dimensión deliberación y expresión).</p> <p>3.6 Existencia de un sistema de expresión de preferencias de forma anónima (refleja la dimensión expresión). Se evalúa diciendo sí o no.</p>	<p>4.1 Existencia de un órgano de seguimiento de las decisiones y los acuerdos tomados en el proceso participativo (refleja la dimensión cumplimiento de los acuerdos). Se mide con un sí o no.</p> <p>4.2 Grado de realización y cumplimiento de las decisiones y los acuerdos tomados en el proceso participativo (refleja la dimensión cumplimiento de los acuerdos). Se mide con tres posiciones: realización total, parcial o no realización.</p> <p>4.3 Existencia de un acto de rendición de cuentas de los políticos a la ciudadanía (refleja la dimensión cumplimiento de los acuerdos). Se mide con presencia o ausencia de la rendición de cuentas.</p> <p>4.4 Valoración positiva del proceso según los participantes (refleja la dimensión satisfacción de los actores implicados). Se hacen encuestas con los siguientes valores: muy satisfecho, bastante satisfecho, poco satisfecho, insatisfecho.</p>
<p>Consecuencias del proceso</p> <p>La participación ha de significar la influencia real de los ciudadanos sobre las decisiones públicas y debe favorecer una cultura política participativa en la ciudadanía, en los políticos y en los técnicos.</p>	<p>Cumplimiento de las decisiones y los acuerdos que se tomen en el proceso participativo.</p> <p>Satisfacción de los actores implicados.</p>	<p>4.4 Existencia de un órgano de seguimiento de las decisiones y los acuerdos tomados en el proceso participativo (refleja la dimensión cumplimiento de los acuerdos). Se mide con un sí o no.</p> <p>4.2 Grado de realización y cumplimiento de las decisiones y los acuerdos tomados en el proceso participativo (refleja la dimensión cumplimiento de los acuerdos). Se mide con tres posiciones: realización total, parcial o no realización.</p> <p>4.3 Existencia de un acto de rendición de cuentas de los políticos a la ciudadanía (refleja la dimensión cumplimiento de los acuerdos). Se mide con presencia o ausencia de la rendición de cuentas.</p> <p>4.4 Valoración positiva del proceso según los participantes (refleja la dimensión satisfacción de los actores implicados). Se hacen encuestas con los siguientes valores: muy satisfecho, bastante satisfecho, poco satisfecho, insatisfecho.</p>	<p>4.4 Existencia de un órgano de seguimiento de las decisiones y los acuerdos tomados en el proceso participativo (refleja la dimensión cumplimiento de los acuerdos). Se mide con un sí o no.</p> <p>4.2 Grado de realización y cumplimiento de las decisiones y los acuerdos tomados en el proceso participativo (refleja la dimensión cumplimiento de los acuerdos). Se mide con tres posiciones: realización total, parcial o no realización.</p> <p>4.3 Existencia de un acto de rendición de cuentas de los políticos a la ciudadanía (refleja la dimensión cumplimiento de los acuerdos). Se mide con presencia o ausencia de la rendición de cuentas.</p> <p>4.4 Valoración positiva del proceso según los participantes (refleja la dimensión satisfacción de los actores implicados). Se hacen encuestas con los siguientes valores: muy satisfecho, bastante satisfecho, poco satisfecho, insatisfecho.</p>

Fuente: Anduiza y De Maya (2005: 47). Traducción propia.

¿quién participa?, ¿en qué se participa?, ¿cómo se participa?, ¿cuáles son las consecuencias del proceso participativo?

*Aspiraciones normativas.* Definición de los criterios para la valoración de la calidad de la participación.

*Dimensiones.* Definición de los diferentes aspectos de cada aspiración normativa que es preciso concretar en los indicadores.

*Indicadores.* Definición de propiedades concretas y observables que reflejan cada dimensión de acuerdo con los criterios normativos.

De esta forma, la propuesta incluye cuatro ámbitos de análisis, 20 indicadores, cuatro aspiraciones normativas, nueve dimensiones y 20 indicadores. Ello se plasma en el cuadro 16, donde se resume la propuesta.

Se puede observar en los cuatro ejemplos descritos que los indicadores para el estudio de la participación contemplan criterios normativos y aspectos de medición más puntuales como el sustento institucional, los espacios, los mecanismos, los procesos y los resultados de la participación. Ello conduce inevitablemente a otro de los elementos primordiales que se presenta en los estudios sobre la participación: los factores que intervienen para facilitarla o inhibirla.

### Los factores que inciden en la participación

Una de las preocupaciones fundamentales que se pueden hallar en la literatura especializada se refiere a la eficacia de los espacios, mecanismos y procesos participativos. En ese sentido, el universo bibliográfico de la participación está plagado de elementos destacados como factores que inciden en ella, ya sea impulsándola o impidiéndola. Luego de haber revisado aspectos de la metodología, de donde pudo advertirse el asomo de estos aspectos, en este subapartado se hace un registro del repertorio de variables que se han considerado como factibles de influir en la participación.

Un primer acercamiento sistemático a los factores que inciden en la participación lo aporta Laura Morales al argumentar que las variables que influyen en la participación de las personas pueden provenir de cuatro niveles diferentes: macrocontexto, mesocontexto, microcontexto e individuo. Esto es: la estructura de oportunidades políticas; las estructuras y redes organizativas; las redes interpersonales, y las orientaciones y recursos personales de quien participa (Morales, 2006). De esta forma, se puede

argüir que la participación se encuentra inserta en una trama cruzada por la influencia de variables provenientes de hasta cuatro niveles diferentes en extensión, pero articulados en la característica del proceso que se investiga.

Una de las sistematizaciones más destacadas sobre la caracterización de los factores que subyacen en las distintas respuestas y resultados de los procesos participativos ha sido el modelo *CLEAR*, el cual identifica, en inglés, a cada una de las letras que componen el nombre del modelo. De esta forma, se argumenta que la participación es más efectiva cuando los ciudadanos:

*Can do.* Tienen los recursos y conocimientos para participar.

*Like to.* Tienen un sentido de unión y pertenencia que refuerza la participación.

*Enabled to.* Se les provee la oportunidad de participar.

*Asked to.* Se les moviliza a través de las agencias públicas y los canales cívicos.

*Responded to.* Observan evidencias de que sus visiones han sido consideradas (Lowndes, Pratchett y Stoker, 2006).

Como afirma José Miguel Ramírez Viveros, las palabras que componen el modelo *CLEAR* se han traducido al castellano de la siguiente manera: “*Can*: Pueden participar los ciudadanos, *Like*: Quieren participar, *Enabled*: Se les ayuda a participar, *Asked*: Se les pide la participación, y *Responded*: Se les responde a su participación” (Ramírez Viveros, 2015: 22). Así, el listado de factores relevantes de la participación también puede organizarse según los recursos del individuo, sus orientaciones culturales, las facilidades institucionales, las disposiciones de las autoridades y las respuestas ante su participación.

Los factores propuestos en la literatura son francamente profusos, por lo que se requiere una ordenación que sistematice de forma coherente y exhaustiva lo que se ha planteado al respecto. En ese sentido, resulta conveniente destacar uno de los estudios que tuvo el objetivo, precisamente, de organizar las variables para que un ciudadano participe en el ámbito local: “Modelos de participación ciudadana, una propuesta integradora”, una investigación de José Miguel Ramírez Viveros.

En dicha investigación, Ramírez Viveros recupera los planteamientos de Eva Anduiza y Agustí Bosch (2004) y afirma que los factores incidentes en la participación ciudadana pueden agruparse en dos tipos de teorías: las de la elección y las estructurales:

A grandes rasgos para las teorías de la elección, la participación de los individuos depende de tres elementos: *el coste de participación, el beneficio que se pueda obtener y la capacidad de influir en la consecución de resultados a través de la propia participación* [...].

De acuerdo a las teorías estructurales la participación ciudadana es producto de fuerzas de macro nivel social y no de elección individual, de acuerdo a estas teorías las estructuras sociales y políticas importan y juegan un papel trascendental para la participación ciudadana (Ramírez Viveros, 2015: 36).

En otras palabras, las teorías de la elección explican la participación ciudadana a partir de factores individuales mientras que las teorías estructurales, como se anuncia en su nombre, atienden prioritariamente las variables estructurales que afectan a la participación ciudadana.

Según lo expone Ramírez Viveros, las teorías de la elección, que enfatizan los factores de la participación en la elección individual, se clasifican en dos tipos:

- a) Teoría cognitiva de la participación. “La principal idea de esta teoría es que la participación depende del acceso que tenga el ciudadano a la información sobre el sistema político y de su deseo de utilizar esa información para participar de manera fundada” (2015: 105). Las variables que el autor identifica para esta teoría son la educación, el conocimiento político, la exposición a los medios, el interés en la política y la desafección política.
- b) Teoría de los incentivos generales. “La principal idea de esta teoría es que el individuo participa y tiene valores cívicos positivos si cuenta con varios tipos de incentivos para hacerlo: *colectivos, selectivos, grupales, sociales y expresivos*” (2015: 107-18). Para el autor, a partir de esta teoría, la participación ciudadana depende de tres variables: la percepción de eficacia de dicha participación, las normas sociales o actitudes cívicas

y el orgullo comunitario o sentimiento de pertenencia a la comunidad de cada individuo.

A su vez, las teorías estructurales, sugieren que la participación ciudadana es producto de fuerzas de macro nivel social, se integran de tres tipos:

- a) Teoría del voluntarismo cívico. “Esta teoría se resume principalmente en tres ideas: los ciudadanos no participan porque no pueden, porque no quieren o porque no se les ha pedido” (2015: 112). Para el autor, las variables independientes de esta teoría son la eficacia (percepción sobre la capacidad de influir), recursos con que cuenta el individuo para participar, movilización (o solicitud de participación por personas cercanas a quien participa), compromiso psicológico (interés por la política) y la membresía a algún partido político.
- b) Teoría del capital social. “La principal idea en esta teoría es que la confianza entre los individuos es la que determina que los ciudadanos trabajen juntos para encontrar soluciones a problemas comunes” (2015: 116-117). Para el autor, esta teoría utiliza seis variables explicativas de la participación, las cuales son la confianza interpersonal entre los ciudadanos, la confianza en las instituciones, la membresía a asociaciones, la membresía a redes informales, la exposición a la televisión y los lazos comunitarios o apego a la comunidad.
- c) Teoría de la justicia y la equidad social. “La principal idea de esta teoría es que los individuos se comparan entre sí con otros grupos de la misma categoría y si esa comparación tiene resultados desfavorables en sus expectativas de vida, se produce una frustración o agresión política, lo cual origina que el individuo se movilice para reclamar mejores condiciones sociales” (2015: 115). Para el autor, esta teoría utiliza tres variables para explicar la participación: la percepción de resultados y expectativas de vida, la pertenencia a un grupo social marginado y la situación económica.

Cuadro 17

Variables explicativas para la participación ciudadana de las teorías de la elección y las teorías estructurales

<i>Teorías de la elección</i>		<i>Teorías estructurales</i>		
<i>Teoría cognitiva</i>	<i>Teoría de los incentivos generales</i>	<i>Teoría del voluntarismo cívico</i>	<i>Teoría del capital social</i>	<i>Teoría de la justicia y la equidad social</i>
1. Educación	1. Eficacia	1. Eficacia	1. Confianza interpersonal	1. Percepción de resultados y expectativa de vida
2. Escala de conocimiento político	2. Normas sociales	2. Recursos	2. Confianza en las instituciones	2. Pertenencia a grupo marginado
3. Exposición a los medios	3. Orgullo comunitario	3. Movilización	3. Membresía a asociaciones	3. Situación económica
4. Interés en política		4. Compromiso psicológico	4. Membresía a redes informales	
5. Desafección política		5. Membresía a partido político	5. Exposición a la televisión	
			6. Lazos comunitarios	

Fuente: Elaboración propia con base en Ramírez Viveros (2015).

La anterior propuesta integradora de los modelos explicativos de la participación es sumamente valiosa, pero insuficiente para la sistematización exhaustiva de las variables que influyen en la participación. Efectivamente, la propuesta de José Miguel Ramírez Viveros, si bien destacable, contraviene la exhaustividad al mezclar confusamente las variables estructurales con las contextuales y al omitir un vector que integra un cúmulo de factores que intervienen relevantemente en los procesos participativos: la dimensión institucional. Así, el modelo primero combina las variables estructurales y las contextuales, lo que Laura Morales denomina macrocontexto y mesocontexto, en las denominadas teorías estructurales, haciendo factible la indeterminación entre factores de índole más general y orgánica con factores más de carácter coyuntural o de medio alcance.

Por otro lado, el modelo analítico de Ramírez Viveros omite también los factores vinculados a las voluntades, narrativas, espacios, mecanismos, actores y recursos provenientes del ámbito institucional —generalmente referido al Estado— que, como también se examina en la literatura, se tor-

nan en condiciones necesarias para el impulso o inhibición de la participación ciudadana.

Por lo anterior, en este texto se sugiere organizar el universo de variables explicativas para la participación en cuatro ámbitos: las variables estructurales, las variables institucionales, las variables contextuales y las variables individuales. Estos ejes, que podrían articular un modelo analítico denominado EICI por las iniciales de cada variable, se conciben como categorías exhaustivas y excluyentes que permiten clasificar el universo de lo que en la literatura se ha identificado como elementos que tienen injerencia en los procesos participativos.

#### Las variables estructurales

Se concibe a las variables estructurales como aquellos factores de orden genérico, pero profundos y de largo alcance, que resultan centrales para permitir el mayor acceso y ampliar la posibilidad de permanencia en los procesos participativos. Se consideran dos grandes variables estructurales.

La primera es la condición económico-social. Se ha asentado en la literatura especializada que una de las correlaciones identificadas es que las personas participan más si cuentan con mayores condiciones económicas y de inclusión. O, de forma inversa, también podría plantearse que la pobreza y la desigualdad limitan la participación. Esto ha sido caracterizado como restricción inicial para la participación; es decir, que la participación para ser efectiva requiere, como condición básica, “del fortalecimiento de los pobres y excluidos” (Canto Chac, 2005: 22).

La segunda variable podría denominarse sistema político y da cuenta de los niveles de democratización y autoritarismo de un país, los cuales evidentemente repercuten en los procesos participativos pues, como se ha asentado en la bibliografía, “no podemos suponer que es el instrumento participativo el que determina el alcance de la participación, sino la situación política, incluso de correlación de fuerzas, en la que estos se inserten” (Canto Chac, 2005: 67). Así, una de las condiciones que facilita la participación es la institucionalización de la democracia.<sup>144</sup>

<sup>144</sup>La bibliografía sobre las dimensiones que miden un sistema político democrático es sumamente vasta y, por lo tanto, compleja de resumir. Aun así, en la literatura especializada se ha optado por utilizar las dimensiones institucionales de los regímenes políticos para medir las democracias. Para ello, se ha empleado el término de “poliarquía”, propuesto por Robert Dahl utilizando los requisitos propuestos para dicho régimen: autoridades públicas electas,

## Las variables institucionales

Una institución se define como el marco (sea éste formal o informal) que pretende regular las relaciones humanas proporcionando orden, estabilidad y certidumbre a la interacción de las personas, mediante el asentamiento extendido de incentivos y castigos, construyendo así expectativas, interpretaciones y preferencia.<sup>145</sup> Es decir, una institución no sólo es una mera organización ni tampoco requiere necesariamente de entidad física, sino que se trata de las normas, valores y reglas que delimitan las interacciones entre las personas. Por ello, las variables institucionales también son relevantes para explicar la participación. En este texto se consideran dos variables institucionales.

La primera variable institucional se refiere a la autoridad convocante, el mecanismo empleado y el espacio establecido para circunscribir el proceso participativo; esto es, lo que se podría denominar como diseño institucional. Precisamente, en la literatura sobre la participación abundan estudios y análisis acerca de las características que deben contener los diseños institucionales de los procesos participativos y se apuntan numerosos criterios valorativos (“aspiraciones normativas”, en la nomenclatura de Anduiza y De Maya, 2005) que se deben incluir en los diseños institucionales para los procesos participativos. Los más reiterativos son:

- a) Criterios sobre la incorporación de los participantes, los cuales optan por una apertura lo más amplia y representativa posible. Este tipo de criterios se han nombrado como “Inclusividad” (Galais, Navarro y Fontcuberta, 2013); “Representatividad y amplitud” (Anduiza y De Maya, 2005); “Representación” (Canto Chac, 2005); “Masivos” (Heras, De la Riestra y Burin, 2010); “Incluir todas las visiones” (Blas e Ibarra, 2006) y poner atención a la “limitada participación” de los beneficiarios de las políticas, del sector privado y las ONG para buscar “un mayor número de participantes” (Veld, 2004).

---

elecciones libres y competitivas, sufragio universal, derecho de competir por los cargos públicos, libertad de expresión, fuentes alternativas de información y libertad de asociación (1992: 266-267). A su vez, Guillermo O'Donnell agrega tres requisitos más a las poliarquías: las autoridades electas no deben ser arbitrariamente depuestas, las autoridades electas no deben someterse a actores no electos como las fuerzas armadas y debe existir un territorio indisputado (1998). Los siete requisitos de Dahl más los tres de O'Donnell se consideran válidos como dimensiones de medición de la variable estructural aquí considerada.

<sup>145</sup>Para análisis sobre el concepto de institución, véase March y Olsen (1997), North (1995) y Peters (2003).

- b) Criterios sobre elementos de suficiencia discursiva, legal y material para apoyar el desarrollo del proceso participativo. En la literatura se han identificado como “Apoyo político y medios suficientes (humanos y materiales)” (Anduiza y De Maya, 2005); “la institucionalización de los procesos participativos” (Canto Chac, 2005); “comunidades de política social participativa” —redes de funcionarios, de distintas dependencias y niveles, organizaciones sociales e instituciones académicas— (Gómez Bruera, 2015); “tener base legal-institucional” (Barbosa, 2015); “liderazgo y compromiso de políticos y administradores” (OCDE, 2004); “recursos específicos” (Sánchez-Mejorada, 2011); “recursos financieros, humanos y técnicos” (OCDE, 2004); “servicios de comunicación, información e infraestructuras” (Barbosa, 2015); “que la gente disponga de la información y la formación necesaria para participar” (Peris, Acebillo y Calabug, 2008); “tiempo para la toma de decisiones” (Barbosa, 2015), y “tiempo” (OCDE, 2004)
- c) Criterios sobre la convocatoria, la organización, el desarrollo y el alcance del proceso participativo centrado en principios de equidad, eficiencia y trascendencia, los cuales se han identificado en la literatura como: “debate abierto y equilibrado de manera que todos puedan expresar sus opiniones en condiciones de libertad y de igualdad” (Peris, Acebillo y Calabug, 2008); “los mecanismos de participación se implementan en el medio de los participantes; se utilizan los códigos y lenguajes para que todos se sientan incluidos; muchas de las técnicas implican hacer; se basan en el trabajo grupal” (Heras, De la Riestra y Burin, 2010); “importancia de la cuestión sobre la que se centra el proceso participativo” y “capacidad de influencia que el proceso da a los participantes sobre las decisiones” (Anduiza y De Maya, 2005); “deliberación, influencia de la ciudadanía y resultados” (Galais, Navarro y Fontcuberta, 2013); “excluir privilegios y vetos” y “establecer sistemas de equilibrios y contrapesos” (Blas e Ibarra, 2006); “participación directa (que incrementa la identificación de los individuos con los procesos)” (Canto Chac, 2005); “el proceso debe ser visible, transparente y que exista cierta neutralidad organizativa. Esto quiere decir que la persona o entidad que modera y dinamiza el proceso debe ser reconocida por el conjunto de los participantes como un actor imparcial en cuanto a los intereses que pueda haber en juego” (Peris, Acebillo y Calabug, 2008); evitar la “estandarización metodológica que lleva a nuevas rigideces”, “neotecnocratismo y exceso de gerencialismo en vez de pluralidad”, y

“dificultad de traducción de acuerdos y objetivos en acciones prácticas” (Blanco y Gomá, 2002); evitar establecer por ley la obligación de llevar a cabo estos procesos a nivel local con reglas rígidas (Goldfrank, 2007); tomar en cuenta “los saberes de los equipos técnicos y los equipos políticos” y “los conocimientos del tejido asociativo y de la ciudadanía” que se vuelven “saberes legítimos y no legítimos (aquellos valorados o no)” y, por lo tanto, tener cuidado con las “jerarquías de conocimientos” (Monedero *et al.*, 2013); cuidar la “tensión entre especialización contra la visión global” (Canto Chac, 2005); la falta de análisis de género y de consulta con mujeres y determinadas castas y tribus (Barbosa, 2015); “se valoran los conocimientos y las experiencias de los participantes” (Heras, De la Riestra y Burin, 2010); los procesos de participación también implican la etapa de evaluación del mismo (Blas e Ibarra, 2006).

La segunda variable institucional que se considera es la cultura política. Esto es, “la matriz de significados encarnados en símbolos, prácticas y creencias colectivas mediante los cuales las personas y las sociedades se representan las luchas por el poder, ponen en acto las relaciones de poder, la toma de decisiones, cuestionan o no los valores sociales dominantes y resuelven o no el conflicto de intereses” (Schneider y Avenburg, 2015: 127).<sup>146</sup> En ese sentido, dicha matriz de significados es una institución relevante para la participación pues será el referente actitudinal y el repertorio de habilidades y destrezas del cual la persona echa mano para su movilización en el espacio público.

Evidentemente, la literatura sobre la participación ha abordado el tema de la cultura política como favorecedor o detonante de la participación; en el primer caso con actitudes y valores considerados democráticos, plurales, equitativos o solidarios, mientras que, en el segundo caso, con actitudes y valores autoritarios, clientelares, caciquiles y hasta violentos.

Para el caso de la cultura política como variable que favorece la participación, podemos señalar la categoría de “capital social”, la cual se define como “las características de la organización social, como la confianza, las normas y las redes que pueden incrementar la eficiencia de la sociedad para coordinar acciones” (Putnam, 1994: 167). Efectivamente, tal como fue

<sup>146</sup>Para análisis sobre el concepto de cultura política, véase Schneider y Avenburg (2015), Varela (2005) y Welch (1993).

definido y analizado por el impulsor de dicha categoría, el capital social se concibe como una reserva de valores y actitudes que facilitan la coordinación y la cooperación social para la obtención de beneficios mutuos. Así, “La principal idea en esta teoría es que la confianza entre los individuos es la que determina que los ciudadanos trabajen juntos para encontrar soluciones a problemas comunes” (Viveros, 2015: 116-117). Y, en ese sentido, es una variable explicativa de la participación.<sup>147</sup>

Para el caso de la cultura política como factor que inhibe o tergiversa la participación, se trata de un enfoque crítico que subraya que “la participación, aun en los espacios deliberativos, no puede dejar de verse como una relación de poder” (Canto Chac, 2005: 12). En ese sentido, a partir del uso de creencias y prácticas se evidencian o refuerzan patrones de interacción basados en la exclusión, la cooptación y demás actitudes de instrumentalización de los participantes para la creación de grupos privilegiados que se benefician de manera particular con el proceso participativo, los cuales se han denominado élites participativas (Navarro, 1999).

Es decir, que uno de los obstáculos para la participación proviene de los resabios del autoritarismo de las autoridades (Avendaño, 2006: 18), quienes piensan en lo particular en lugar de considerar el interés general (Peris, Acebillo y Calabug, 2008), convirtiendo los espacios participativos en zonas de control profundamente antidemocráticas cooptadas por grupos y redes de poder (Sánchez-Mejorada, 2011). Así, se produce un “despotismo” de la minoría sobre la mayoría (Canto Chac, 2005: 10). O, en caso contrario, pero complementario, también contribuye a esta variable “el patrón del paternalismo de parte de la población que espera le resuelvan sus problemas sin decidirse a tomar sus propias iniciativas” (Avendaño, 2006: 18). Por ello, se afirma que, para ser significativa en los procesos de desarrollo, la participación requiere “de la transferencia de poder desde los individuos e instituciones dominantes a aquellos que se encuentran subordinados” (Peris, Acebillo y Calabug, 2008: 52).

<sup>147</sup>La categoría de capital social ha sido ampliamente analizada, empleada e interpelada como variable explicativa de la participación. Para conocer algunos de los argumentos principales en torno al capital social, se sugiere revisar De la Rosa (2009), Morales (2006) y Urteaga (2013).

Las variables contextuales<sup>118</sup>

Se refieren a factores coyunturales que determinan los procesos participativos en las circunstancias en que se efectúan. Si se quiere, se trata del reconocimiento de la particularidad del espacio y el tiempo como factores autónomos que influyen en las características de la participación, pues “el diseño de las formas de participación, siendo de mucha importancia, está en función del contexto político en el cual se libren las experiencias participativas” (Canto Chac, 2005: 3).

El reconocimiento del contexto es relevante para el desarrollo y análisis de la participación, pues “las características de cada proceso participativo que se exige están directamente determinadas por los problemáticos escenarios que tratan de solucionarse” (Blas e Ibarra, 2006: 5).

Lo que aquí se concibe bajo la etiqueta de variables contextuales no se refiere únicamente a la composición particular de las variables estructurales, institucionales o individuales en el lugar y momento específico donde se teje la participación (lo que produciría duplicidad de variables), sino a los coeficientes del entorno que influyen —sobre todo negativamente— en la participación. Concretamente, se alude a dos variables: el historial de crisis y conflictos, por un lado, y la existencia de situaciones excepcionales, por el otro.

La primera variable, identificada también por Luciano Barbosa, alude a las crisis y conflictos, ya sean recientes o lejanos pero que han sido agudos e incisivos, que pueden afectar “a una menor participación pública e incluso la pertenencia, militancia o no a ciertas organizaciones, partidos, etcétera, en el pasado o incluso en el presente” (Barbosa, 2015: 119).

La segunda variable apunta a la aparición de eventos graves, tales como sucesos originados por fenómenos naturales (terremotos, huracanes, inundaciones, sequías, etcétera) o de violencia política (atentados a la población civil), que también son factibles de inhibir la participación en el espacio público.

<sup>118</sup>La incorporación de este tipo de variables a la sistematización analítica se debe a la recomendación del doctor Manuel Canto Chac quien, en una entrevista realizada el 8 de noviembre de 2016 en la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Xochimilco, comentó al autor del presente libro que el modelo analítico de factores que proponía (variables estructurales, institucionales e individuales) no era plenamente exhaustivo si dejaba de lado los factores contextuales de los procesos participativos.

## Las variables individuales

El conglomerado de las variables individuales incluye, como su nombre lo sugiere, a todos aquellos factores que dan cuenta del historial de cada una de las personas y que entran en juego de manera determinante para hacerlas participar, o no, y las características de dicha decisión.

No se trata de la interpretación del individuo de las variables anteriores (la forma cómo se traducen las variables estructurales, institucionales y contextuales en cada persona) sino que se refiere a los bases y medios pertenecientes únicamente a cada mujer y hombre que prescriben sus orientaciones y habilidades para la participación. En ese sentido, las variables individuales tienen dos fundamentos: los conocimientos y las actitudes.

El primero describe el catálogo de enseñanzas que la persona posee y que son necesarias para la participación. Es decir, no entraña necesariamente una relación con la educación formal que haya tenido el individuo (y que es una variable altamente considerada en la literatura especializada), sino que se asocia específicamente con el cúmulo de conocimientos —adquiridos de diversas fuentes tales como la escuela, los medios de comunicación, la socialización, etcétera— que intervienen en su decisión de participar y de las formas de hacerlo; su “alta capacitación” (Barbosa, 2015). Así, los conocimientos y definiciones de cada persona relacionados con la política y lo político —por ejemplo, la participación, la democracia, el bien común, la deliberación, el consenso y la toma de decisiones—, son fundamentales para su decisión de participar en un espacio y cómo hacerlo.

El segundo tipo de las variables individuales indica las actitudes de las personas hacia el mundo de la política y lo político. Esto es, no el conocimiento o una matriz de significados en general (cultura política) sino el interés que la persona muestra hacia ese ámbito de nociones, sobre todo traducidos en sus círculos inmediatos de politización, así como la puesta en práctica de valores y principios como la tolerancia, la equidad de género y el respeto a la diversidad, la pluralidad y las minorías.

Desde esta perspectiva, entonces, los conocimientos y las actitudes individuales configuran las habilidades y las destrezas que se consideran relevantes para la participación, pues, como se ha analizado en diversos estudios, las aptitudes y las capacidades que ofrecen las personas se convierten en parte esencial de su capacidad de participar en procesos que les permiten influir en otros (Hickey y Mohan, 2004).

Cuadro 18  
El universo de variables explicativas de la participación (Modelo EICI)

<i>Variables estructurales</i>	<i>Variables institucionales</i>	<i>Variables contextuales</i>	<i>Variables individuales</i>
<p>A) Condición económico-social.</p> <p>B) Sistema político (niveles de democratización y autoritarismo).</p>	<p>A) El diseño institucional.</p> <p>A.1 Criterios sobre la incorporación de los participantes, los cuales optan por una apertura lo más amplia y representativa posible.</p> <p>A.2 Criterios sobre elementos de suficiencia discursiva, legal y material para apoyar el desarrollo del proceso participativo.</p> <p>A.3 Criterios sobre la convocatoria, la organización, el desarrollo y el alcance del proceso participativo centrado en principios de equidad, eficiencia y trascendencia.</p> <p>B) La cultura política.</p> <p>B1. Que favorece la participación (“capital social”).</p> <p>B2. Que inhibe la participación (“élites participativas”).</p>	<p>A) El historial de crisis y conflictos en el espacio y el tiempo donde se llevan a cabo los procesos participativos.</p> <p>B) La existencia de situaciones excepcionales en el espacio y el tiempo donde se llevan a cabo los procesos participativos.</p>	<p>A) Los conocimientos personales sobre la política y lo político.</p> <p>B) Las actitudes personales sobre la política y lo político.</p>

Fuente: Elaboración propia.

Así, como se sintetiza en el cuadro 18, el universo de los factores que inciden en la participación, y que se han planteado en la literatura especializada, pueden agruparse en cuatro categorías exhaustivas y excluyentes de variables: Estructurales, Institucionales, Contextuales e Individuales (modelo EICI). Tales factores pretenden describir los elementos que coadyuvan u obstruyen los procesos participativos. Explica, además, las premi-

sas de la participación, pero, en consecuencia, conduce al tema de las modalidades de la participación, lo que también se ha abordado en la literatura especializada bajo la figura de tipologías.

### Las clasificaciones de la participación

La última dimensión que responde a la pregunta sobre *¿cómo se participa?* (las metodologías) refiere al listado de clasificaciones que se han registrado en la bibliografía especializada sobre la participación en su dimensión empírica. Al respecto, se ha afirmado que los debates sobre la medición y evaluación de los instrumentos de participación se resumen en dos grandes tendencias: “una que se concentra en evaluar los resultados de la participación, y otra que busca construir mecanismos para medir y comparar qué tanto participan los ciudadanos en la vida pública” (Vergara y Hevia, 2012: 38-39).

No obstante, como podrá notarse en el repaso de algunas de las propuestas clasificatorias, las caracterizaciones de la participación, si bien utilizan las dimensiones del grado de inclusión de participantes o los resultados del proceso, recurren también a otras variables a partir de las cuales elaboran las gradaciones de la participación, por lo que éstas pueden ser valorativas, descriptivas o mixtas.

Asier Blas y Pedro Ibarra plantearon que la participación puede ser caracterizada a partir de seis criterios: según el espacio de su construcción; quienes la impulsan; sus protagonistas; sus contenidos; su función, y su impacto.

Desde el espacio de su construcción, la participación puede ponerse en marcha en la sociedad civil, en las instituciones de la administración pública y al margen del poder y las instituciones políticas. Desde sus impulsores, la participación puede generarse por invitación de las instituciones públicas o por irrupción de los ciudadanos y las organizaciones sociales en el espacio público. La participación puede clasificarse según participen actores individuales o colectivos. Además, los contenidos también son criterio de clasificación, pues ésta puede emprenderse para decidir sobre el conjunto de necesidades e intereses de un territorio o para atender intereses y demandas específicos. Igualmente, la participación puede dividirse según su función en informativa, consultiva, codecisiva, decisiva o coges-

tión. Por último, la participación puede dividirse según su efectividad en participación de impacto real o de carácter simbólico (Blas e Ibarra, 2006).

Cuadro 19  
Las dimensiones de clasificación de la participación de Asier Blas y Pedro Ibarra

<i>Espacio de construcción</i>	<i>Impulsores</i>	<i>Protagonistas</i>	<i>Contenidos</i>	<i>Función</i>	<i>Impacto</i>
1. Sociedad civil	1. Por invitación (de las instituciones públicas)	1. Actores individuales	1. Sobre todo el conjunto de necesidades e intereses de un territorio	1. Informativa	1. Impacto real
2. Administración pública		2. Actores colectivos		2. Consultiva	2. Carácter simbólico
3. Al margen de las instituciones políticas	2. Por irrupción (de los ciudadanos y organizaciones sociales)		2. Sobre intereses y demandas específicas	3. Codecisi- va 4. Decisiva 5. Coges- tión	

Fuente. Elaboración propia con base en Blas e Ibarra (2006).

Nuria Cunill, por su parte, utiliza el rubro catalogado como impulsores de la participación, el cual nombra como el origen del impulso y propone caracterizarlo con una dicotomía: si la participación es impulsada por la ciudadanía propone nombrarla “acción ciudadana”, mientras que si el proceso participativo es impulsado y controlado por el Estado propone denominarlo “implicación ciudadana” (1994).

En una caracterización descriptiva similar a la de Blas e Ibarra, Sara White propone emplear cuatro criterios para una tipología de la participación: forma (nominal, instrumental, representativa, transformativa); intereses, de arriba hacia abajo (legitimación, eficiencia, sustentabilidad, empoderamiento); intereses, desde la perspectiva de abajo hacia arriba (inclusión, costo, influencia, empoderamiento), y función (publicidad, medios, voz, medios/fines).

Cuadro 20  
 Los tipos de participación propuestos por Sara White

<i>Forma</i>	<i>Arriba-abajo (Top-down)</i>	<i>Abajo-arriba (Bottom-up)</i>	<i>Función</i>
Nominal	Legitimación	Inclusión	Publicidad (display)
Instrumental	Eficiencia	Costo	Medios
Representativa	Sustentabilidad	Influencia	Voz
Transformativa	Empoderamiento	Empoderamiento	Medios/fines

Fuente: Ferrero, Hoehn y Rivera (2014: 5).

Una propuesta de caracterización de la participación vinculada a las políticas públicas es de Manuel Canto Chac quien, como se expuso (véase cuadro 15), diseña una matriz donde entrecruza seis etapas del ciclo de las políticas públicas con seis niveles de participación. Además de la confluencia entre las políticas públicas y la participación, resulta relevante destacar los niveles que el autor identifica y jerarquiza para la participación: la información, la consulta, la decisión, la delegación, la asociación y el control. Los define de la siguiente manera:

[...] la *información* es el primer nivel de la pc, tiene que ver con el conocimiento de presupuestos, normatividad, programas, planes, proyectos del sector gubernamental; el segundo nivel es la *consulta* a los ciudadanos, que se da cuando a través de diversos medios se les pide emitir una opinión sobre una decisión gubernamental; se participa en la *decisión* cuando las consultas no son solo para emitir una opinión, sino que ésta se vuelve obligatoria para quien realiza la consulta; la *delegación* se establece cuando un gobierno otorga (delega) a algunas organizaciones ciudadanas la puesta en práctica de algún proyecto o programa relacionado con la atención a problemas públicos; la *asociación* es un nivel superior respecto de la delegación, implica que la iniciativa también puede estar por el lado de las organizaciones de la ciudadanía y que acuerdan y contratan con el gobierno la realización de políticas o programas en común, cada quien en el ámbito de sus responsabilidades; finalmente, se plantea el *control* de las acciones de gobierno por la ciudadanía, cuando ésta se encarga de supervisar el desempeño gubernamental, reclamando información y emitiendo juicios sobre los resultados de las acciones, a través de diversas formas de escrutinio sobre el gobierno (Canto Chac, 2012: 30).

Cuadro 21

## Tipología de los mecanismos de participación de Font, Blanco, Gomá y Jarque

	Participación de base		De carácter territorial	Participación de base	
	ASOCIATIVA	MIXTA		PERSONAL	
Participación en la <i>diagnóstico y formulación de la agenda</i>	Foros y mesas sectoriales de entidades	Consejos consultivos de entidades a escala de barrio o distrito	Consejos estratégicos Procesos participativos temáticos: AL-24, PEG	Foros temáticos Círculos de estudios Conferencia de consenso	Asamblea Audiencias Teledemocracia local
Participación en la <i>formulación de políticas y en la adopción de decisiones</i>	Consejos, comisiones y ponencias sectoriales de entidades	Consejos municipales de barrio o distrito con presencia asociativa Planes Integrales	Consejos territoriales mixtos Jurados ciudadanos mixtos	Presupuesto participativo Jurados ciudadanos Paneles ciudadanos Encuestas deliberativas	Referéndum Consultas Populares Teledemocracia local
Participación en la <i>gestión</i>	Gestión asociativa de servicios municipales	Gestión asociativa de centros cívicos o de barrio	Gestión compartida de servicios: entidades y voluntariado	Gestión por voluntariado de servicios y programas municipales	Coproducción personalizada de servicios

Fuente: Font, Blanco, Gomá y Jarque (2012: 74).

En uno de los estudios más amplios y sistemáticos sobre el particular, Joan Font, Ismael Blanco, Ricard Gomá y Marina Jarque emprenden un detallado análisis sobre los mecanismos de participación ciudadana con varias referencias a experiencias de Europa y América Latina. Para el caso de las taxonomías sobre la participación, conviene mencionar dos de sus propuestas de caracterización. La primera es una tipología que proponen sobre los instrumentos de participación, a partir de tres criterios. Primero, los mecanismos pensados para el diagnóstico, los que pretenden tener un carácter más decisional y los que buscan una mayor implicación en la gestión. El segundo criterio se refiere a los protagonistas: individuales, colectivos o mixtos. Por último, en un tercer criterio separan los que siguen una lógica territorial y los que adoptan criterios sectoriales, mientras que para los que son para protagonistas individuales establecen una distinción entre los que buscan una implicación intensa y los que priorizan una participación más extensa.

Luego de un exhaustivo análisis de los mecanismos asentados en el cuadro 21, los autores presentan a manera de hallazgos una tipología de dichos instrumentos participativos considerando seis criterios: representatividad, grado de información, capacidad educativa, extensión, costo organizativo e impacto en las políticas (véase cuadro 22).

Cuadro 22  
Tipología de mecanismos participativos aconsejables y deficitarios  
de Font, Blanco, Gomá y Jarque

<i>Criterio</i>	<i>Aconsejable</i>	<i>Deficitario</i>
Representatividad	Jurado Encuesta deliberativa	Consejo Consultivo Internet
Grado de información	Consejo consultivo Jurado	Referéndum Encuestas
Capacidad educativa	Presupuesto participativo Planes estratégicos	Consejo consultivo Referéndum
Extensión	Referéndum Presupuesto participativo	Jurado Consejo consultivo
Costo/dificultad organizativa	Consejo consultivo Fórum ambiental	Encuesta deliberativa Presupuesto participativo
Impacto en políticas	Referéndum Presupuesto participativo	Encuesta deliberativa Internet

Fuente: Font, Blanco, Gomá y Jarque (2012: 104).

Una de las tipologías más clásicas y recurridas sobre la participación, que también incluye mecanismos y caracterizaciones normativas sobre la capacidad de influencia, es la escalera de la participación de Sherry Arnstein. En un contexto donde emergió con resonancia el tema de la participación —“el ‘boom’ participativo de finales de los sesentas” (Sánchez-Mejorada, 2011: 12)—, la trabajadora social estadounidense Sherry Arnstein se posicionó al respecto entendiendo a la participación como un medio para la redistribución del poder o empoderamiento ciudadano, lo cual se constataba con la capacidad de los ciudadanos para influir en la materia sobre la que se participaba (1969). En ese sentido, la autora propuso una tipología de la participación con el propósito de determinar si los ciudadanos realmente se empoderan, si su participación es una simulación o si simplemente no existe ningún tipo de participación; a tal caracterización la denominó la escalera de la participación.

La clasificación de Sherry Arnstein consiste en una escalera de ocho peldaños, divididos en tres áreas: la no participación, la participación simbólica y el poder ciudadano. La zona de la no participación contiene los peldaños que la autora denomina como manipulación (distorsión de la participación al convertirla en instrumento de las autoridades) y terapia (se trata de un mero ejercicio de catarsis grupal), los cuales sustituyen a la auténtica participación. Por su parte, la zona de la participación simbólica (*tokenism*, en el idioma original) incluye los peldaños caracterizados como información (la participación se reduce al mero acto de informar a los ciudadanos), consulta (espacio únicamente para la expresión de las opiniones de los ciudadanos sin ir más allá) y apaciguamiento (espacios donde se mantiene el control y los resultados del proceso participativo, aunque se incluya a ciudadanos). Por último, en la zona de poder ciudadano la participación conlleva que la ciudadanía se involucre en la toma de decisiones en los peldaños de coparticipación (mecanismos de negociación y acuerdo), poder delegado y control ciudadano (delegación y subsidiaridad del poder).

Cuadro 23  
La escalera de participación de Sherry Arnstein

<i>Áreas</i>	<i>Denominación</i>	<i>Peldaños</i>
Poder ciudadano	Control ciudadano	8
	Poder delegado	7
	Coparticipación	6
Participación simbólica ( <i>Tokenism</i> )	Apaciguamiento	5
	Consulta	4
	Información	3
No participación	Terapia	2
	Manipulación	1

Fuente: Elaboración propia con base en Arnstein (1969).

Complementando la tipología de Arnstein, en 1994 Danny Burns, Robin Hambleton y Paul Hogget propusieron una nueva versión de la escalera de la participación para medir el empoderamiento ciudadano tomando en cuenta nuevas formas de participación a nivel local en Gran Bretaña. En esta nueva versión, la escalera de participación cuenta con tres áreas, pero ahora con 12 peldaños. En la parte más baja se encuentra el área de la participación nula, que incluye los peldaños de la decepción ciudadana, la consulta cínica, la información pobre y el cuidado ciudadanía, caracterizados porque las autoridades hostigan al ciudadano con propaganda e información sin valor que los desalientan a participar, así como estableciendo mecanismos de seudoparticipación para legitimar su accionar. La siguiente área la denominan participación ciudadana. Ahí, a partir de información de alta calidad proporcionada por la autoridad, y de la apertura a una discusión y negociación genuinas sobre la actuación gubernamental, se logra una auténtica participación ciudadana. De manera que los peldaños de esta área son los de información de alta calidad, consulta genuina, consejos de asesoría efectiva, descentralización limitada, coparticipación y control delegado. Por último, la tercera área se denomina control ciudadano, que se integra por los peldaños de control basado en la confianza y control independiente, donde la participación es autónoma y la sociedad civil consigue tener un control y poder de decisión en su máxima expresión.

Cuadro 24  
La escalera de participación de Burns, Hambleton y Hogget

<i>Áreas</i>	<i>Denominación</i>	<i>Peldaños</i>
Control ciudadano	Control independiente	12
	Control basado en la confianza	11
Participación ciudadana	Control delegado	10
	Coparticipación	9
	Descentralización limitada	8
	Consejos de asesoría efectiva	7
	Consulta genuina	6
	Información de alta calidad	5
No participación	Cuidado ciudadanía	4
	Información pobre	3
	Consulta cínica	2
	Decepción ciudadana	1

Fuente: Elaboración propia con base en Burns, Hambleton y Hogget (1994).

Al estilo de las caracterizaciones previas, en la literatura sobre la participación se han elaborado tipologías similares que pretenden calificar el nivel de involucramiento y habilitación decisoria de los ciudadanos en la administración pública. Es así que, siguiendo a José Miguel Ramírez Viveros, la participación en los procesos de tomas de decisiones suele desplegarse en tres niveles: informativo y consultivo, toma de decisiones y ejecución (Ramírez Viveros, 2015: 55-57). Tales niveles han sido tan ampliamente extendidos que destacadas instancias internacionales los han incorporado en sus nociones, aunque no siempre de manera exhaustiva. Por ejemplo, en el que puede ser su manual arquetípico sobre la participación, la OCDE propuso una clasificación del involucramiento de los ciudadanos en el gobierno en tres niveles de orden jerárquico ascendente: información, consulta y participación activa. En el primer nivel, la relación entre el gobierno y los ciudadanos es de tipo unidireccional y estos últimos tienen una función pasiva. En el nivel de la consulta, la relación es bidireccional y existe una mayor retroalimentación entre ciudadanos y gobierno. En el último nivel, la relación entre el gobierno y los ciudadanos se basa en la colaboración, y éstos se involucran activamente, aunque la decisión final, relacionada

con la adopción y puesta en práctica de las políticas, continúa siendo del gobierno (OCDE, 2004).

Otro organismo que también ha planteado clasificaciones es el BID, que en su documento "Participación ciudadana en programas de reducción de la pobreza en América Latina" plantea que este tipo de participación puede ocurrir en seis fases y cuatro niveles. Las fases son: 1) diagnóstico y elaboración de líneas de base; 2) diseño y explicitación de prioridades y áreas de actuación; 3) asignaciones presupuestarias de bienes o servicios públicos; 4) gestión o ejecución en actividades; 5) seguimiento, monitoreo y contraloría social, y 6) evaluación y resultados. Mientras que los niveles de participación ciudadana en los programas son: 1) información, 2) consulta, 3) colaboración e involucramiento, y 4) decisión y empoderamiento (Irrarázaval, 2005).

Algunas otras tipologías también se han centrado en los espacios donde se lleva a cabo la participación. De manera general, Alicia Ziccardi argumenta que la participación ciudadana puede ser institucionalizada o autónoma; la primera se desarrolla a partir de los marcos legales y normativos, mientras que la segunda está organizada desde la propia sociedad (Ziccardi, 1998b).

También sobre los espacios para la participación, John Gaventa propone la identificación de tres tipos de espacios: cerrados, donde las decisiones son tomadas a puerta cerrada por funcionarios o expertos sin ningún tipo de consulta; por invitación, donde los ciudadanos son invitados a participar por diversos tipos de autoridades (gobiernos, agencias internacionales, ONG), y reclamados, donde dichos espacios son requeridos, reivindicados o creados de manera autónoma por actores menos poderosos (Gaventa, 2006).

Para concluir con las tipologías, Sidney Verba y Norman Nie desarrollaron una tipología sobre los ciudadanos participantes: inactivos (quienes participan poco o nada); votantes especialistas (quienes sólo votan regularmente, pero no participan en otras actividades); parroquiales (quienes contactan con las autoridades sólo ante problemas específicos); comunitarios (quienes se inmiscuyen en asuntos políticos y sociales de manera intermitente); reformistas (quienes participan en formas convencionales y algunas formas legales de protesta), y activistas (quienes participan en todo tipo de actividades, sean convencionales o no convencionales, e incluso ilegales) (Verba y Nie, 1972).

Como ha podido constatarse, las caracterizaciones sobre la participación pueden utilizar criterios valorativos (centrados en la inclusión de los ciudadanos y el alcance de la participación); descriptivos (los tipos de espacios, actores, funciones e impulsores de la participación), y mixtos. De manera que las taxonomías sobre la participación, si bien amplias y no siempre lineales, al final de cuentas responden al estudio que las postula, por lo que es factible concluir que dichas clasificaciones no son exhaustivas ni falsas o verdaderas, sino útiles en función de los objetivos de cada análisis sobre la participación, tal como se constatará al plantear una taxonomía en el PCC en el modelo de análisis de la participación en dicho programa social.

#### EL MODELO DE ANÁLISIS DE LA PARTICIPACIÓN PARA EL PROGRAMA COMEDORES COMUNITARIOS

Como se indicó en la introducción, el presente libro es resultado de una investigación sobre la participación en las políticas sociales, donde se escogió al PCC como caso de estudio. Dada su premisa académica, y en correspondencia con la lógica de exposición hasta ahora desarrollada, es pertinente exponer el modelo de análisis de la participación elaborado para el estudio del caso elegido.

Una vez desplegados los contenidos temáticos considerados relevantes sobre las políticas sociales y la participación, en un orden que va de lo general y lo abstracto a lo particular y lo concreto, corresponde exponer el modelo de análisis diseñado para la participación en el PCC, en busca de cumplir con los criterios de confiabilidad y veracidad probable. Dicho de otro modo, la exposición del modelo de análisis de la participación utilizado tiene el objetivo de, al hacer explícitos los métodos de análisis, evaluarse públicamente, así como replicarse consistentemente y, dado que el estudio se inserta en el ámbito de la política, afincarse a la veracidad probable, la cual ocurre cuando las inferencias sólo tienen un alto grado validez y no comprobarse totalmente por una interpretación de los hechos.<sup>419</sup>

<sup>419</sup>Para profundizar en el análisis del criterio de veracidad probable, véase Carranza (2014) y Echeverría (1989).

La exposición del modelo de análisis constará primero de un análisis panorámico del estado de la participación en México, luego se expondrán los criterios conceptuales para el uso de la participación como categoría analítica para, por último, indicar las directrices analíticas para las inferencias del caso de estudio. El esquema, entonces, será: contextualización-conceptualización-encuadramiento metodológico.

## Panorama general y evaluación de la participación en México

Los estudios sobre la participación en México son relativamente recientes pues, al igual que en el resto de América Latina, la investigación al respecto se remonta a las últimas décadas (Olvera, 2007), coincidiendo con los procesos de democratización sucedidos en la región. Precisamente, tal coincidencia es una variable correlativa que puede explicar que, en consonancia con el énfasis electoral que adquirió la democratización en el subcontinente,<sup>120</sup> el ámbito electoral sea el análisis más repetido en la literatura especializada sobre la participación en México.

Tal como se ha planteado, la participación es una categoría multidimensional y multigradual; es decir, admite distintas acepciones (política, ciudadana, social, etcétera) y estratificaciones (descriptivas —espacios, actores, funciones, etcétera— y normativas —inclusión, alcance—). En ese sentido, su valoración requiere atender a dichas propiedades, por lo que es pertinente desagregar sus dimensiones partiendo de la caracterización más genérica, propuesta en el apartado de la participación política; esto es, la convencional y la no convencional, o sea, la participación desplegada entre canales institucionales políticos, sociales y económicos oficiales, por un lado, y la participación que utiliza canales identificados con los movimientos sociales y las acciones de protesta social, por otro lado.

Tal distinción es relevante y, de hecho, utilizada en los estudios evaluativos de la participación en el país, aunque no siempre se nombre como aquí se indica. De esta forma, con pretensiones de exhaustividad, los mecanismos y espacios de participación se pueden ubicar en algunos de los polos de la dicotomía propuesta. Así, la participación convencional y la no convencional se constituirían por los siguientes instrumentos y acciones:

<sup>120</sup>A decir de Norbert Lechner, se optó por una definición mínima de democracia que configuró regímenes electorales con manejos tecnocráticos del poder político (1999b).

Cuadro 25

Los mecanismos de participación ciudadana en México según  
la participación convencional y no convencional

<i>Participación convencional</i>	<i>Participación no convencional</i>
<p><i>Electoral</i>. Voto, mesas receptoras de votación, observadores electorales, representantes de partidos políticos, candidaturas independientes.</p> <p><i>Democracia directa</i>. Iniciativas legislativas, referéndums, plebiscitos, consultas populares/ciudadanas, revocaciones de mandato.</p> <p><i>Membresía en asociaciones políticas y sociales</i>. Partidos políticos, ONG, sindicatos.</p> <p><i>Involucramiento en políticas públicas</i>. (De consulta, de ejecución y de monitoreo, en modalidad presencial o digital). Consejos consultivos, contralorías sociales, comités de dictaminación, presupuestos participativos, consulta popular.</p>	<p><i>Acciones de confrontación de la protesta social y los movimientos sociales</i>. Huelgas, marchas, plantones, mítines, bloqueos, huelgas de hambre, tomas de instalaciones, confrontaciones físicas con la policía o el Ejército, levantamientos armados.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en Calderón (2017), IFE y COLMEX (2014), López Leyva (2017) y SEGOB (2017).

Debido a cuestiones de espacio, la exploración sobre la participación en México será sucinta, acotándose a una exploración genérica de la participación electoral, los mecanismos de democracia directa, de involucramiento en las políticas públicas y las acciones de protesta social. En la mayoría de los casos, el periodo de revisión no será menor al año 2000<sup>124</sup> y, cuando sea posible, se analizará el sustento legal y el estatus de las prácticas.

En primer lugar, la participación en México tiene un puntual fundamento legal que orienta su acción hacia el ámbito electoral, el asociacionismo, el involucramiento en las políticas públicas, el desarrollo y la democracia directa. Esto es, el marco constitucional mexicano regula, en su artículo 35, los derechos para el ciudadano mexicano:

- I. Votar en las elecciones populares;
- II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular [...]. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral correspon-

<sup>124</sup>Para conocer un breve panorama histórico sobre el estado de la participación en México, véase Calderón (2017: 14-15) y Serrano Rodríguez (2015: 98-109).

- de a los partidos políticos, así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente;
- III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;
- [...]
- VII. Iniciar leyes;
- VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional (CPEUM, 2017).

Así, el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce los derechos a votar y ser votado (por vía de los partidos políticos y de manera independiente), asociarse para participar de manera pacífica, y dos mecanismos de democracia directa: la iniciativa legislativa ciudadana y la consulta popular (CPEUM, 2017).<sup>122</sup>

Además, la Constitución Política orienta también la participación hacia el sistema de planeación del desarrollo nacional. Textualmente, el segundo párrafo del artículo 26 asienta:

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarla al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal (CPEUM, 2017).

La Constitución también registra con puntualidad la participación de los pueblos indígenas en su artículo 2º donde, en el marco del reconocimiento de su derecho a la libre determinación y autonomía, se manifiesta: 1) decidiendo por sí mismos sus formas internas de convivencia y organización social, política y cultural; 2) diseñando y operando junto con la Federación, los Estados y los Municipios las políticas para garantizar la vigencia de los derechos indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, y 3) ser consultados en la elaboración de los planes de

<sup>122</sup>Luego de una reforma constitucional, el 9 de agosto de 2012 se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* cambios a la Constitución que tuvieron como eje articulador la participación ciudadana. Básicamente, se incluyeron en la carta magna tres figuras: 1) consulta popular, 2) iniciativa legislativa ciudadana y 3) candidatura independiente. Para conocer con detalle los contenidos de la reforma, se sugiere consultar Rodríguez Saldaña (2015).

desarrollo nacional, estatales y municipales. Además, propugna la participación de las mujeres indígenas en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria (CPEUM, 2017).<sup>123</sup>

La Constitución también asienta explícitamente la participación de la ciudadanía para el acceso y uso de los recursos hídricos (art. 4º); la participación de la comunidad en “los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de las instituciones de seguridad pública” (art. 24), y la participación de la población campesina en el desarrollo nacional (art. 27) (CPEUM, 2017).

Por último, y en referencia a la estructura del Estado, la Constitución faculta al Congreso para expedir leyes en materia de cultura física y deporte; turismo; pesca y acuacultura, y cultura, buscando la participación de los sectores social y privado (art. 73). Igualmente, faculta a los ayuntamientos para que aseguren la participación ciudadana y vecinal (art. 115) (CPEUM, 2017).

Pero, además de la participación, en el ámbito electoral, el asociacionismo, el desarrollo y la democracia directa, el marco legal mexicano ha reconocido el involucramiento en las políticas públicas.

En los últimos veinte años se han promulgado o reformado leyes para fortalecer la presencia ciudadana en el espacio público más allá del voto. Algunos ejemplos al respecto son los consejos escolares de participación social en educación, la creación de consejos consultivos de desarrollo sustentable en medio ambiente, la política de desarrollo rural sustentable y la promulgación de la Ley General de Desarrollo Social, así como de la Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil. Todas estas reformas, más los enunciados de los Planes Nacionales de Desarrollo de las últimas administraciones, promueven y protegen el fortalecimiento de la participación de la sociedad en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas (Vergara y Hevia, 2012 37).

Así, diversas leyes y reglamentos de la administración pública de los niveles federal, estatal y municipal, reconocen espacios de deliberación de las políticas públicas, que suelen denominarse consejos, comités o comisiones, aunque, como sugieren Felipe Hevia, Samana Vergara-Lope y Homero Ávila, resulta más pertinente catalogarlos como instancias

<sup>123</sup>Para reflexionar a profundidad sobre los derechos de participación y consulta de los pueblos indígenas se sugiere revisar González y Del Pozo (2016).

públicas de deliberación (Hevia, Vergara y Ávila, 2011). Al respecto, un avance en la materia es la promulgación, en agosto de 2017, de los “Lineamientos para el impulso, conformación, organización y funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal”, como indica su artículo 1º, con el objetivo de “establecer las condiciones y requisitos mínimos que deben observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para el impulso, conformación, organización y funcionamiento de los Mecanismos de participación ciudadana” (SEGOB, 2017).

Según se establece en su artículo 9º, estos mecanismos pueden ser: 1) de consulta, 2) de ejecución y 3) de monitoreo, los cuales pueden desplegarse, según el artículo 10, en dos modalidades: presenciales y digitales. Además, según su artículo 3º, los mecanismos de participación deben tener una perspectiva de derechos humanos y de género, así como la promoción de procesos participativos de incidencia en políticas públicas y fortalecimiento de la gobernabilidad democrática.

Con respecto al estado de la participación en México, la participación electoral (medida por el número de ciudadanos que votaron respecto a la lista nominal) de 1991 a 2015 osciló entre 41.32 por ciento (en 2003) y 77.16 por ciento (1994), lo cual significa que la abstención electoral registró su menor porcentaje en 1994, con 22.84 por ciento, y su mayor indicador en 2003, con 58.68 por ciento (véase cuadro 26).

Cuadro 26  
Porcentaje de participación en elecciones 1991-2015

<i>Año (Tipo de elección)</i>	<i>Porcentaje de participación</i>	<i>Porcentaje de abstención</i>
1991 (Diputados)	65.97	34.03
1994 (Presidente)	77.16	22.84
1997 (Diputados)	57.69	42.31
2000 (Presidente)	63.97	36.03
2003 (Diputados)	41.32	58.68
2006 (Presidente)	58.55	41.45
2009 (Diputados)	44.76	55.24

<i>Año (Tipo de elección)</i>	<i>Porcentaje de participación</i>	<i>Porcentaje de abstención</i>
2012 (Presidente)	63.08	36.92
2015 (Diputados y candidatos independientes)	47.72	52.28

Fuente: Sistema de Consulta de las Elecciones en México, Instituto Nacional Electoral. Disponible en: [www.sicef.ine.mx](http://www.sicef.ine.mx) (consultado el 9 de mayo de 2018).

Si bien se observa que la participación electoral aumenta —y, por tanto, el abstencionismo disminuye— en las elecciones presidenciales, en los últimos 15 años —excepto 2012— se registró una disminución de la participación electoral —y, por tanto, un aumento del abstencionismo.

Aun así, los niveles de participación electoral en México son cercanos a los de algunas democracias consolidadas, como Estados Unidos, España, Canadá o Reino Unido, e incluso mayores que los de Francia (FNE y COLMEX, 2014: 58).<sup>124</sup>

Ahora bien, con respecto a los mecanismos de democracia directa, en el país se reconocen a nivel federal la consulta popular y la iniciativa legislativa ciudadana. No obstante, en el estatal se reconocen hasta cinco mecanismos: 1) el plebiscito, 2) el referéndum, 3) la iniciativa ciudadana, 4) la revocación de mandato y 5) la consulta popular. Las características de cada mecanismo se asientan sintéticamente en el cuadro 27.

Cuadro 27  
Características de los mecanismos de democracia directa  
en el ámbito estatal mexicano

<i>Mecanismo</i>	<i>Características principales</i>
Plebiscito	La ciudadanía participa de las decisiones de carácter administrativo.
Referéndum	La ciudadanía participa en el sentido de la norma creada o modificada en el ámbito legislativo.
Iniciativa ciudadana	La ciudadanía participa en el proceso legislativo a través de la presentación de una propuesta.

<sup>124</sup>Para profundizar en el análisis reciente de la participación electoral en México, se sugiere revisar IFE y COLMEX (2014), IFE y UAQ (2011), López Leyva (2017), y Soto y Cortez (2014).

Cuadro 27 (Continuación)

<i>Mecanismo</i>	<i>Características principales</i>
Revocación de mandato	La ciudadanía da por terminado el cargo de la persona que fue elegida democráticamente, antes del periodo para el que fue seleccionado.
Consulta popular	La ciudadanía participa en la discusión pública de asuntos de trascendencia nacional. La decisión puede ser vinculativa tanto para el Poder Ejecutivo como para el Legislativo.

Fuente: Chávez y Preisser (2017: 134).

En términos de normatividad, el plebiscito está considerado en 27 entidades, la figura del referéndum se reconoce en 28 entidades, mientras que la iniciativa ciudadana se reconoce en 31 entidades. Alguna modalidad de consulta popular o ciudadana se reconoce en 21 entidades, mientras que sólo en tres se reconoce la revocación de mandato, pero sólo para autoridades distintas al ejecutivo estatal.<sup>125</sup> Los detalles de los mecanismos reconocidos en las entidades pueden consultarse en el cuadro 28:

Cuadro 28  
Mecanismos de democracia directa considerados  
en las legislaciones de las entidades federativas

<i>Entidad\Mecanismo</i>	<i>Plebiscito</i>	<i>Referéndum</i>	<i>Iniciativa ciudadana</i>	<i>Revocación de mandato</i>	<i>Consulta popular</i>
Aguascalientes	sí	sí	sí	NO	NO
Baja California	sí	sí	sí	NO	NO
Baja California Sur	sí	sí	sí	NO	NO
Campeche	NO	NO	NO	NO	NO
Coahuila	sí	sí	sí	NO	sí
Colima	sí	sí	sí	NO	sí

<sup>125</sup>“En 1977 se aprobaron los mecanismos de participación ciudadana, en particular el Referéndum y la Iniciativa Popular, para el entonces Distrito Federal, estos, sin embargo, nunca se llevaron a cabo debido a la falta de una buena ley reglamentaria. Entre los estados, Colima (enero de 2000) presentó la primera reforma incorporando estas figuras, seguido de Baja California Sur (julio de 2000), Veracruz (octubre de 2000), entre otros”. Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, “Historia y antecedentes de la participación ciudadana”. Disponible en: <http://www.iepejalisco.org.mx/participacion-ciudadana/historia-y-antecedentes/> (consultado el 11 de mayo de 2018).

<i>Entidad\Mecanismo</i>	<i>Plebiscito</i>	<i>Referéndum</i>	<i>Iniciativa ciudadana</i>	<i>Revocación de mandato</i>	<i>Consulta popular</i>
Chiapas	sí	sí	sí	NO	sí
Chihuahua	sí	sí	sí	sí	sí
Ciudad de México	sí	sí	sí	NO	sí
Durango	sí	sí	sí	NO	NO
Estado de México	NO	sí	sí	NO	sí
Guanajuato	sí	sí	sí	NO	sí
Guerrero	sí	sí	sí	NO	NO
Hidalgo	NO	NO	sí	NO	sí
Jalisco	sí	sí	sí	NO	sí
Michoacán	sí	sí	sí	NO	sí
Morelos	sí	sí	sí	NO	sí
Nayarit	sí	sí	sí	NO	NO
Nuevo León	NO	NO	sí	NO	NO
Oaxaca	sí	sí	sí	NO	NO
Puebla	sí	sí	sí	NO	sí
Querétaro	sí	NO	sí	sí	NO
Quintana Roo	NO	sí	sí	NO	sí
San Luis Potosí	sí	sí	sí	NO	sí
Sinaloa	sí	sí	sí	NO	NO
Sonora	sí	sí	sí	NO	sí
Tabasco	sí	sí	sí	NO	sí
Tamaulipas	sí	sí	sí	NO	sí
Tlaxcala	sí	sí	sí	NO	sí
Veracruz	sí	sí	sí	NO	sí
Yucatán	sí	sí	sí	NO	sí
Zacatecas	sí	sí	sí	sí	sí

Fuente: Elaboración y revisión propias, con base en Chávez y Preisser (2017) y Calderón (2017).

Como queda de manifiesto en el cuadro 28, los instrumentos participativos de democracia directa están presentes en las entidades federativas del país, aunque con casos dispares. Por un lado, es llamativo el caso de Campeche, que no cuenta con ningún mecanismo participativo en su marco jurídico (el único caso en el país con tal condición), pero también el caso

de Nuevo León, que sólo contempla la iniciativa ciudadana, y el de Hidalgo, que sólo considera la iniciativa ciudadana y la consulta popular en su normatividad. Por otro lado, son de destacar los casos de Chihuahua y Zacatecas, pues son las únicas entidades del país que incluyen en su marco normativo los cinco instrumentos de participación directa. En suma, 31 de las 32 entidades contemplan al menos un mecanismo de participación ciudadana.

No obstante, en el terreno de los hechos, según datos de 2014, en las entidades se habían solicitado 53 iniciativas ciudadanas, de las cuales 34 por ciento estaban pendientes de resolución, 42 por ciento fueron declaradas improcedentes y sólo 24 por ciento de ellas fueron aprobadas (IMCO, 2016: 24). Además, se habían realizado 24 solicitudes para plebiscitos, de las cuales sólo se organizaron ocho, mientras que de las tres solicitudes para referéndum ninguna prosperó (IMCO, 2016: 25).

Para concluir con las arquitecturas jurídicas del ámbito estatal, conviene señalar que, según una revisión concluida en mayo de 2018, 25 de las 32 entidades cuentan con una ley de participación ciudadana (en el caso de Veracruz, se trata de un reglamento). Las entidades donde todavía no se tiene alguna normativa específica de participación son Campeche, Chihuahua, Estado de México, Puebla, San Luis Potosí, Sonora y Tlaxcala. De estas siete entidades, sólo San Luis Potosí y Tlaxcala no cuentan con iniciativas de ley al respecto en sus congresos estatales.

En relación con las instancias públicas de deliberación —espacios para la participación ciudadana en la administración pública federal—, el dato más reciente proporcionado por la Unidad de Desarrollo Político y Fomento Cívico de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) —instancia encargada de dicha recopilación, según los lineamientos de participación—, correspondiente a 2016, registró 471 mecanismos de participación ciudadana. De esta cifra, el mayor porcentaje de mecanismos se encuentra en los ramos administrativos de “Medio ambiente y recursos naturales” (33.5 por ciento del total de mecanismos); “Gobernación” (20.6 por ciento); “Relaciones exteriores” (11.5 por ciento); “Desarrollo social” (9.1 por ciento), y “Educación pública” (5.1 por ciento) (SEGOB, 2017b: 5).

De estos 471 mecanismos de participación ciudadana en la administración pública federal, según la propia tipología de la SEGOB, 149 fueron Consejos; 107, Grupos de trabajo; 58, Mesas de diálogo; 45, Comités; 44, Foros

de consulta; 15, Reuniones públicas de información; 14, Comisiones; 10, Encuestas; 5, Asambleas; 5, Órganos de dictaminación; 4, Jurados; 3, Redes; 2, juntas de gobierno o directivas; 2, Observatorios ciudadanos; 2, Participaciones en los contenidos del programa; 2, Subcomisiones, y 4, “Otros” (SEGOB, 2017b: 7). En estos mecanismos participaron 14,689 organizaciones y 1’614,512 ciudadanos “a título personal” (SEGOB, 2017b: 7).

En un comparativo de datos similares en 2014 y 2015, se evidenció que en 2016 aumentó el número de mecanismos de participación ciudadana, aunque disminuyó drásticamente el de las organizaciones y los ciudadanos participantes, como puede verificarse en el cuadro 29.

Cuadro 29  
Participación ciudadana en la Administración Pública Federal: mecanismos, organizaciones y ciudadanos participantes, 2014, 2015 y 2016

<i>Rubro</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>
Número de mecanismos de participación	399	380	471
Número de organizaciones participantes	47,229	40,046	14,689
Número de ciudadanos participantes	1’004,723	2’384,317	1’614,512

Fuente: SEGOB (2017b: 12).

Para concluir con la modalidad convencional, es oportuno examinar la participación en las políticas públicas en el ámbito del desarrollo social en México, pues se trata de la esfera en la que se concentra el presente estudio.

Como se ha planteado, las reformulaciones normativas sobre la gestión pública han colocado a la participación ciudadana como una de las vertientes de acción y, por ende, fundamento de legitimación de las políticas sociales. Y este nuevo paradigma ha tenido alta repercusión en el Estado mexicano, siendo incluso un país pionero en la implementación de este modelo de políticas sociales (Klinksberg, 2006). De hecho, en el periodo presidencial 2012-2018, el gobierno federal reconoció explícitamente dicho paradigma: “la política social es una política enfocada en alcanzar una sociedad de derechos ciudadanos y humanos plenos” (SEDESOL, 2013: 1).

Además, la participación se ha institucionalizado dentro del sistema de desarrollo nacional. Así se fundamenta en la LGDS, la cual establece que la participación social es uno de los principios de la política nacional de desarrollo

social (artículo 3.v), así como uno de sus objetivos (artículo 11.iv). Específicamente, define a la participación social como el “Derecho de las personas y organizaciones a intervenir e integrarse, individual o colectivamente, en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y acciones del desarrollo social” (LGDS, 2018: art. 3.v). La misma ley mandata que la participación debe ser fomentada por los gobiernos federal (art. 43.vii), estatales (art. 44.v) y municipales (art. 45.vii) (LGDS, 2018).

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 también considera a la participación como una de sus directrices, concretamente en la Meta 2, “México incluyente”, Estrategia 2.2.1, “Generar esquemas de desarrollo comunitario a través de procesos de *participación social*” (cursivas propias).<sup>126</sup>

Los programas sociales de la actual administración federal igualmente incorporan a la participación. Así como sucede con PROSPERA (antes Oportunidades),<sup>127</sup> la CNCH, el programa insignia del sexenio, la incluye dentro de su objetivo principal: “Reducir el número de personas en condición de pobreza alimentaria y carencia alimentaria, transformando los entornos social y económico, mejorando la inclusión y la *participación social*, así como el desarrollo comunitario” (cursivas propias).<sup>128</sup> Para ello, se crearon los Comités Comunitarios como espacios de participación ciudadana para la instrumentación y supervisión de objetivos y actividades (SEDESOL, 2013b).

Un espacio central para el ejercicio de la participación en el ámbito del desarrollo social es la figura de la contraloría social.<sup>129</sup> De hecho, la LGDS nombra a su capítulo VIII “De la Contraloría Social”, el cual comienza enunciando de la siguiente manera: “Artículo 69. Se reconoce a la Contraloría Social como el mecanismo de los beneficiarios, de manera organizada, para

<sup>126</sup><http://pnd.gob.mx/> (consultado el 17 de agosto de 2014).

<sup>127</sup><https://www.prospera.gob.mx/Portal/> (consultado el 30 de octubre de 2014).

<sup>128</sup><http://sinhambre.gob.mx/> (consultado el 5 de marzo de 2014).

<sup>129</sup>La contraloría social se define como “un tipo de participación ciudadana institucionalizada orientada al control, vigilancia y evaluación por parte de personas y/u organizaciones sobre programas y acciones gubernamentales, que promueve una rendición de cuentas vertical/transversal. [...] La CS es un tipo de participación ciudadana institucionalizada puesto que busca que los ciudadanos (organizados o no) puedan incidir en la esfera pública, ya sea formalmente, por medio de su inclusión en comités de obra, órganos colegiados, etc. o indirectamente, por medio de la activación de los sistemas de quejas y denuncias. Ahora, lo que caracteriza y diferencia a la CS de otras formas de participación es que su intervención en lo público se orienta específicamente al control, la vigilancia y evaluación de las acciones y programas de gobierno” (Hevia, 2007: 71).

verificar el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social” (LGDS, 2018).

La contraloría social es un mecanismo de participación ciudadana para vigilar el desarrollo de los programas y el ejercicio de los recursos públicos destinados al cumplimiento de los mismos, “con el fin de exigir eficacia, eficiencia, transparencia y legalidad” (SEDESOL, 2012: 12).

En síntesis, la participación ciudadana ha sido integrada como un objetivo prioritario de la política social mexicana, reconocida en el marco jurídico del sistema nacional de desarrollo social, e incorporada dentro sus programas.

Por último, en relación con la participación no convencional, conviene indicar la falta de información estadística oficial a nivel nacional sobre las acciones de este tipo y el número de ciudadanos que participan en los movimientos sociales y organizaciones sociales que las realizan.

Una excepción a la afirmación anterior ocurre con la contabilización del número de huelgas de jurisdicción federal y local, lo cual ha sido registrado por la STPS. Según datos correspondientes al periodo 2000-2013, ocurrieron 412 huelgas de jurisdicción federal; el número más alto fue en 2006 (55 huelgas) y el más bajo en 2010 (11), mostrando un evidente descenso de dicha práctica, pues en los últimos cinco años de la medición (2009-2013) no se superaba la veintena de huelgas por año, como sí sucedió en los años previos (2000-2008).<sup>130</sup>

Otra información oficial, aunque no de carácter nacional, se refiere a los datos sobre movilizaciones en la Ciudad de México. En este rubro, la Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México contabilizó para 2015, 2016 y 2017 un total acumulado de 10,064 manifestaciones y protestas. En dicho reporte no se dan mayores detalles sobre el tipo de acciones consideradas como tales ni el número de ciudadanos u organizaciones participantes.<sup>131</sup>

Tal como lo describe Armando López Leyva en su informe respectivo, lo común es realizar estadísticas sobre este tipo de participación a partir del monitoreo de periódicos y diarios. Usando este tipo de fuente de información, vale la pena comentar dos estudios: el del Centro de Documenta-

<sup>130</sup>La información fue obtenida en López Leyva (2017: 163-164).

<sup>131</sup>La información fue obtenida de <https://www.telesurtv.net/news/mas-10-mil-manifestaciones-mexico-durante-ultimos-3-anos-20180217-0015.html> (consultado el 10 de mayo de 2018).

ción de los Movimientos Armados, que reportó en 2014 la existencia en el país de 47 grupos armados (López Leyva, 2017: 173) y el del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), publicado en 2012 y titulado “La protesta social en América Latina”, donde contabilizó 98 conflictos en el país, de los cuales sólo una tercera parte fue calificada como de “alta radicalización”. Es así que el PNUD clasificó a México como un país de “baja conflictividad y baja radicalización” frente a países de “alta conflictividad y baja radicalización” como Brasil, Ecuador, Guatemala, Argentina, Perú y Bolivia, y países de “alta radicalización y baja conflictividad” como Chile, Venezuela y Uruguay (López Leyva, 2017: 172).

Una vez revisados los postulados genéricos de la participación convencional y no convencional, es pertinente evaluar dicho panorama global en México. En uno de los estudios recientes más profusos y valiosos, pues es una obra colectiva e interdisciplinaria realizada por 24 especialistas, *Situación de la democracia en México*, coordinado por Gustavo Emmerich, abordó, entre otros temas, la dimensión de la participación política bajo la pregunta central: ¿Participan todos los ciudadanos en la vida pública? Luego de un análisis multidimensional donde se examinan, entre otras, las opciones de participación, su independencia frente al gobierno, el acceso igualitario a cargos públicos y la participación de las mujeres, se concluyó que, debido a que los ciudadanos no utilizan regularmente los mecanismos que posibilitan la participación y a que a veces la participación desborda los canales institucionales, la ciudadanía en México participa “poco” (Emmerich, 2009).

En otro de los estudios más recientes y ampliamente sustentados sobre el tema, Armando López Leyva analiza las investigaciones recientes sobre la participación en México, notando que el punto de encuentro entre todas ellas es que hay un “rezago importante en la inclusión de mujeres y sectores de bajo nivel socioeconómico” y que “la gente participa poco en México” (López Leyva, 2017: 32). En relación con la última afirmación, el autor detalla:

Empero esta valoración tiene sus matices, a saber: desde la perspectiva de las formas de participación, es claro que la electoral es la que mejor desempeño tiene, mientras que las no convencionales —de cualquier tipo— tiene menor uso e impacto en los ciudadanos; dentro de estas últimas, es de hacerse notar que la participación en organizaciones sociales es mayor que en organizaciones políticas. A este resultado debe agregarse un par de datos adicionales (que derivan de los Informes del Cemefi y del IFE) que

contribuye a explicarlo: el “progresivo descrédito de las instituciones políticas” como marco de la tendencia al alza del abstencionismo electoral y “la escasa confianza entre los ciudadanos y de éstos hacia las organizaciones de sociedad civil” como marco de la baja participación ciudadana en acciones públicas o políticas y en la membresía en organizaciones de la sociedad civil de cualquier tipo. Desafección política y desconfianza ciudadana parecen ser los elementos clave para evaluar la participación (López Leyva, 2017: 32-33).

Luego de emprender una exploración exhaustiva de múltiples indicadores, el autor observa una tensión en cada una de las formas de participación en México. En la participación convencional, sobre todo en el ámbito electoral, la tensión está “entre el uso y la valoración positiva del canal principal de la política formal y la escasa participación en las organizaciones que son básicas en el funcionamiento de ese canal” (López Leyva, 2017: 46). Esto quiere decir que en México se participa de manera considerable en las elecciones, pero de forma escasa en los partidos y las agrupaciones políticas.

En la participación no convencional, la tensión está “entre el uso (menos al esperado) de los canales alternos de manifestación y la inconformidad con quienes los utilizan y con la (potencial) respuesta institucional que obtienen” (López Leyva, 2017: 47). O sea, que la ciudadanía mexicana utiliza medianamente acciones de protesta, rechaza en mayor medida los actos de manifestación violentos, pero es reacia al uso de la fuerza, así sea legítimo, para resolverlos.

Otros especialistas también advirtieron un incremento de la participación electoral, una activación moderada del asociacionismo (capital social) y un nivel bajo de confianza social y en las instituciones políticas, así como de actividad en las manifestaciones de protesta, además de poca fe en los ideales democráticos (Norris, 2002).

A partir de un análisis comparativo entre tres encuestas multinacionales realizadas entre 2004 y 2008<sup>132</sup> en las que se consideró a México, Yasodhara Silva-Medina concluye que el país se muestra con niveles medios y bajos de participación. Al respecto, apunta que los países que aparecen con los niveles más altos de participación son aquellos que han alcanzado una

<sup>132</sup>El análisis se realizó con la Encuesta Mundial de Valores, el Programa Internacional de Encuestas Sociales y Latinobarómetro.

mejor calidad de sus democracias y un mayor desarrollo social y económico (Silva-Medina, 2010: 89).

Azucena Serrano Rodríguez también cataloga como mínima la participación ciudadana en México y ofrece una explicación. Según su juicio, la participación ciudadana requiere de cuatro precondiciones: el derecho a la información, el respeto a los derechos fundamentales, la confianza hacia las instituciones democráticas y la existencia de canales institucionales y marcos jurídicos que regulen la participación. Según su evaluación, en México se ha avanzado notablemente en la última condición, pero todavía se mantienen serios problemas con el resto de las condiciones. “Por ello, es poco el número de personas que participan activamente en la vida pública” (Serrano, 2015: 111).

Mariana González y Edmundo del Pozo opinan que a pesar de que existe un desarrollo importante en la legislación sobre el derecho a la participación y a la consulta, no está siendo de utilidad para proteger a la población campesina e indígena del país del despojo de territorios y recursos naturales frente al avance de un modelo neoextractivista. En realidad, a su juicio, más que cumplimiento, lo que existe es una violación sistemática de tales derechos. Para González y Del Pozo, las causas principales de tal situación son el todavía imperante modelo autoritario del sistema político, las restricciones aún presentes en el marco constitucional para el pleno ejercicio del derecho a la autodeterminación y la autonomía de los pueblos, y los obstáculos específicos que se encuentran en las leyes (como la ambiental) para constreñir a las comunidades para decidir sobre los proyectos que les afectan (2016: 82).

Con respecto a la participación en el ámbito del desarrollo social —tema central del presente libro—, conviene hacer una breve evaluación histórica hasta llegar al diagnóstico de la situación actual.

El primer antecedente del reconocimiento y la anexión de procesos participativos en políticas sociales se encuentra en el PIDER, vigente de 1973 a 1982, y la COPLAMAR, vigente de 1977 a 1982, donde “la promoción de la organización y la participación sociales fue un objetivo central” de dichos programas, aunque “se materializó de manera distinta tanto por sus formas como por los propósitos atribuidos desde la esfera gubernamental” (Ordóñez, 1997: 22).

En el caso del PIDER, se promovieron “cooperativas de producción” como el modelo de organización para atender propósitos sociales y económicos. La COPLAMAR no promovió organizaciones sociales distintas a las emanadas de las propias comunidades; en ambos programas se incorporó una participación fuera de las unidades reconocidas formalmente para sumar recursos, ya sea en trabajo, dinero o materiales (Ordóñez, 1997: 22-23). Estos programas iniciales de combate a la pobreza muestran, a juicio de Benito León Corona, el dispositivo de participación creado: “trasladar la consecución de bienestar a quienes no cuentan con las condiciones para afrontar riesgos generados socialmente”, “movilizar y dirigir poblaciones” y la necesidad del gobierno “por ser aceptado, es decir, legitimado” (2011b: 12-15).

No obstante los casos de PIDER y COPLAMAR, la creación del Sistema Nacional de Planeación Democrática en 1982 (que conllevó la promulgación de la Ley de Planeación, reglamentaria del artículo 26 constitucional) se considera como el primer antecedente en México de “la participación en el espacio público para el control y mejoramiento de la labor del Estado” (ASF, 2015: 13). A partir de entonces, los Planes Nacionales de Desarrollo, que tienen vigencia de un sexenio (duración del periodo presidencial), incluirán la participación ciudadana, al menos discursivamente. Así, es a partir de este periodo que se puede afirmar que se institucionalizó la participación ciudadana en la administración pública federal mexicana.

Sin duda, uno de los hitos de la vinculación de las políticas sociales y la participación en México fue el PRONASOL. En el marco del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, durante la presidencia de Carlos Salinas de Gortari, el PRONASOL se planteó el objetivo de combatir la pobreza, pero también de estimular la organización social y la participación comunitaria plena y efectiva en todas las acciones (Rojas, 1992, citado en Gómez Bruera, 2015). Es decir, que la participación de la comunidad en el ejercicio de la gestión pública implicaba responsabilidades de “definir prioridades, tramitar el financiamiento, convocar la obra y administrar y fiscalizar la aplicación de los recursos sociales (dinero, materiales o trabajo) y gubernamentales (asesoría técnica y financiamiento)”<sup>433</sup> (Ordóñez, 1997: 23). Es por ello que se ha afirmado que el PRONASOL “inauguró en el ámbito de la política social,

<sup>433</sup>Esto es, las fases de diagnóstico, diseño de prioridades, asignaciones presupuestarias, cogestión, seguimiento, monitoreo, evaluación y control (Gómez Bruera, 2015).

el discurso de la participación” (Landázuri, 2010: 664). Incluso, se apunta que el término de contraloría social también fue establecido por el PRONASOL, cuando en 1991 tomaron protesta los primeros vocales de control y vigilancia para monitorear y evaluar las acciones del programa (Gómez Bruera, 2015).

Para cumplir con su objetivo participativo, el PRONASOL creó la figura de los Comités de Solidaridad. Vinculados a los principios de organización, participación y corresponsabilidad, estos comités fueron integrados por miembros de las propias comunidades beneficiarias, que tenían la responsabilidad de encargarse de la gestión de los proyectos. Según información oficial, 250 mil Comités de Solidaridad ejecutaron proyectos entre 1989 y 1994 (SEDESOL, 1994). Tales comités alcanzaron un alto nivel de decisión sobre el tipo de obras que querían impulsar, de manera que se estima que 9 de cada 10 obras que plantearon, efectivamente se realizaron (Gómez Bruera, 2015).

En un balance global del PRONASOL, se afirma que, aunque se planteó para todo el espectro de niveles de gestión pública, la participación en el programa fue más numerosa en el diagnóstico y la planeación, mediana en la gestión y la ejecución, pero limitada en la evaluación de resultados y el control (Gómez Bruera, 2015).

En términos de logros, se reconoce que la participación ciudadana fue importante y eficaz en las acciones públicas emprendidas y en la obtención de respuesta de las autoridades, además de que se tradujo en la formación de nuevos liderazgos. Se ha objetado que las limitaciones de los procesos participativos en el PRONASOL fueron la predominante participación de grupos con mayores niveles socioeconómicos y de escolaridad; la realización de obras que no siempre eran determinantes para el combate a la pobreza; la ausencia de una articulación de “segundo piso” que permitiese a los comités trascender el ámbito local a niveles municipales, regionales y estatales, así como la falta de institucionalización, tanto de algún mecanismo específico de fiscalización, como de los propios Comités de Solidaridad, ya sea otorgándoles cobertura legal, personalidad jurídica o convirtiéndolos en política de Estado (Gómez Bruera, 2015). Además, desplazó a los gobiernos municipales al crear estructuras paralelas controladas verticalmente desde el gobierno federal (Ordóñez, 2002; Pérez, 2004; Tetreault, 2012).

Dado el cambio de concepción sobre el combate a la pobreza —que trasladó su foco de atención de la comunidad a la familia—, en el siguiente

sexenio presidencial, la participación alcanzada en el PRONASOL perdió impulso. Efectivamente, la creación del PROGRESA, que inauguraría formalmente la etapa de los programas de transferencias condicionadas en México, significó el retiro del gobierno mexicano de las expresiones de organización y las figuras de participación (Ramírez Sáiz, 2000).

Dada su lógica de entregar apoyos en efectivo a las familias a partir de criterios técnicos, los estudios sobre el PROGRESA (1994-2000) y sobre su posterior cambio al programa Oportunidades (2000-2012), coinciden en señalar la debilidad de las instancias participativas de dichos programas (Gómez Bruera, 2015).

Hablando de una evaluación más reciente, si bien ha habido discursos e instancias que tienen el objetivo de fomentarla, la evaluación de tales figuras participativas no es del todo grata. Tal es el caso de la figura de la contraloría social. Por ejemplo, en el programa Oportunidades, dicha figura en la práctica ha “limitado la participación de los beneficiarios a la información y a la presentación individual de quejas/solicitudes” (Hevia, 2007: 8). En un análisis general, la contraloría social tiene cuatro limitaciones: 1) restringido acceso a la información; 2) incapacidad para trascender escalas mayores a las de las obras o servicios; 3) poca capacidad para investigar y sancionar presuntas irregularidades, y 4) la dependencia a los tiempos y orientaciones de los ciudadanos participantes en dichas figuras (Hevia, 2007b).

En el último informe del gobierno mexicano sobre la contraloría social, se indicó que de 2015 a 2016 se incrementó 495 por ciento el número de Comités de Contraloría Social instalados, lo que aumentó 405 por ciento el número de la ciudadanía integrante de dichos comités (SFP, 2017: 14). No obstante, también se reconoció que dichas figuras debían fortalecer la integración equitativa entre hombres y mujeres, y *la percepción de los beneficiarios*, constituidos en comités de contraloría, en lo referente a la gestión de las obras, apoyos o servicios, la atención en sus quejas y denuncias, y la rendición de cuentas de los recursos del programa por parte de los servidores públicos (SFP, 2017: 15-16) (cursivas propias).

El de las contralorías es apenas un referente para el análisis de la participación en el ámbito del desarrollo social en México. En realidad, las evaluaciones específicas han destacado un sinnúmero de condicionantes que la afectan de manera determinante. Por ejemplo, se ha indicado que las líneas de acción para promover la participación en los programas so-

ciales suelen carecer de directrices pormenorizadas, quedándose en enunciaciones generales que no atienden ni la especificidad del género (Tetreault, 2012), ni de la etnicidad o de la región (Sariego, 2014). Además, en términos institucionales, los procesos participativos se desarrollan:

[...] en el contexto de un marco jurídico desarticulado, sin la existencia de una estrategia única que oriente las acciones y esfuerzos en la materia. De igual forma, se identifica un reducido apoyo institucional tanto en el ámbito federal como local; ausencia del establecimiento formal de las figuras ciudadanas consideradas en los fondos; escasa presencia de una proporción relevante de dichas figuras en el seguimiento a obras y acciones de los gobiernos locales; capacitación y asistencia insuficientes, así como la falta de mecanismos para la atención y respuesta de las quejas, denuncias y sugerencias de los comités y figuras de participación social (ASF, 2018: 95).

Como han destacado varias investigaciones,<sup>134</sup> aunque los proyectos de desarrollo prioricen como meta la participación, en su mayoría la consideran “como un elemento decorativo y formal, pareciera que sirviera para cumplir requisitos y compromisos” (Rotondo y Núñez, 2011: 257). La participación suele devenir en procesos tergiversados, tales como simulación o control, a grado tal que numerosos investigadores han concluido la “nula existencia de una verdadera participación en la construcción e implementación de las políticas sociales en México” (Bello y Luque, 2013: 130). Conclusión que comparte también, desde el ámbito institucional, la ASF, al identificar que “los avances son aún limitados en cuanto al objetivo último de contar con una participación social efectiva y de amplio alcance en la gestión de los fondos y programas, particularmente en su vigilancia, al prevalecer los aspectos formales y discursivos sobre su presencia real” (ASF, 2017: 105).

Para concluir con la evaluación, conviene citar a Héctor Tejera Gaona, uno de los mayores especialistas sobre el tema, quien ha identificado cinco factores determinantes que han obstaculizado el surgimiento de una participación ciudadana autónoma en México: la desigualdad, la pobreza, la crisis, el desencanto ante la democracia y la resistencia de partidos y gobierno a modificar sus prácticas (2011: 134). Y concluye con una reflexión

<sup>134</sup>Véase, por ejemplo, Bello y Luque (2013), Burguete *et al.* (2005), León Corona (2004), Martínez (2009), Rotondo y Núñez (2011), Ruano (2010) y Saldívar (2007).

que vincula dicho estado de la participación con las características de la democracia y del sistema político mexicano:

La participación ciudadana está matizada por las formas de relación instituidas en el sistema político mexicano. La cuestión es que bajo dichas formas, la democracia política en México se sostiene en procesos distintos que no requieren de la presencia de ciudadanos crecientemente responsables, participativos u orientados a la legalidad [...]. Ciudadanos que surgen del debilitamiento de las relaciones clientelares y, en contraparte, del fortalecimiento y proliferación de las organizaciones autónomas representativas de la diversidad y pluralidad de la sociedad civil (Tejera, 2011: 135).

Esto es que los procesos de participación más allá del ámbito electoral han sido, cuando no controlados, acotados por estructuras y redes de poder político que los utilizan como herramientas en beneficio de sus intereses particulares (Tejera, 2012: 6).

Tal conclusión es relevante porque da paso al siguiente apartado, donde se comenzarán a sintetizar los elementos sobre la participación para la exposición del modelo de análisis de la participación para el PCC.

#### *Directrices metodológicas para el análisis de la participación en los Comedores Comunitarios*

Una vez examinados los conceptos de política social y participación, así como las características contemporáneas manifestadas en su puesta en práctica en México, es pertinente comprender la configuración del modelo de análisis de la participación en los Comedores Comunitarios. Es decir que, una vez revisados los nodos del núcleo temático, procede la exposición del modelo de análisis del caso de estudio, comenzando por las premisas y concluyendo con las directrices.

La primera premisa del modelo de análisis es la amplitud del campo temático. Es decir, que el análisis sobre la participación en los Comedores Comunitarios no se queda sólo en la participación, pues el espacio donde ésta se lleva a cabo es el ámbito de la política social. De manera que el estudio también consistirá en un análisis de los postulados y desempeño del programa social; esto es, de los objetivos, implementación y desempeño de los comedores comunitarios y su vinculación con los factores identificados

en la evaluación de la política social mexicana (estructura, acceso, cobertura, financiación, coordinación y anomalías —duplicidad, opacidad y escasa rendición de cuentas—), con el propósito de circunscribir el análisis de la participación en el entorno institucional en el que se despliega, habilitando así la opción de contar con variables explicativas más precisas sobre el proceso participativo.

La segunda premisa en la que sustenta el modelo de análisis es la concepción de la participación sobre la que se fundamenta; es decir, el uso del concepto como categoría analítica. Una vez hecho el repaso de sus vertientes conceptuales en los apartados iniciales del presente capítulo, en el modelo para el análisis de los comedores comunitarios, la participación se concebirá bajo los siguientes parámetros:

1. A partir de su núcleo conceptual (*el proceso de transición de las orientaciones, intereses y acciones del ámbito individual al colectivo*) desplegado en tres dimensiones: “tomar parte”, “tener parte” y “sentirse parte”, se encauza el análisis de la participación en tres ejes: las orientaciones, los intereses y las acciones.
2. En concordancia con el enfoque político que sustenta el estudio, el reconocimiento de la contingencia será esencial para el análisis de la participación. Esto es, se reconoce la existencia de una concepción hegemónica de la participación, a partir del espacio donde se desarrolla, pero ello no es inconveniente para habilitar el reconocimiento a la pluralidad de concepciones sobre la participación. La participación en los comedores comunitarios puede plantearse como instrumento para la democracia, la gobernanza y el desarrollo humano y sostenible, pero tal concepción puede no ser la única que se postule desde el Estado y, sobre todo, que se tenga desde la ciudadanía participante.
3. Derivado de lo anterior, se reconoce que el espacio determina inicialmente el tipo de participación, pero no excluye otros tipos. Dado que el ámbito de análisis es un programa social, se puede adjetivar inicialmente a la participación en los comedores comunitarios como ciudadana. Si bien tal ámbito es central, un análisis más profundo requiere una amplitud de miras, por lo que el estudio también estará atento a la expresión de otros tipos de participación (por ejemplo, en organizaciones sociales, partidos políticos y movimientos sociales) que se vinculen con

la participación evidenciada en los comedores comunitarios. Esto es, que se dará cabida al reconocimiento de expresiones de participación tanto convencional como no convencional.

4. También arraigado en el enfoque político del presente estudio, se parte de la premisa de que los procesos participativos no sólo no están exentos de las relaciones de poder del sistema político, sino que de hecho las reproducen y hasta las reafirman constantemente. Así, la posición cognitiva es que, si bien puede sustentarse en valores democráticos, de gestión pública y desarrollo humano, la participación no es benéfica en sí misma, sino que su legitimidad depende precisamente de cómo atiende las relaciones de poder. Los objetivos y resultados de la participación en los comedores comunitarios estarán ampliamente sojuzgados a las relaciones de poder, tanto al interior del propio programa social, como en el territorio en el que funcione un comedor comunitario.
5. Por último, aunque el análisis de la participación se centrará en el caso de los comedores comunitarios, se reconoce la importancia de las evaluaciones previas sobre la participación como aportes para encuadrar el fenómeno de la participación.

De esta forma, sin considerarlos factores determinantes o concluyentes, se parte de que la participación ciudadana en el país se encuentra ampliamente introyectada en términos discursivos, jurídicos y reglamentarios, pero con avances limitados en su efectividad debido, en gran medida, a que está inserta en estructuras y redes de poder político que la utilizan como instrumento de legitimación.

Una vez asentadas las premisas para la concepción de la participación, corresponde exponer las directrices operativas para su estudio, las cuales comprenden dos grupos: los ámbitos y el espacio de análisis. En primer lugar, tal como se planteó en el apartado sobre los componentes para el abordaje en su faceta práctica, el análisis de la participación en los comedores comunitarios examinará ocho dimensiones a manera de preguntas:

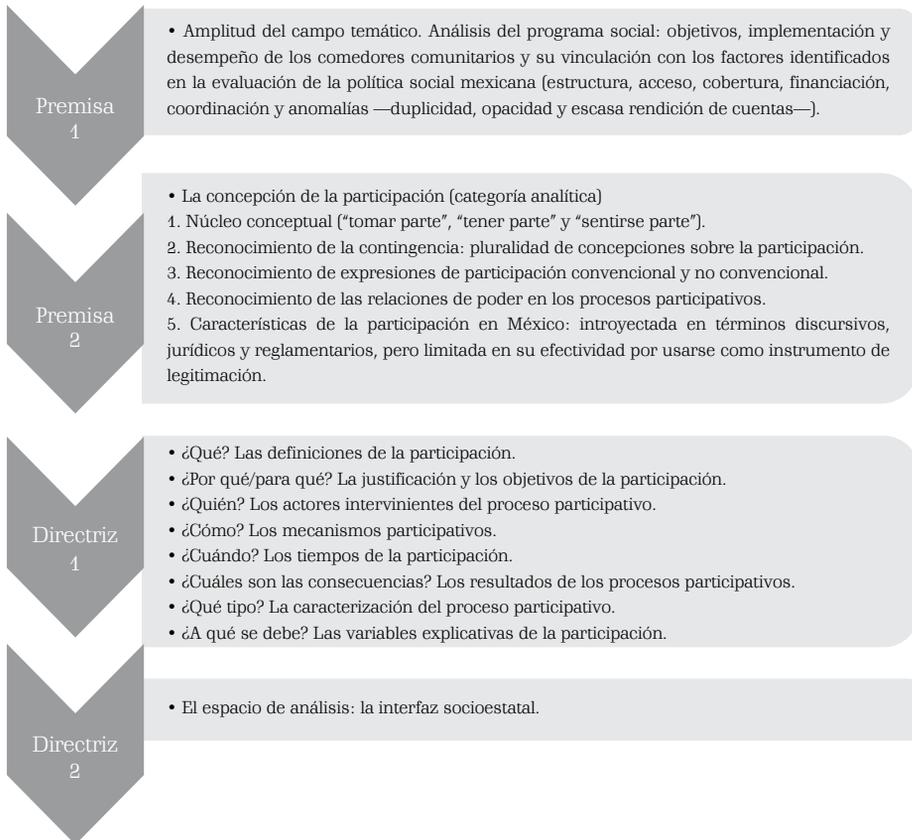
1. Qué. Se trata de las definiciones sobre la participación, desde el programa, los gestores, los operadores y la propia ciudadanía participante.

2. Por qué/para qué. Refiere a un tándem difícilmente indisoluble: lo que justifica la participación y el objetivo que persiguen los impulsores y los participantes.
3. Quién. Describe a los actores del proceso participativo: tipo (individuales, colectivos o mixtos), función (convocante, gestionadora o participante) y actitudes (inactiva, pasiva, intermitente, activa).
4. Cómo. Apunta al tipo de mecanismos establecidos para la participación: según la etapa de la política pública (mecanismos de consulta, de formulación, de ejecución, de monitoreo), o su tipo (lógica territorial o sectorial; de tipo intensivo o extensivo).
5. Cuándo. Los tiempos de participación medidos según criterios de medición convencionales (horas, días, semanas, meses) y analíticos (procesos —continuidad— o momentos —instantes puntuales—).
6. Cuáles son las consecuencias. Alude a los resultados de la participación, los cuales estarán en función de los objetivos planteados por los convocantes, los gestores y los participantes.
7. Qué tipo. Se ocupa de la caracterización final del proceso participativo, a partir de la evaluación de dos grandes variables: la extensión y los alcances de la participación. La primera alude a los niveles alcanzados (información, consulta, decisión, asociación, delegación y control) y los impactos (participación simbólica, legitimadora o transformadora).
8. A qué se debe. Presenta las variables explicativas de dicho tipo de participación. En este caso, recurriendo a las variables estructurales, institucionales, contextuales e individuales (modelo EICI), conjugando dichas dimensiones con una variable más político-contextual referida a la segunda directriz considerada: la interfaz socioestatal.

Efectivamente, una vez descritos los ámbitos del análisis, la segunda directriz operativa se centra en el espacio de análisis. Para lo cual, se utiliza la categoría de interfaz socioestatal, como fue abordado, para reconocer un punto nodal de interacción entre el Estado y la sociedad, que sea a la vez descriptivo, se centre en los actores, incorpore la dimensión del conflicto y permita varias escalas de observación.

## Esquema 5

### El modelo de análisis para la participación en los Comedores Comunitarios



Fuente: Elaboración propia.

Como pudo advertirse, el modelo de análisis de la participación se ha configurado con la pretensión de articular un enfoque posfundacional de los conceptos políticos, la sistematización del estado del arte sobre el tema y la caracterización del nodo temático en México. Corresponde ahora, entonces, el examen del caso de estudio bajo las normas planteadas.



## La participación en el programa Comedores Comunitarios

El presente capítulo analiza la participación en el PCC. Dada la primera premisa del modelo de análisis para la participación en los Comedores Comunitarios, en el sentido de que el estudio de la participación en un programa social debe considerar el análisis del programa en el que se inserta, el presente capítulo se estructura en cuatro apartados que van de lo general a lo particular.

El capítulo inicia con una revisión del derecho social en el que se enmarca el programa, esto es, el derecho a la alimentación. Luego, se examinan los programas sociales prioritarios que han atendido tal derecho social en México hasta llegar a la CNCH, en la cual se enmarca precisamente el PCC. Acto seguido, se exploran las directrices centrales y los resultados principales de los Comedores Comunitarios para concluir con el análisis de la participación en dicho programa.

### EL DERECHO SOCIAL A LA ALIMENTACIÓN

Como afirma el exrelator de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación, Olivier de Schutter, el derecho a la alimentación es el derecho de todos los seres humanos a alimentarse con dignidad, ya sea produciendo su propio alimento o adquiriéndolo; en ese sentido, no se trata de recibir una mínima ración de nutrientes o el derecho de una persona a ser alimentada, sino que se garantice el derecho de todo individuo a poder alimentarse por sí mismo<sup>135</sup>

<sup>135</sup> Sin embargo, si las personas no son capaces de alimentarse por sus propios medios, debido, por ejemplo, a un conflicto armado, desastres naturales o porque se encuentren en

(De Schutter, s/f). Se trata del derecho de toda persona de estar protegida contra el hambre y de contar con una alimentación adecuada (ACFP, 2018: 33).

El derecho a la alimentación supone que los alimentos estén disponibles y sean accesibles, por lo que el derecho a la alimentación requiere que los Estados proporcionen un entorno propicio en el que las personas puedan desarrollar plenamente su potencial para producir o procurarse una alimentación adecuada para sí mismas y su familia (De Schutter, s/f); es decir, que el Estado debe procurar brindar herramientas para la producción autosuficiente de los alimentos o, en el caso de la compra, de facilitar el acceso al mercado o las redes de seguridad social para las personas.

En un ejercicio de significación de este derecho, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC), el órgano autorizado para la interpretación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, estableció especificaciones del derecho a la alimentación. En primer lugar, instauró que el derecho a la alimentación adecuada se ejerce “cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla” (Comité DESC, 1999: 3).

Además, dispuso que el contenido básico de este derecho comprende: 1) disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada; y 2) accesibilidad (económica y física) de esos alimentos en forma que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos (Comité DESC, 1999: 3).

Asimismo, incluyó los conceptos de sostenibilidad y adecuación como centrales para la concepción del derecho a la alimentación. En el caso del concepto de sostenibilidad, que lo vincula al de seguridad alimentaria,<sup>136</sup>

---

estado de detención, el Estado tiene la obligación de proporcionarles alimento directamente” (De Schutter, s/f).

<sup>136</sup>Para el CONEVAL, el derecho a la alimentación se aborda desde los conceptos de seguridad alimentaria y seguridad nutricional, refiriéndose al acceso y consumo de alimentos, mientras que la seguridad nutricional se entiende como el consumo de alimentos ricos en nutrientes de variedades y cantidades suficientes y el aprovechamiento efectivo de los nutrientes (2010b). Según el *Boletín de la Seguridad Alimentaria y la Nutrición* de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) de 2015, “la seguridad alimentaria y nutricional existe cuando todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfagan sus

entraña la posibilidad de acceso a los alimentos por parte de las generaciones presentes o futuras; es decir, la disponibilidad y la accesibilidad a largo plazo. En el caso de la adecuación, se trata de las condiciones sociales, económicas, culturales, climáticas, ecológicas y de otro tipo imperantes en el lugar y el momento que deben tenerse en cuenta para determinar si los regímenes de alimentación son los más pertinentes (Comité DESC, 1999: 3).

En una propuesta de sistematización del derecho, el Observatorio de Política Social y Derechos Humanos plantea cinco elementos esenciales para la definición del mismo; estos son, acceso, disponibilidad, calidad, aceptabilidad y sustentabilidad; los cuales contienen subelementos y definiciones como se asientan en el cuadro 30:

Cuadro 30  
Propuesta de concepción sistematizada del derecho a la alimentación

<i>Elementos esenciales/ subelementos</i>	<i>Definición de los elementos y subelementos del derecho a la alimentación</i>
Acceso	
Económico (asequibilidad)	Implica que los costos financieros personales o familiares asociados con la adquisición de los alimentos necesarios para un régimen alimenticio adecuado (o medios y servicios para producirlos) deben estar a un nivel tal que no se vean amenazados ni se ponga en peligro la provisión o satisfacción de otras necesidades básicas. Los grupos socialmente vulnerables como las personas sin tierra y otros segmentos particularmente empobrecidos de la población pueden requerir la atención de programas especiales.
Físico	Implica asegurar que los medios (servicios, bienes, instalaciones, mecanismos o procedimientos) por los cuales obtienen los alimentos se encuentran al alcance de todas las personas titulares de derechos sin discriminación, incluidos los individuos físicamente vulnerables, tales como los lactantes y los niños pequeños, las personas adultas mayores, las personas con discapacidad, los moribundos y las personas con problemas médicos persistentes. Será necesario prestar especial atención y, a veces, conceder prioridad con respecto a la accesibilidad de los alimentos, a las personas que viven en zonas propensas a los desastres naturales y a otros grupos particularmente desfavorecidos. Son especialmente vulnerables muchos grupos de pueblos indígenas cuyo acceso a las tierras ancestrales puede verse amenazado.

necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana"; por lo que la seguridad alimentaria es un concepto que busca sistematizar los determinantes, obstáculos y posibles soluciones para garantizar el derecho a la alimentación.

Cuadro 30 (Continuación)

<i>Elementos esenciales/ subelementos</i>	<i>Definición de los elementos y subelementos del derecho a la alimentación</i>	
Disponibilidad	Posibilidades que tienen las personas de alimentarse, ya sea directamente, explotando la tierra productiva u otras fuentes naturales de alimentos, o mediante la existencia de sistemas de distribución, elaboración y comercialización que funcionen adecuadamente y que permitan trasladar los alimentos desde el lugar de producción a donde sea necesario según la demanda. Es decir, en este elemento se evalúan las posibilidades que tienen las personas de obtener alimento.	
Calidad Nutricional	Supone que los alimentos posean las características necesarias para cubrir los requerimientos biológicos de quienes los consumen, es decir alimentos que aporten una combinación de productos nutritivos para satisfacer las necesidades fisiológicas humanas (crecimiento físico y mental, desarrollo, mantenimiento, actividad física) en todas las etapas del ciclo vital según sexo y ocupación.	
Inocuidad	Es la cualidad de los alimentos de encontrarse libres de contaminación que ponga en peligro la salud de quienes los consumen debido a la adulteración y/o mala higiene ambiental o manipulación incorrecta en distintas etapas de la cadena alimentaria; también implica que los alimentos deben de estar libres de toxinas que se producen naturalmente.	
Aceptabilidad	Adecuación	Los alimentos o los regímenes de alimentación disponibles para satisfacer el derecho a la alimentación deben ser adecuados para las condiciones sociales, económicas, culturales, climáticas, ecológicas y de otro tipo imperante en un espacio y en un tiempo determinado.
	Respeto a las culturas	Los alimentos deben ser aceptables para una cultura o unos consumidores determinados, por lo que hay que tener en cuenta, en la medida de lo posible, los valores no relacionados con la nutrición que se asocian a los alimentos y al consumo de los alimentos, así como las preocupaciones fundamentales de los consumidores acerca de la naturaleza de los alimentos disponibles.
Sustentabilidad		Tiene como fin asegurar la disponibilidad y acceso a los alimentos para actuales y futuras generaciones.

Fuente: Observatorio de Política Social y Derechos Humanos. "Derecho a la alimentación". Disponible en: <http://observatoriopoliticasocial.org/derecho-a-la-alimentacion-2/> (consultado el 20 de julio de 2018).

Evidentemente, el derecho a la alimentación se encuentra reconocido en el marco jurídico internacional y nacional. La primera vez que se men-

ciona la alimentación, concebida como derecho, es en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de la ONU en 1948. Específicamente, en su artículo 25 se lee:

Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios, tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad (Declaración Universal de los Derechos Humanos. Asamblea General de la ONU: art. 25).

Un segundo instrumento jurídico donde se asienta el derecho a la alimentación es en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado en 1966 también por la Asamblea General de las Naciones Unidas. En su artículo 11 se asienta: “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia”.

Otros instrumentos jurídicos internacionales, tanto regionales como específicos, donde se ha reconocido el derecho a la alimentación son el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño; el Protocolo a la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre los Derechos de las mujeres en África, la Convención sobre los Derechos del Niño; la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Además, de carácter no vinculante, también referidas al derecho a la alimentación, se pueden mencionar la Declaración Mundial sobre Nutrición, la Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición, la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial.

Por último, los Sistemas Internacional y Regional de Derechos Humanos han emitido diversos instrumentos no vinculantes que clarifican el contenido del derecho a la alimentación. Tres son fundamentales (Jusidman, 2014): la Observación general número 12 del Comité DESC; las Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación

adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, adoptadas en noviembre de 2004 por el Consejo de la FAO, y los informes y recomendaciones de los relatores especiales en la materia.

Obviamente, el derecho a la alimentación también ha sido reconocido en México; el siguiente apartado profundiza en el análisis de tal reconocimiento.

## EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN MÉXICO

Aunque la movilización social a favor del derecho a la alimentación cobró impulso a mediados de la década de 1980 en un contexto de crisis económica y retiro masivo de los subsidios al consumo (Gómez Bruera, 2013: 70), el primer antecedente del reconocimiento al derecho a la alimentación en la legislación mexicana fue en 2004, con la promulgación de la LGDS, en su artículo 6º, donde se menciona a la alimentación como uno de los derechos para el desarrollo social (CONEVAL, 2018: 69).

Posteriormente, instigado por una movilización relevante de organizaciones sociales (Gómez Bruera, 2013), en 2011 se hace una reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para incorporar el derecho a la alimentación en su artículo 4º, el cual enuncia: “Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará”. Así, además de consagrarlo con rango constitucional, la reforma de 2011 es relevante para el derecho a la alimentación en México al establecer tres atributos para la alimentación: nutritiva, suficiente y de calidad.

Otras dos inclusiones relevantes del derecho a la alimentación en las leyes secundarias mexicanas son los artículos 114 y 115 de la Ley General de Salud, que indican la acción del Estado mexicano en la supervisión, atención y mejoramiento de la nutrición en la población, así como la Ley de Desarrollo Sustentable, que señala la promoción de políticas de impulso a la producción agropecuaria dirigidas a contribuir en la seguridad alimentaria de la población mexicana.

En un análisis sistemático del contenido del derecho a la alimentación en México, el CONEVAL identificó tres dimensiones y cinco subdimensiones. La primera dimensión es que la definición constitucional del derecho se integra con tres elementos: nutritiva, suficiente y de calidad. La segunda

son los elementos concretos del derecho; es decir, que el derecho a la alimentación se aborda desde los conceptos de seguridad alimentaria (acceso y consumo de alimentos) y de seguridad nutricional (los efectos nutricionales de los alimentos). La tercera son los atributos inherentes al derecho, esto es, la accesibilidad, la disponibilidad y la calidad. Mientras que las subdimensiones se derivan de los atributos anteriores, como se especifica en el cuadro 31.

De manera que el contenido básico del derecho a la alimentación adecuada está conformado por la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias; por la accesibilidad a los mismos en forma regular y predecible; y por la calidad de la alimentación, toda vez que constituye un factor indispensable en el bienestar de las personas más allá de satisfacer el impulso biológico de ingerir alimentos (CONEVAL, 2018: 70).

No obstante que el derecho a la alimentación tuvo reconocimiento legal apenas en 2004, su atención desde el Estado mexicano data de inicios del siglo pasado, aunque en las primeras décadas el carácter de la de atención era marcadamente asistencialista y para mitigar los efectos de las crisis. Efectivamente, una vez que en México se pasó de las ayudas sociales de tipo caritativo, prioritariamente otorgadas por las instituciones eclesiásticas, a la atención del problema social por los gobiernos federal y estatales —es decir, iniciado el proceso de secularización de la política social (CONEVAL, 2010c)—, uno de los primeros asuntos que se atendieron fueron las crisis alimentarias.

Así, durante el porfiriato, el gobierno enfrentó tales crisis con la importación de granos básicos (maíz, trigo y frijol) que vendió a las personas con menores ingresos a precios accesibles. Para cumplir con el mismo objetivo de atención alimentaria (así como de otras necesidades), en 1903 se creó la Dirección General de Beneficencia, y en 1911 se publicó la Ley de Beneficencia Pública para “satisfacer gratuitamente las necesidades y calamidades públicas, permanentes o transitorios, de los verdaderamente indigentes y desvalidos” (CONEVAL, 2010c: 32).

Después de terminada la Revolución mexicana, en la década de 1920, se instauraron dos programas relevantes: los desayunos para niños en edad escolar de las zonas urbanas (1922) y los subsidios a los productores

## Dimensiones y subdimensiones del derecho a la alimentación

<i>Definición constitucional del derecho</i>	<i>Suficiente</i>	<i>Nutritiva</i>	<i>Calidad</i>
<i>Elementos concretos del derecho</i>	<i>Seguridad alimentaria</i>	<i>Seguridad nutricional</i>	
<i>Dimensiones del derecho</i>	<i>Accesibilidad</i>	<i>Calidad</i>	
<i>Subdimensiones del derecho</i>	<i>Disponibilidad</i>	<i>Consumo de alimentos nutritivos (ingesta calórica)</i>	<i>Consumo de alimentos nutritivos (ingesta nutritiva)</i>
<b>Determinantes</b>	<p><b>Disponibilidad neta de alimentos (abasto)</b></p> <p>Nivel macroeconómico: Producción Reservas Importaciones Exportaciones Capacidad de almacenamiento Despendicios y mermas Capacidad de movilización y comercialización Infraestructura carretera y vías de comunicación Centros de abasto y puntos de venta</p>	<p><b>Capacidad para hacerse de elementos (física y económica)</b></p> <p>Hábitos y cultura: Preferencias Publicidad</p> <p>Adquisición de ingredientes y preparación de alimentos: tiempo, complejidad Información nutricional (etiquetado, educación)</p>	<p><b>Aprovechamiento biológico de los nutrientes</b></p> <p>Condiciones de salud de las personas: Actividad física Acceso a servicios de salud Prevalencia de enfermedades infecciosas y parasitarias</p> <p>Condiciones de saneamiento del medio: Acceso al agua Acceso a drenaje y alcantarillado</p>

agrícolas y ganaderos (1925), los cuales, en el caso de los desayunos escolares, iniciaron el proceso de institucionalización de las políticas de nutrición y fueron el antecedente del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y, en el segundo caso, formalizaron el subsidio a la producción agrícola y ganadera.

Otra política relevante en la primera mitad del siglo XX fue la creación de Almacenes Nacionales de Depósito en 1936, antecedente de lo que después sería la CONASUPO. Así comenzaron las políticas sociales específicas enfocadas en el abasto alimentario.

También en 1936 se creó el Comité Regulador del Mercado del Trigo, que en 1937 cambió de nombre a Comité Regulador del Mercado de las Subsistencias, con lo que también se dio un paso institucional relevante en una política que sería central para asegurar el derecho a la alimentación en México: la regulación del mercado.

A inicios de la década de 1940 se llevaron a cabo diversas acciones públicas centradas en apoyar la alimentación en México. En 1940, el segundo Plan Sexenal se planteó, entre otros objetivos, mejorar tanto la producción como el estado nutricional de la población, lo que derivó en actividades concretas como la adquisición de maquinaria agrícola, el crédito a la producción, la creación de comedores populares, la instalación de expendios populares de leche y la salida al mercado de la primera leche rehidratada (Barquera, Rivera y Gasca, 2001: 465).

En 1941, el Comité Regulador del Mercado de las Subsistencias fue por el organismo Nacional Distribuidora y Reguladora S. A. de C. V. (NADYRSA), que en 1944 inauguró la Lechería Nacional, considerada como el inicio del actual Programa de Abasto Social de Leche (CONEVAL, 2010c: 32).

Una acción relevante en términos nutricionales, llevada a cabo en 1942, fue el Programa de Iodación de la Sal, que se planteó con el objetivo de disminuir enfermedades por deficiencia de yodo entre la población.

A mediados de la década de 1940 el gobierno federal mexicano implementó numerosas acciones para subsidiar a productores y consumidores. Por ejemplo, créditos para el transporte, la importación de granos y la creación de la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana S. A. (CEIMSA).

Las décadas de 1950 y 1960 mostraron la continuidad y la búsqueda de consolidación de las políticas alimentarias iniciadas en las décadas previas, aunque se enfatizaron en la regulación de los precios. Así, en 1958 se

creó la Procuraduría Federal de Defensa al Consumidor, y en 1962 la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) con el objetivo de sistematizar y organizar las actividades de regulación alimentaria del gobierno mediante la regulación de los mercados de productos básicos, la protección de los consumidores de bajos ingresos y de los productores de bajos ingresos (CONEVAL, 2010c: 35). Debido a la intervención directa de la CONASUPO mediante subsidios, créditos e infraestructura para distribución y comercialización de productos, el sistema de control de precios se consolidó entre las décadas de 1960 y 1970 (CONEVAL, 2010c: 35).

En la década de 1970 resultó evidente que las principales estrategias de política alimentaria fueron “los subsidios a la producción de alimentos, el control de precios de alimentos de la canasta básica, y el establecimiento de precios de garantía para la producción, almacenaje y distribución de productos agrícolas” (CONEVAL, 2010c: 32). Por ello, en dicha década se mantuvieron las estrategias mencionadas, en algunos casos, con mayores impulsos a las mismas, como con la creación del organismo Leche Industrializada CONASUPO (LICONSA), del Sistema Nacional para el Programa de Apoyo al Comercio Ejidal y el DIF.

En la década de 1980, como se analizó en capítulos previos, se iniciaron cambios relevantes en el ámbito macroeconómico que tendrían impacto en la política social mexicana. Así, en esta década comenzó la eliminación de los subsidios universales y el inicio de la estrategia de intervención social centrada en la focalización de acciones para la atención de la pobreza extrema, de manera que las estrategias de regulación y subsidio comenzaron a ceder protagonismo y en su lugar aparecieron los programas sociales.

En esa década, dos programas fueron centrales para la atención de la alimentación: el SAM y el Programa Nacional de Alimentación (PRONAL). Como fue analizado en el capítulo 2, el SAM fue un programa vigente entre 1980 y 1983 y tenía como objetivo principal superar la crisis estructural del sector agropecuario y alcanzar la autosuficiencia alimentaria en zonas geográficas críticas con necesidades alimenticias. Una de las acciones más reconocidas del SAM en su trienio de existencia fue la elaboración de la Canasta Básica Recomendable (CBR), un modelo de programación lineal con metas cuantitativas y cualitativas de consumo alimentario que cubría los mínimos nutricionales normativos.

La CBR consideraba los costos de producción de los bienes primarios que afectaban el precio final de los alimentos que la componen, el poder de compra de la población, los hábitos de consumo regional y nacional, y el potencial del país para producir la CBR en términos de recursos humanos y naturales, del sector agropecuario y pesquero de la industria alimentaria (CONEVAL, 2010c: 36).

A pesar del poco tiempo de existencia, el mayor aporte del SAM fue promover un precio de garantía y subsidios a insumos en la producción de los alimentos, a través del cual los productores locales accedieron a créditos que les fueron útiles y obtuvieron precios preferenciales. Aun así, el programa fue suprimido en 1983, principalmente por una fuerte crisis fiscal en el país. A pesar de su diseño innovador y sus amplias intervenciones, no es posible conocer con exactitud los efectos del SAM con la pobreza alimentaria ya que no se utilizaron mecanismos para la evaluación de sus resultados con la evidencia correspondiente (ASF, 2015b: 69).

Por su parte, el PRONAL surgió en 1983 con el objetivo de mejorar los niveles nutricionales de la población de bajos ingresos en las regiones y grupos sociales afectados, asegurando el acceso a los alimentos y protegiendo sus escasos niveles de ingresos frente a la crisis (CONEVAL, 2010c: 36). Es decir, a diferencia del SAM, se trató de un programa surgido en un contexto de agudización de crisis económica, focalizando sus acciones sólo en el consumo de alimentos (y no en la producción) a personas más vulnerables.

El PRONAL tuvo tres líneas de acción: los subsidios para reducir los precios de los alimentos, el control de precios y la intervención directa en algunos puntos de la cadena agroalimentaria (CONEVAL, 2010c: 37). Con el cambio de administración, el PRONAL desapareció en 1998 para dar paso a uno de los programas sociales más ambiciosos del país: PRONASOL.

El PRONASOL, analizado también en el capítulo 2 del presente libro, tenía a la alimentación como uno de sus ámbitos de actuación. Entre lo realizado al respecto por el PRONASOL, se puede indicar la coordinación con la CONASUPO y el Sistema Nacional de Desarrollo Integral de la Familia para la instalación de tiendas, lecherías y cocinas populares en las comunidades a fin de asegurar el abasto de bienes básicos para las familias de bajos ingresos.

Bajo el emblema del PRONASOL se llevaron a cabo diversos programas. Dos de ellos, relacionados con la alimentación, fueron el de Ayuda Alimentaria

Directa a Grupos de Riesgo en Comunidades Indígenas en Extrema Pobreza y el Programa Niños en Solidaridad. En el caso del primero, el gobierno proporcionó a las comunidades alimentos que contenían 25 por ciento de los requerimientos calóricos por grupo familiar, mientras que para los beneficiarios del segundo programa entregaba, entre otras ayudas, una despesa básica familiar mensual.

Otros dos programas creados en la primera mitad de la década de 1990 fueron, primero, el Programa de suplementación con megadosis de vitamina A, surgido en 1993 con el objetivo de proteger a niños —de seis meses a cuatro años de edad— contra la deficiencia de vitamina A, y segundo, el Programa de Abasto Social de Leche LICONSA, surgido en 1994 y todavía en vigencia en 2018, mediante el cual se vende leche fortificada a precios subsidiados para familias en condición de pobreza (CONEVAL, 2010c: 52). A finales de esta década, con la desaparición de la CONASUPO, se creó el Programa de Abasto Rural con el propósito de garantizar el abasto de productos básicos y complementarios de calidad, a menores precios que los del mercado, en localidades con alta marginación, mediante el apoyo comercial a productores del sector social y del impulso a circuitos regionales de producción-consumo. El Programa de Abasto Rural todavía está vigente en 2018.

Con el cambio de sexenio presidencial en 1994, también hubo un cambio en el programa principal de combate a la pobreza, de manera que en 1997 arrancó el PROGRESA-Oportunidades-PROSPERA, aún vigente en 2018, el cual tiene a la alimentación como uno de sus cuatro componentes de atención.

Según un análisis de los documentos básicos del PROGRESA-Oportunidades-PROSPERA, éste ha planteado atender la inseguridad alimentaria por medio de la transferencia de subsidios, el consumo, la calidad de la alimentación y la nutrición de sus beneficiarios (ASF, 2015b: 84).

Como se sistematiza en el cuadro 32, las reglas de operación y los lineamientos del PROGRESA-Oportunidades-PROSPERA en el periodo 1997-2015 pasaron de conceptualizar el tema de acceso limitado a la alimentación de calidad y desnutrición a padecer hambre y desnutrición, mientras que los diagnósticos coincidieron en señalar los bajos ingresos como causa principal y, como efectos, los impactos que deja en el desarrollo de las personas y su transmisión intergeneracional.

Cuadro 32

Problemática, causas y efectos vinculados con la alimentación definidos en los documentos básicos del PROGRESA-Oportunidades-PROSPERA, 1997-2015

<i>Año/factor</i>	<i>1997</i>	<i>2003</i>	<i>2007</i>	<i>2011</i>	<i>2015</i>
Efectos	Pobreza e inhibición del desarrollo de capacidades de aprendizaje y salud		Diferencias en el desempeño educativo	Inhibición del desarrollo humano	Transmisión intergeneracional de la pobreza
Problemas	Limitado acceso a una alimentación de calidad, y desnutrición			Bajo acceso a una alimentación nutritiva	Hambre y desnutrición
Causas	Bajos ingresos y carencia de alimentos nutritivos	Bajos ingresos, malos hábitos alimenticios, y falta de cultura para una correcta alimentación			Carencia de acceso a la alimentación y bajos ingresos

Fuente: ASF (2015b: 86).

En ese sentido, el programa planteó, como objetivo, mejorar el acceso a la alimentación y la nutrición de las personas en condición de pobreza, mediante apoyos económicos para adquirir alimentos, atención a la nutrición y proporcionar información para mejorar la alimentación (ASF, 2015b: 174).

En términos presupuestarios, como se detalla en el capítulo 2, el componente de alimentación ha sido precisamente el que ha ocupado mayor porcentaje del presupuesto asignado al PROGRESA-Oportunidades-PROSPERA con casi 50 por ciento del total del monto del programa (ASF, 2015b: 174). No obstante, la población por carencia alimentaria aumentó en 300 mil personas en el periodo 2008-2016 (CONEVAL, 2018: 42).

En la última evaluación disponible de la ASF, se indicó que respecto de 2012 la seguridad alimentaria se incrementó 1.7 por ciento en las familias beneficiarias del programa; mientras que la inseguridad moderada y severa (que, en su conjunto, conforma el indicador de carencia por acceso a la alimentación) disminuyó 3.8 por ciento en el mismo periodo. Por su parte, la inseguridad alimentaria leve entre las familias beneficiarias del programa se incrementó 2 por ciento, lo cual significa que “sean vulnerables de caer en el estatus de carencia alimentaria si no se mantienen las intervenciones del programa”. Además, la auditoría identificó que

la coordinación del PROGRESA-Oportunidades-PROSPERA no estableció metas sobre lo que pretende lograr con los apoyos que otorga, en términos de la mejora de la alimentación en cantidad, calidad y diversidad (ASF, 2018b: 72).

En la década de 2000, con la alternancia en el gobierno federal, en 2001 inició el programa Salud y Nutrición para los Pueblos Indígenas, el cual duraría hasta 2006 y que, con el objetivo ya enunciado en su nombre, otorgó suplementos de micronutrientes a niños indígenas —de seis a 24 meses— y mujeres embarazadas o en periodo de lactancia.

También en 2001 se puso en marcha el programa Arranque Parejo en la Vida, el cual se planteó como objetivo asegurar a los recién nacidos las mismas oportunidades y atender los diversos desafíos de la salud materna y prevenir muertes maternas y prenatales. El programa otorgó multivitamínicos a mujeres embarazadas y brindó atención a niñas y niños menores de 28 días, vigilando su nutrición y crecimiento entre la población con mayores índices de marginalidad en el país.

En 2003 se puso en marcha el Programa de Apoyo Alimentario (PAL) con el propósito de cubrir los mínimos necesarios en materia de alimentación para la población en condición de pobreza no atendida por el programa PROGRESA-Oportunidades-PROSPERA. Las modalidades de apoyo eran paquetes alimentarios y transferencias en efectivo. Inicialmente, el PAL fue operado por DICONSA; en 2007 fue transferido a la Coordinación Nacional de lo que en ese entonces era el programa Oportunidades y en 2015 terminó por fusionarse con lo que ya se consideraba como Prospera, pasando a denominarse “esquema sin corresponsabilidades”.

También en 2003 dio inició el Programa de Albergues Escolares Indígenas con el objetivo de contribuir al desarrollo integral de los pueblos y las comunidades indígenas, específicamente en la niñez y la juventud indígenas, en lo que se refiere a educación, salud y alimentación a través de brindarles hospedaje y servicios vinculados al mismo. Posteriormente, el programa cambió de denominación a Programa de Apoyo a la Educación Indígena, y todavía permanece vigente en 2018.

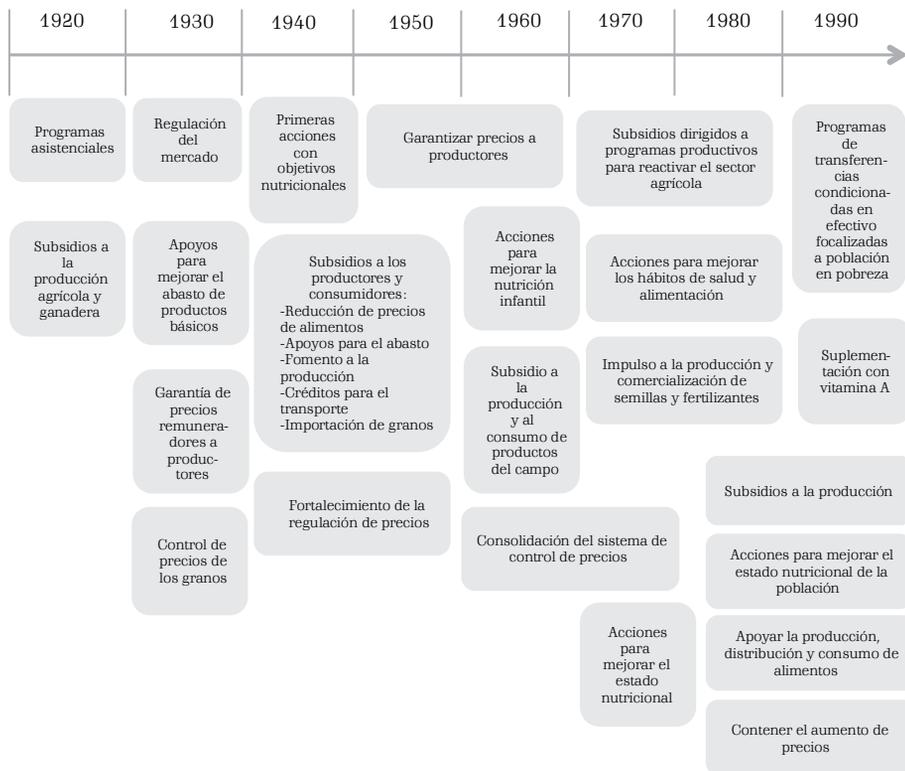
Con el cambio de sexenio y continuidad del panismo en el gobierno federal, se hicieron pocos ajustes a la política social a partir de 2006. Aun así, en cuanto al derecho a la alimentación, en 2008 se puso en marcha el Programa de Apoyo Alimentario en Zonas de Atención Prioritaria para mejorar la alimentación y nutrición de los hogares en las

localidades más alejadas y de difícil acceso del país, los cuales no estaban siendo atendidos por otros programas federales. Este programa ofreció cuatro tipos de apoyos: una transferencia en efectivo para mejorar la alimentación y la nutrición de las familias; complementos nutricionales a niñas, niños y mujeres embarazadas o en periodos de lactancia; acciones de mejoramiento de vivienda con impacto en la salud y nutrición de los beneficiarios (piso firme, agua potable, servicio sanitario y sustitución de los fogones abiertos para cocinar), y orientación nutricional (CONEVAL, 2010c: 42-43).

En el siguiente periodo presidencial, que significó el retorno del PRI al gobierno federal en 2012, se puso en el centro discursivo de la política social el tema de la alimentación con el Programa Nacional México sin Hambre 2014-2018 y la CNCH, que enmarca el PCC, objeto de este análisis.

Antes de dar paso a las acciones del sexenio 2012-2018, conviene cerrar esta revisión indicando que para atender el derecho a la alimentación el Estado mexicano ha implementado numerosas y diversas acciones desde el siglo XX, las cuales han incluido los subsidios y los precios de garantía a la producción y distribución de alimentos y nutrientes, el almacenaje y la distribución de productos, la propia producción de los alimentos básicos, hasta llegar a la focalización de acciones para familias en extrema pobreza (véase esquema 6). En un análisis genérico, se pueden clasificar en políticas relacionadas con la producción y políticas relacionadas con el consumo (véase cuadro 33), mismas que han sido insuficientes debido a tres deficiencias principales: 1) Se ha privilegiado la dimensión económica sobre la dimensión física en relación con el acceso a los alimentos; 2) han carecido de objetivos a largo plazo que coadyuven a asegurar la sostenibilidad en el consumo de los alimentos y una oferta alimentaria estable, y 3) han omitido la perspectiva geográfica en la conceptualización de la accesibilidad a los alimentos (Espinoza-Ramos y Rodríguez, 2018: 7).

Esquema 6  
Políticas y acciones del Estado mexicano para atender el derecho  
a la alimentación en el siglo XX



Fuente: CONEVAL (2010c: 34).

La alternancia en el Poder Ejecutivo de 2012 trajo consigo una renovación de expectativas en cuanto a la gestión pública, pues, como se afirmó por los afines al partido tricolor, volvían al poder “quienes sí sabían gobernar”.

Todo lo que el otrora candidato y luego presidente electo afirmó sobre lo que sería la postura de la política social de su gobierno se comenzó a asentar el 1 de diciembre de 2012 cuando, al tomar posesión como Presidente Constitucional, indicó que en un plazo no mayor a 60 días la SEDESOL instrumentaría la CNCH, con el objetivo de atender las condiciones de pobreza extrema y los problemas alimentarios severos de la población mexicana. Mes y medio después de ese anuncio, se publicó en el *Diario Oficial*

de la Federación el decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre.

Cuadro 33  
Principales agencias, organizaciones y empresas paraestatales  
que han atendido el derecho a la alimentación en México

<i>Tipo de política</i>	<i>Nombre de la agencia</i>	<i>Descripción</i>
Producción	Compañía Nacional de Subsistencias Populares	Subsidio a la producción de alimentos
	Banco Nacional de Crédito Rural	Crédito a los productores
	Fideicomiso para la Reforma Agraria	Crédito a los productores
	Secretaría de la Reforma Agraria	Impulso a organización campesina
	Confederación Nacional Campesina	Impulso a organización campesina
	Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos	Cambio tecnológico, desarrollo agroindustrial, riesgo compartido y organización campesina
	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	Alianza y riesgo compartido
	Productora Nacional de Semillas	Cambio tecnológico
	Fertilizantes Mexicanos	Cambio tecnológico y ampliación de red comercial
	Confederación de Cámaras Internacionales	Organización industrial
	Confederación de Cámaras de Comercio	Organización Comercial
	Secretaría de Comercio	Ampliación de red comercial
	Consumo	Compañía Nacional de Subsistencias Populares
Leche Industrializada CONASUPO, S. A.		Leche
Distribuidora CONASUPO, S. A.		Venta de alimentos al menudeo
Maíz Industrializado CONASUPO, S. A.		Maíz
Trigo Industrializado CONASUPO, S. A.		Pan
Industrializadora CONASUPO, S. A.		Granos y semillas
Impulsora del Pequeño Comercio, S.A.		Venta de alimentos al mayoreo
Fideicomiso liquidador de subsidio a la tortilla		Subsidio al precio de la tortilla
Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia	Programas de alimentación y salud	

Cuadro 33 (Continuación)

<i>Tipo de política</i>	<i>Nombre de la agencia</i>	<i>Descripción</i>
	Secretaría de Salud	Distribución de insumos y actividades de educación en nutrición y salud
	Secretaría de Desarrollo Social	Distribución de alimentos y programas de educación en nutrición y salud
	Secretaría de Educación Pública	Programa de desayunos escolares

Fuente: Barquera, Rivera y Gasca (2001: 467).

Por lo anterior, resulta viable apuntar que la concentración de esfuerzos y la presteza con la que se concretaron proporcionan indicios de que las prioridades iniciales de la política social del gobierno de Enrique Peña Nieto se vincularon al derecho a la alimentación. Al respecto, hay que recordar que los dos indicadores que se establecieron para evaluar el cumplimiento de la meta “México Incluyente” del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, relacionada con el desarrollo social, fueron “Carencias promedio para la población en extrema pobreza” y “Población en pobreza extrema con carencias por alimentación”. Es decir, a pesar de que el gobierno estableció un mayor número de indicadores de desarrollo social para los temas de salud, productividad y competitividad (CONEVAL, 2018c: 11), planteó atender prioritariamente las carencias promedio de la población en extrema pobreza, y con énfasis en la carencia por alimentación. Dicho con mayor análisis crítico: el planteamiento de política social de Enrique Peña Nieto no conllevó una reestructuración o reforma del modelo vigente, sino una priorización de atención de los indicadores para la medición de la pobreza, en especial el indicador de la alimentación.<sup>137</sup> Y para ello, la CNCH se posicionó como un pilar fundamental.

<sup>137</sup>En el decreto una de las razones para establecer el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre señala: “Con base en los estudios y diagnósticos elaborados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, la población objetivo de los programas de desarrollo social para abatir y erradicar el hambre se conforma por aquellas personas que se encuentran en situación de pobreza extrema y presentan carencias de acceso a la

El sustento jurídico de su creación se basa en normativas internacionales y nacionales, aduciendo propósitos de combate a la pobreza extrema centrados en la atención de la problemática alimentaria, y asumiendo un enfoque integral de política social, el decreto del 22 de enero de 2013 estableció la CNCH, como:

una estrategia de inclusión y bienestar social, que se implementará a partir de un proceso participativo de amplio alcance cuyo propósito es conjuntar esfuerzos y recursos de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como de los sectores público, social y privado y de organismos e instituciones internacionales, para el cumplimiento de los objetivos a que se refiere el artículo Segundo del presente Decreto.

La Cruzada contra el Hambre está orientada a la población objetivo constituida por las personas que viven en condiciones de pobreza multidimensional extrema y que presentan carencia de acceso a la alimentación (SEDESOL, 2013d: art. 1).

La CNCH se estableció para atender cinco objetivos: 1) Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación; 2) eliminar la desnutrición infantil aguda y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez; 3) aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas; 4) minimizar las pérdidas postcosecha y de alimentos durante su almacenamiento, transporte, distribución y comercialización, y 5) promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre (SEDESOL, 2013d: art. 2).

En el decreto se dispuso que la CNCH se organizara en torno a cuatro tipos de instancias de coordinación:

1. La Comisión Intersecretarial para la instrumentación de la CNCH, tiene el objetivo de coordinar, articular y complementar las acciones, programas y recursos necesarios para el cumplimiento de los objetivos establecidos para el decreto, y se integra por 19 dependencias de la administración pública federal: SEDESOL (que la presidirá); SEGOB; Secretaría de Relaciones Exteriores; Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA);

---

alimentación, cuya contabilización se encuentra en permanente actualización por parte de las instancias competentes" (SEDESOL, 2013d: 5).

Secretaría de Marina (SEMAR); Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; Secretaría de Energía; Secretaría de Economía; SAGARPA; Secretaría de Comunicaciones y Transportes; SEP; Secretaría de Salud; STPS; Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; Secretaría de Turismo; Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; Instituto Nacional de las Mujeres, y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SEDESOL, 2013d: art. 6).

2. Acuerdos integrales para el desarrollo incluyente con las entidades federativas y los municipios. Como se indica en su nombre, se trata de convenios firmados entre el gobierno federal y las entidades federativas para cumplir con los objetivos del decreto. Se suscribieron Acuerdos Integrales para el Desarrollo Social Incluyente, constituyendo Comités Intersecretariales Estatales y Municipales como espacios de concurrencia entre los tres niveles de gobierno.
3. Consejo Nacional de la CNCH. Se trata de una instancia de convergencia de los sectores público, privado y social para generar acuerdos con el propósito de fortalecer y complementar las líneas de acción y cumplir con mayor eficiencia los objetivos de la CNCH. Se integra por el secretario de Desarrollo Social (quien lo presidirá) y representantes de organizaciones de los sectores social y privado, instituciones académicas y organismos e instituciones internacionales (SEDESOL, 2013d: art. 10).
4. Comités Comunitarios. Se trata de espacios proyectados para articular la participación social en la CNCH. Se integran por beneficiarios de los programas sociales, quienes se plantea que deben participar en la instrumentación, la supervisión y la transparencia de las acciones implementadas (SEDESOL, 2013d: art. 11).

Asimismo, en el artículo 4º del decreto se indica la existencia de programas del gobierno federal que podrán apoyar la instrumentación de la CNCH, los cuales enlista en el Anexo B del propio decreto. Estos ascendieron a 70 programas, aunque realmente se trataba de 66<sup>138</sup> (SEDESOL, 2013d: Anexo B).

<sup>138</sup>En documentos públicos relacionados con la Cruzada se establecen 70 programas federales. Derivado de que el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y el Programa de Empleo Temporal se instrumentan por diferentes dependencias y provienen de diferentes

Por último, en el artículo 3º del decreto se indicó que la CNCH se implementaría en una primera etapa en cuatrocientos municipios seleccionados con base en datos de pobreza extrema y personas con carencia de acceso a la alimentación.

Posteriormente, el 30 de abril de 2014, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto por el que se aprueba el Programa Nacional México sin Hambre 2014-2018. Este decreto apareció 15 meses después del primer decreto con el que se oficializó la CNCH para la “formalización, dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática, de la CNCH” (SEDESOL, 2014: 4). Así, la aprobación del Programa Nacional México Sin Hambre (PNMSH) de 2014 modificó algunos planteamientos sobre la CNCH que se habían asentado con el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre (SINHAMBRE) de 2013, tales modificaciones pudieron ser indicios de “que la Cruzada inició con cierta premura” (CONEVAL, 2016b: 29).

Los principales cambios del PNMSH respecto al SINHAMBRE se vincularon con el diagnóstico, los objetivos, la estructura, los programas y los indicadores de la CNCH.

En primer lugar, el decreto del PNMSH profundizó en el diagnóstico sobre la problemática a atender revisando información específica; por ejemplo, la distribución territorial de la pobreza extrema de alimentación y el estado nutricional de la población. Incluso, se propuso una definición de hambre:

Para efectos del Programa Nacional México Sin Hambre (PNMSH), el hambre se define como la situación que enfrenta una persona al encontrarse en pobreza extrema de alimentación. Esta definición considera que una persona con hambre tiene un ingreso inferior al valor de la línea de bienestar mínimo (es decir, su ingreso corriente total no le permite adquirir la canasta alimentaria aunque utilice todos sus recursos para ese propósito) y enfrenta tres o más carencias sociales, entre las que se incluye la carencia de acceso a la alimentación. Esta es la población objetivo del PNMSH [...].

La definición anterior lleva implícita la existencia de un vínculo conceptual entre hambre y nutrición [...].

Adicionalmente, el concepto de hambre del PNMSH se vincula con la carencia de acceso efectivo a los derechos sociales que forman parte de la medición multidimensional de la pobreza en México: educación, salud, seguridad social, vivienda y servicios básicos (SEDESOL, 2014: 12).

---

ramos presupuestales, se citaron en tres ocasiones, de tal forma que, si se contabilizan una sola vez, resulta un universo total de 66 programas presupuestarios” (CONEVAL, 2013b: 16).

El decreto de creación del PNMSH también hizo modificaciones a los objetivos que se habían establecido previamente en el decreto de creación del SINHAMBRE. La primera fue la modificación del segundo objetivo para añadir desnutrición crónica. La segunda variación fue añadir un nuevo objetivo: promover el desarrollo económico y el empleo en las zonas de mayor concentración de pobreza extrema de alimentación. Este objetivo se incluyó “para que las personas puedan encontrar opciones de ingreso que les permitan salir y mantenerse fuera de la situación de pobreza extrema de alimentación” (SEDESOL, 2014: 36).

Un tercer cambio respecto del decreto de 2013 afectó a la estructura de la CNCH, pues se agregó un quinto grupo: el Comité de Expertos, el cual se definió como “la instancia de participación de académicos, investigadores y especialistas en el área de políticas públicas en materia de pobreza y alimentación” (SEDESOL, 2014: 11). El Comité de Expertos se planteó como un espacio de reflexión encaminado a generar recomendaciones para la mejora en el diseño, coordinación e implementación de acciones.

Otro cambio del decreto del PNMSH, respecto al de 2013, fue el cambio en el número de los programas para la instrumentación de la CNCH, pues en el de SINHAMBRE se enlistaron 70 programas mientras que en el decreto de 2014 se registraron 82 programas y acciones para impactar en la disminución de las carencias sociales de la pobreza extrema de alimentación (SEDESOL, 2014: 34-36).

Una última modificación del PNMSH fue el establecimiento de ocho indicadores para evaluar el programa según los objetivos planteados:

Cuadro 34  
Indicadores del PNMSH

<i>Objetivo</i>	<i>Indicador</i>	<i>Descripción</i>	<i>Índice</i>
1. Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación.	1.1 Porcentaje de la población en condición de pobreza extrema de alimentación.	Del total de personas a nivel nacional, se estimará el porcentaje que se encuentra en condición de pobreza extrema de alimentación (pobreza extrema y carencia por acceso a la alimentación).	Línea base 2012: 5.9 por ciento Meta 2018: 0 por ciento

<i>Objetivo</i>	<i>Indicador</i>	<i>Descripción</i>	<i>Índice</i>
2. Disminuir la desnutrición infantil aguda y crónica, y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez.	2.1 Prevalencia de desnutrición crónica (talla para la edad) en menores de cinco años de edad beneficiarios de Oportunidades.	Considera la proporción de menores de cinco años que son diagnosticados con desnutrición crónica (baja talla para la edad) respecto del total de menores de cinco años beneficiarios de Oportunidades.	Línea base 2012: 21.4 por ciento  Meta 2018: 13.6 por ciento
	2.2 Prevalencia de emaciación (bajo peso para la talla) en menores de cinco años de edad beneficiarios de Oportunidades.	Considera la proporción de menores de cinco años beneficiarios de Oportunidades que son diagnosticados con emaciación (bajo peso para la talla) respecto al total de menores de cinco años beneficiarios de Oportunidades.	Línea base 2012: 1.9 por ciento  Meta 2018: 1.6 por ciento
	2.3 Prevalencia de bajo peso (para la edad) en menores de cinco años beneficiarios de Oportunidades.	Considera la proporción de menores de cinco años beneficiarios de Oportunidades que son diagnosticados con bajo peso para la edad respecto al total de beneficiarios de Oportunidades menores de cinco años.	Línea base de 2012: 4.3 por ciento  Meta 2018: 2.8 por ciento
3. Aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas.	3.1 Tasa de crecimiento del volumen de la producción agroalimentaria de la población en zonas rurales marginadas respecto al año base.	Mide la variación en el volumen de producción agroalimentaria de la población en zonas rurales marginadas respecto al año base.	Línea base: Sin dato
			Meta 2018: Sin dato  Nota: Se indicó que no se contaba con línea base porque se publicaría en 2014.
4. Minimizar las pérdidas poscosecha y de alimentos durante el almacenamiento, transporte, distribución y comercialización.	4.1 Incremento de los recursos con los que se apoya a Bancos de Alimentos.	La recuperación de alimentos en la cadena comercial, y su canalización en apoyo a personas en situación de pobreza extrema de alimentación permite incrementar el acceso a los alimentos.	Línea base 2012: 100 por ciento  Meta 2018: 200 por ciento

Cuadro 34 (Continuación)

<i>Objetivo</i>	<i>Indicador</i>	<i>Descripción</i>	<i>Índice</i>
5. Promover el desarrollo económico y el empleo de las zonas de mayor concentración de pobreza extrema de alimentación.	5.1 Tasa de variación real del ingreso promedio de los hogares en pobreza extrema de alimentación.	Este indicador mide como el ingreso de las familias en situación de pobreza extrema de alimentación no apoyados por PAL y Oportunidades, se modifica, incluye ingresos monetarios y no monetarios.	Línea base 2012: 7.1 por ciento  Meta 2018: 10.5 por ciento
6. Promover participación comunitaria para la erradicación del hambre.	6.1 Porcentaje de Comités Comunitarios instalados en los municipios de la CNCH.	El indicador muestra el porcentaje de comités comunitarios instalados que operan de manera regular en las tareas de diagnóstico, planeación, y seguimiento de acciones y se alinean con las acciones de la CNCH.	Línea base 2013: 57.4 por ciento  Meta 2018: 100 por ciento

Fuente: Elaboración propia con base en SEDESOL (2014: 45-47).

Aunque no fue publicado en el decreto del PNMSH, otro cambio que conviene resaltar respecto del decreto del SINHAMBRE fue la incorporación en 2014 de 612 municipios para implementar la CNCH en un total de 1,012 municipios del país, distribuidos: dos en Aguascalientes; cinco en Baja California; cinco en Baja California Sur; ocho en Campeche; 97 en Chiapas; 18 en Chihuahua; 23 en Coahuila; dos en Colima; nueve en el Distrito Federal; siete en Durango; 24 en Guanajuato; 77 en Guerrero; 18 en Hidalgo; 14 en Jalisco; 66 en el Estado de México; 51 en Michoacán; siete en Morelos; cuatro en Nayarit; seis en Nuevo León; 291 en Oaxaca; 64 en Puebla; siete en Querétaro; 10 en Quintana Roo; 29 en San Luis Potosí; 10 en Sinaloa; 17 en Sonora; 13 en Tabasco; 15 en Tamaulipas; cuatro en Tlaxcala; 85 en Veracruz; 13 en Yucatán, y 14 en Zacatecas.

Por lo anterior, se advierte que en 2014 ya se contaba con un esquema para el desarrollo de la CNCH, tal como se resume en el esquema 7.

En un análisis sobre el diseño de la CNCH se pueden numerar diversos aspectos, sobre todo en términos de áreas de oportunidad. Por ejemplo, en un examen de la vinculación de la CNCH con el enfoque de seguridad alimentaria propuesto por la ONU, se evidencia que sus objetivos tienen un alcance limitado, pues no engloban la amplitud que se requiere para una política basada en el concepto de seguridad alimentaria (Yaschine, Ochoa

y Hernández, 2016: 318). Ello se reafirma puesto que la CNCH se orientó únicamente a la población con pobreza extrema y carencia de alimentación,<sup>439</sup> lo cual implicó dos restricciones: que no se concibió una política integral de seguridad alimentaria que atendiese las distintas dimensiones que la conforman y que no se plantease una visión de mayor plazo para considerar como población objetivo a la población en pobreza moderada o vulnerable a la pobreza, pues el enfoque de seguridad alimentaria es para toda la población (Yaschine, Ochoa y Hernández, 2016: 314).

Esquema 7  
Esquema de la CNCH según los decretos del SINHAMBRE y del PNMSH



Fuente: Elaboración propia.

<sup>439</sup>Para el CONEVAL significó un avance atender a los grupos sociales con las peores condiciones: pobreza extrema y carencia por alimentación (2016b: 30).

Si bien el CONEVAL estimó como un avance que se incluyese la alimentación como un derecho social (CONEVAL, 2016b: 30), señaló como reto la necesidad de incluir estrategias adicionales para conseguir el pleno ejercicio de los derechos sociales (2016b: 33). Es decir, que la apuesta por un tipo de derecho social y de población objetivo es relevante en términos de focalización; sin embargo, conlleva limitaciones de integralidad y vinculación con el resto de derechos sociales y de población factible de ser beneficiaria.

En un análisis de los primeros 66 programas proyectados para apoyar la instrumentación de la CNCH, se tiene que 65 de ellos sí se alineaban con las dimensiones de seguridad alimentaria en el acceso a los alimentos (77.3 por ciento), disponibilidad de alimentos (45.5 por ciento), utilización de los alimentos (34.9 por ciento) y estabilidad a lo largo del tiempo (39.4 por ciento), aunque sólo una cuarta parte se enfocaba en la atención específica de la población rural e indígena (las más vulnerables por la inseguridad alimentaria) y se identificaron duplicidades en algunos de los programas elegidos (Yaschine, Ochoa y Hernández, 2016: 316).

En relación con sus objetivos se tiene que, si bien persiguen un fin en común, también presentan problemas para medirse en su conjunto (CONEVAL, 2016b: 37). Asimismo, en un análisis de consistencia entre los objetivos de la CNCH y el tipo de acciones planificadas para lograrlos, se tiene que los componentes del marco lógico no están definidos en congruencia con los objetivos de la CNCH, ni mucho menos con la multidimensionalidad de la seguridad alimentaria, sino con atención a las dimensiones que el CONEVAL definió para la medición oficial de la pobreza.

Su diseño no parece captar, o al menos no directamente, el carácter multidimensional de la seguridad alimentaria que se consideró, al menos parcialmente, en la definición de los objetivos de la CNCH [...]. Por ello, no sólo la vinculación entre los componentes y los cinco objetivos centrales de la CNCH no resulta del todo clara, sino que dichos componentes parecen ser insuficientes para garantizar la seguridad alimentaria de la población objetivo (Yaschine, Ochoa y Hernández, 2016: 313).

Sobre la población objetivo se encontró que en el diseño existieron complicaciones para identificar, atender y monitorear a la población objetivo, pues, debido a que se trata de una estrategia de coordinación, es problemático identificar que los beneficiarios lo sean exactamente de la CNCH

(CONEVAL, 2016b: 36). También resultó difícil encontrar a la población objetivo e identificar las acciones que se generarían en el ámbito urbano.

A pesar de tantas áreas de oportunidad, uno de los planteamientos centrales de la CNCH fue la inclusión de otras dependencias relacionadas con temas que inciden en la pobreza (CONEVAL, 2016b: 31). Esto es, que uno de sus propósitos fue atender el problema de la fragmentación de la política social, el cual ha tenido efectos negativos en su misión de enfrentar la pobreza. De manera que la CNCH planteó la atención de dicha dispersión buscando la coordinación entre instancias y niveles de gobierno, la coherencia entre programas sociales y la integración de las acciones en el ámbito del desarrollo social:

La Cruzada Nacional contra el Hambre es el intento más reciente y ambicioso del Gobierno mexicano por atender el problema de fragmentación de la política social. [...] La CNCH, como estrategia de coordinación, busca modificar las rutinas operativas de las agencias gubernamentales, los procesos de decisión de los programas sociales y los mecanismos de colaboración entre los gobiernos estatal, federal y municipal, además de generar un mecanismo de participación ciudadana con los Comités Comunitarios (Cejudo y Michel, 2015: 58).

Tal planteamiento trajo consigo desafíos de implementación (Cejudo y Michel, 2015) que posicionaron como uno de sus retos la mejora en los mecanismos de coordinación de las instancias que integran la CNCH (CONEVAL, 2016b: 32).

Pasados tres años de su lanzamiento, la CNCH fue perdiendo intensidad hasta caer en un letargo del que a finales del sexenio no se ha podido recuperar y, según se prevé, ya no lo hará. De la avalancha de mensajes en radio y televisión, junto con las decenas de camiones con su logotipo que se veían en la calle, se llegó a una mención casi anecdótica de lo que fue considerada “la estrategia de desarrollo social estrella del sexenio”.

Tal decaimiento pudo deberse a varios factores, pero quizá el de mayor peso haya sido del cambio de titular de la SEDESOL. La CNCH se inició y fue impulsada entre 2013 y 2015, cuando al frente de la SEDESOL se encontraba Rosario Robles Berlanga, pero al cambiar de titular, en la persona de José Antonio Meade Kuribreña (posterior candidato presidencial del partido gobernante), la CNCH se fue relegando de las prioridades de la SEDESOL,

mientras que la Estrategia Nacional de Inclusión (planteada para la atención de todos los mexicanos y no sólo los que integran el grupo de la pobreza extrema) comenzó a ganar relevancia.

Tal escenario puede indicar que el presidente Enrique Peña Nieto, al inicio de su gestión, fue convencido de que lo mejor era centrar su estrategia de desarrollo social en la alimentación y en el sector de la pobreza extrema, pero posteriormente fue persuadido de que lo mejor era ampliar los esfuerzos con la Estrategia Nacional de Inclusión, pero sin abandonar lo que fue su estandarte inicial de combate a la pobreza. A ello parece apuntar una de las menciones que el presidente hizo al respecto en su sexto informe de Gobierno:

En este marco, mediante la coordinación eficiente y efectiva de las políticas y programas públicos, la Estrategia Nacional de Inclusión (ENI) busca incidir en el acceso a los derechos sociales y la disminución de las carencias. Asimismo, la Cruzada Nacional contra el Hambre *continúa su operación* con el objetivo de proporcionar atención a las personas en situación de pobreza extrema alimentaria (Presidencia de la República, 2018b: 183) (cursivas propias).

De hecho, en el último informe presidencial se le dedican algunos párrafos a la CNCH. Inicialmente, se enuncian las acciones y resultados de la CNCH en materia alimentaria, los cuales consisten en comedores comunitarios en operación, atención del Programa de Abasto Rural, huertos familiares o comunitarios, beneficios a personas en situación de pobreza extrema de alimentación del programa Pensión para Adultos Mayores, suplementos alimenticios del programa PROSPERA, equipamiento de espacios alimentarios del DIF y afiliación de madres jefas de familia en situación de pobreza extrema con carencia alimentaria al programa Seguro de Vida para Jefas de Familia (Presidencia de la República, 2018b: 185). Es decir, resultados de otros programas que se enmarcan en la atención del derecho a la alimentación, pero que no necesariamente corresponden con el desempeño de la CNCH.

Además, en el sexto informe de gobierno también se da un espacio para recordar que la CNCH “es una estrategia de política pública que involucra toda la acción de gobierno que puede incidir para superar la pobreza extrema con carencia alimentaria” (Presidencia de la República, 2018b:

185), para después afirmar que la CNCH “ha tenido resultados positivos tanto en la disminución del número de personas que padecían el problema como por significar una experiencia de coordinación interinstitucional y de presencia gubernamental en el territorio” (Presidencia de la República, 2018b: 185).

Sin embargo, las evaluaciones de otros órganos del Estado mexicano no son tan optimistas como la de la ASF, que en el informe de fiscalización de la Cuenta Pública 2016 le realizó una auditoría de desempeño a la CNCH para verificar el cumplimiento de sus objetivos y metas. En dicha auditoría, el máximo órgano de fiscalización en México reconoce que el diseño de la CNCH fue congruente con el problema que pretende atender, pero no existe una legislación secundaria que reglamente el derecho a la alimentación y coadyuve a coordinar las dependencias y entidades de la administración pública federal y los gobiernos estatales y municipales, “lo que limitó la instrumentación de la cruzada al no contar con un diseño normativo suficiente” (ASF, 2018c: 79). Aun así, relacionado con la implementación de la CNCH, la ASF concluyó que, aunque se integró por cinco componentes, no se pudo acreditar el funcionamiento de tres: los acuerdos integrales, los Comités Comunitarios y el Consejo de Expertos.

Además, en términos de su desempeño, la ASF llamó la atención de que en 2016 hubo una disminución de 47.1 por ciento de los programas participantes en la CNCH respecto de los que se contó al inicio de la misma, en 2013 (se pasó de 70 a 37 programas). Y de los considerados en 2016, 76.7 por ciento de los programas se alinearon con la mejora del ingreso y la atención de las carencias sociales, mientras que en el resto de los programas, 23.3 por ciento, no se identificó la carencia que pretendían subsanar, por lo cual no certifican su incidencia en la atención de la pobreza extrema alimentaria (ASF, 2018c: 79). Es así que la ASF afirmó que en la CNCH “no se ha logrado incidir en el diseño de los programas participantes para que aseguren la atención de la población objetivo” (ASF, 2018c: 79).

La ASF concluyó que, “a cuatro años de la instrumentación de la Cruzada Nacional contra el Hambre, la SEDESOL, en su carácter de presidente de la Comisión Intersecretarial para la Cruzada contra el Hambre, no acreditó que dicha estrategia constituyó una solución estructural y permanente para atender el problema de la prevalencia de la pobreza extrema alimentaria” (ASF, 2018c: 89).

Aun así, la CNCH tiene un filón de análisis muy relevante. En el Decreto de creación del PNMSH se establecieron estrategias y líneas de acción para cada objetivo de la CNCH. Una de las líneas de acción, específicamente la cuarta de la estrategia 1 y del objetivo 1 (cero hambre), determina la instalación de Comedores Comunitarios para la ingesta de alimentos nutritivos. Precisamente, esta línea de acción prescribe el único programa social que fue creado en el marco de la CNCH y que, como es el caso de estudio de este libro, se analiza en los siguientes apartados, comenzando por un escrutinio de su diseño y su desempeño para centrarse, por último, en la participación de dicho programa.

## EL PROGRAMA COMEDORES COMUNITARIOS

### El diseño del programa Comedores Comunitarios

Luego de la publicación del Decreto SINHAMBRE, que fundamentó la instrumentación de la CNCH, se puso en marcha, el 4 julio de 2013, el programa Comedores Comunitarios (ASF, 2017b: 14) en el estado de Guerrero y a cargo de la Dirección de Participación Social de la SEDESOL.

Como tal, el PCC fue creado expresamente para apoyar la ejecución de la CNCH en tres de los seis objetivos establecidos en el PNMSH: cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada (objetivo 1), disminuir la desnutrición infantil aguda y crónica (objetivo 2) y promover la participación comunitaria (objetivo 6).

Al igual que la CNCH, el PCC ha tenido cambios en sus objetivos, su población objetivo y su cobertura. Con respecto a su objetivo general, el PCC ha pasado de una enunciación para desplegar una estrategia de atención alimentaria a grupos con problemas de desnutrición a partir del fomento de la participación comunitaria (es decir, operacionalizando la CNCH), en 2014, a una declaración de cumplimiento de los derechos sociales a través de una incidencia positiva en la alimentación, expuesta en 2016, hasta llegar a una manifestación similar a la de 2016, pero que agrega incidencias positivas en salud y educación (véase cuadro 35).

Los objetivos específicos del PCC también se han modificado desde 2014: inicialmente se planteaban tres referidos a la situación nutricional de

grupos vulnerables, la inclusión social de los beneficiarios y el fomento de una cultura alimentaria nutricional, para que en 2016 sólo se enunciara un solo objetivo específico relacionado con el acceso a los alimentos, donde se eliminaron los objetivos de inclusión y cultura nutricional, hasta que en 2018 el objetivo específico formuló la reducción de los niveles de carencia por acceso a la alimentación junto con la recuperación de la participación social (véase cuadro 35).

Finalmente, los cambios con respecto a la población objetivo del PCC han pasado de grupos sociales vulnerables y con condición de pobreza multidimensional extrema y carencia por acceso a la alimentación, expuesta en 2014, a una población urbana y rural de Zonas de Atención Prioritaria (ZAP)<sup>140</sup> de 2016, hasta la última indicación de las reglas de operación de 2018, donde se reduce la cantidad requerida de habitantes para los sectores rurales y urbanos (véase cuadro 35).

Por último, la cobertura del PCC también se ha modificado, pues en las reglas de operación de 2014 el programa se ciñó a los municipios de la CNCH, mientras que tal criterio se corrigió en 2016 para establecer una cobertura nacional, pauta que se conservó en 2018 (véase cuadro 35).

Como puede constatarse en el cuadro 35, las numerosas modificaciones en las vertientes centrales del diseño del PCC se agrupan en torno a tres componentes que han sido nodales tanto en los planteamientos de la CNCH como en las evaluaciones de las que han sido objeto. Se trata del tránsito del derecho a la alimentación en lo particular, a los derechos sociales en general. Ello se puede notar claramente en el objetivo general del PCC, pues éste ha pasado de una meta precisa enfocada en la atención a la inseguridad alimentaria (en 2014) a la mención prioritaria del cumplimiento efectivo de los derechos sociales mediante la reducción de la inseguridad alimentaria (2018). Tal cambio parece atender notoriamente el conglomerado de observaciones que recibió la CNCH sobre la pertinencia de no sólo centrarse en la atención del derecho a la alimentación sino de postular un propósito

<sup>140</sup>Según el artículo 29 de la LGDS, las zonas de atención prioritaria son “las áreas o regiones, sean de carácter predominantemente rural o urbano, cuya población registra índices de pobreza, marginación indicativos de la existencia de marcadas insuficiencias y rezagos en el ejercicio de los derechos para el desarrollo social establecidos en esta Ley”. El mismo artículo indica que la SEDESOL deberá determinar anualmente las ZAP, siguiendo los criterios establecidos por el CONEVAL para tal efecto, con el propósito de dirigir las acciones más urgentes para superar las marcadas insuficiencias y rezagos en el ejercicio de los derechos para el desarrollo social y fortalecer el desarrollo regional equilibrado.

Cuadro 35  
 Modificaciones en el PCG, 2014-2018

	2014	2016	2018
Objetivo general	<p>Desarrollar, fortalecer y consolidar una estrategia de atención alimentaria y nutricional, proporcionando alimentos nutritivos de calidad y cantidad suficientes, a grupos poblacionales con problemas de desnutrición, en riesgo de padecerla y en inseguridad alimentaria, a partir del fomento de la participación comunitaria, y con ello, contribuir a abatir la carencia por acceso a la alimentación, objetivo de la CINCH.</p>	<p>Contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que incidán positivamente en la alimentación mediante la instalación y operación de Comedores Comunitarios.</p>	<p>Contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que incidán positivamente en la alimentación mediante la reducción de la inseguridad alimentaria.</p>
Objetivos específicos	<p>4) Mejorar la situación nutricional de niños y niñas de 0 a 14 años de edad, mujeres en gestación y lactantes, personas con alguna discapacidad, adultos mayores de 65 años y aquellas personas que determine el Comité Comunitario por su condición de pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación, mediante la instalación y operación de Comedores Comunitarios.</p> <p>2) Promover la inclusión social de la población atendida por los comedores, a través de acciones integrales que involucren a las familias y a la comunidad, para avanzar en dinámicas sociales incluyentes que permitan aportar a la transformación positiva de su entorno.</p> <p>3) Impulsar acciones de orientación nutricional entre la población atendida de los comedores, que sustente el desarrollo de una cultura alimentaria nutricional.</p>	<p>4) Incrementar el acceso a alimentos en los territorios urbanos y rurales ubicados en Zonas de Atención Prioritaria (ZAP), a través de la instalación y operación de comedores constituidos mediante la participación social.</p>	<p>Reducir los niveles de carencia por acceso a la alimentación en la población que habita en territorios que cumplan los siguientes criterios:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Zonas de Atención Prioritaria</li> <li>2. Municipios con alta incidencia de carencia por acceso a la alimentación.</li> <li>3. Municipios con alta incidencia de pobreza extrema alimentaria, por medio de la instalación y operación de Comedores Comunitarios, a partir de la participación social.</li> </ol>

Población objetivo	Niños y niñas de 0 a 14 años de edad, mujeres en gestación y lactantes, personas con alguna discapacidad, adultos mayores de 65 años y aquellas personas que, mediante la asamblea general, determine el Comité Comunitario por su condición de pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación, que se constituirá como la población atendida. Lo anterior no excluye a los beneficiarios atendidos por el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y por el Programa de Apoyo Alimentario, al no ser programas en los que pueda presentarse la duplicidad de apoyos, sino más bien, es un mecanismo de sinergia para el desarrollo de capacidades vinculadas al acceso a la alimentación.	El subconjunto de la población potencial urbana y rural que cumple los siguientes criterios: a) En el sector urbano: Areas Geostatísticas Básicas con más de 300 habitantes que forman parte de las ZAP urbanas. b) En el sector rural: localidades con una población mayor a 300 y menor a 2,500 habitantes que pertenecen a municipios clasificados como ZAP rurales.	La población que habita en territorios urbanos y rurales que cumplen con los siguientes criterios:
Cobertura	El Programa se desarrollará en los municipios seleccionados para la CNCH y los que determine la Comisión Intersecretarial para su instrumentación, a partir de la decisión expresa de las comunidades, organizadas en Comités Comunitarios para la aceptación de los Comedores Comunitarios, la elección de una Comisión de Alimentación dentro del Comité mediante la Asamblea General, la asignación del espacio físico para la instalación del Comedor, y la definición de las formas de participación y cooperación	El programa tendrá cobertura nacional.	El programa tendrá cobertura nacional.

Fuente: Elaboración propia con base en los Lineamientos Específicos del PCC para el ejercicio fiscal 2014 (2016) y las Reglas de Operación del PCC para el ejercicio fiscal 2018.<sup>141</sup>

<sup>141</sup>Hasta 2017 el PCC fue clasificado como U "Otros subsidios", por lo que sólo operó con lineamientos. No obstante, a partir de 2018 cambió su modalidad presupuestaria a S "Sujeto a Reglas de Operación", por lo que comenzó a contar con reglas de operación; es decir, con elementos de diseño, formas de operación, mecanismos de rendición de cuentas, así como derechos y obligaciones de los beneficiarios.

más integral de atención —o cuando menos de consideración— del resto de los derechos sociales.

Lo que está en el fondo de los cambios en el PCC tiene que ver con la cobertura, que ha sido otro de los cuestionamientos a la CNCH, pues se le señaló que centrarse únicamente en la población con pobreza extrema, dejando de lado a la población en pobreza moderada o vulnerable en algunas carencias sociales, podría no ser la mejor estrategia de desarrollo social. Ello parece estar de fondo en el hecho de que en 2014 la cobertura del PCC se enmarcaba únicamente en los municipios seleccionados por la CNCH, pero para 2016 la cobertura se amplió a nivel nacional.

Otro de los cambios notorios se refiere a la participación, pues ésta aparece y desaparece en las diferentes redacciones de los objetivos generales y específicos, además de que es catalogada de diferentes maneras (comunitaria o social). Dado que es un tema central de este libro, el siguiente apartado se centrará en la participación; sin embargo, puede anticiparse que dichos cambios de presencia y nomenclatura de la participación responden a una tensión entre los planteamientos del PCC para insertarse en “nociones legítimas” y las complicaciones que se generaron con su puesta en práctica.

En términos más operativos, según las Reglas de Operación del PCC para 2018, los Comités Comunitarios son los que se encargan de solicitar a la Dirección General de Participación Social de la SEDESOL la instalación de los Comedores Comunitarios. Una vez que se acepta la solicitud, la SEDESOL otorga apoyos para su equipamiento y abasto. El primero se refiere a los gastos para la instalación y equipamiento del comedor comunitario, que puede alcanzar hasta un monto de 150 mil pesos. El segundo está relacionado con el abasto mensual de alimentos no perecederos para 120 beneficiarios y puede ser hasta por un monto de 65 mil pesos.

La instalación de los Comedores Comunitarios conlleva ocho pasos. El primero consiste en que los integrantes de una comunidad se organizan en un Comité Comunitario teniendo como órgano de decisión a la Asamblea General. En el segundo paso se refiere a la solicitud y aceptación del Comedor Comunitario por parte del Comité. El siguiente paso será el nombramiento de la Comisión de Alimentación, por la Asamblea General, con el objetivo de que esta comisión sea la encargada de recibir el abasto del comedor comunitario. La Comisión de Alimentación debe-

rá integrarse por: *a*) un responsable del comedor comunitario para procurar su correcto funcionamiento; *b*) dos o más auxiliares, los cuales serán encargados de participar en las reuniones de coordinación y capacitación, y *c*) personas que conforman los equipos de voluntariado para preparación de alimentos, integrados preferentemente en tres grupos de cinco personas.

El cuarto paso implica que a través de un acta se seleccionan al grupo de cocineras, el tipo de cocina, el espacio físico donde se instalará el comedor, el padrón de beneficiarios de la comunidad (quienes deben cumplir con los requisitos para serlo) y, en su caso, la cuota de recuperación por ración alimentaria. El siguiente paso de instalación ocurre cuando la Comisión de Alimentación verifica y aprueba el equipamiento y el abasto necesario para el funcionamiento del Comedor Comunitario.

El penúltimo paso es cuando los Comités Comunitarios reciben, por medio de DICONSA, el equipamiento y los alimentos para la operación regular de cada comedor comunitario. De acuerdo con las Reglas de Operación del programa para 2018, los alimentos que deben abastecerse a los Comedores Comunitarios deben ser no perecederos los cuales incluyen, según la lista publicada por la Dirección de Participación Social de la SEDESOL, alimentos enlatados (atún, elote, coctel de frutas, sardina, chiles, salsas, chícharos, entre otros), empaquetados (huevo en polvo, atole para bebida, chilorio de cerdo, machaca de res, pastas, entre otros) y todos aquellos que no sea necesaria su conservación.

El séptimo paso es que, una vez abastecido el comedor, inicia la etapa de arranque en donde a petición de la Asamblea General pueden participar diversas instituciones como la SEDENA y la SEMAR, con el propósito de capacitar a las cocineras del comedor. Por último, el grupo de cocineras que integran el comedor inician la atención de hasta 120 beneficiarios con dos raciones al día, por cinco días a la semana (CONEVAL, 2014: 11-16).

Según las Reglas de Operación para 2018, los Comedores Comunitarios deben dar prioridad de atención a niñas y niños de 0 a 11 años de edad, estudiantes adolescentes de 12 a 19 años, mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, personas con alguna discapacidad, personas mayores de 65 años y personas en situación de vulnerabilidad (mujeres violentadas, personas que no cuentan con un empleo, personas migrantes, personas en situación de calle, entre otras).

Aunque las Reglas de Operación apenas los menciona para labores de supervisión, una parte fundamental en la organización y funcionamiento de los Comedores Comunitarios son los promotores (etiquetados como sociales o comunitarios), quienes desempeñan una labor de suma importancia “al ser el vínculo directo entre el programa y las comunidades y realizar la tarea de acompañamiento y seguimiento regular de los comedores” (CONEVAL, 2014: 26). De hecho, se vuelven una pieza imprescindible en las comunidades donde los integrantes del Comité Comunitario solamente hablan lenguas indígenas, pues los promotores se encargan de proveer la información del programa a los integrantes de esos comités, por lo que los promotores “han probado ser un activo fundamental para la operación y seguimiento de los comedores en las comunidades indígenas” (CONEVAL, 2014: 38).

Una vez descrito el diseño del PCC, resulta consecuente indagar sobre el desempeño del programa, lo cual se aborda en el siguiente subapartado.



Fachada del Comedor Comunitario Laguna Diamante, en Acapulco, Guerrero.  
Foto: Pablo Hernández Gómez.



Fachada del Comedor Comunitario El Paraíso, en Ocosingo, Chiapas.  
Foto: Pablo Hernández Gómez.

### El desempeño del programa Comedores Comunitarios

Una vez revisada la diversa información sobre el diseño del PCC, la conclusión inicial y más evidente es que resulta impracticable realizar una evaluación de desempeño coherente, sistemática y viable del programa. Debido a que la información disponible sobre el proyecto cuando no es contradictoria, es ininteligible y hasta difícil de contrastar o comparar.

Por ejemplo, en su página web, la SEDESOL afirma que en junio de 2018 “se alcanzó la cobertura nacional con 5,709 Comedores Comunitarios”,<sup>142</sup> no obstante, en el portal de Transparencia Presupuestaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se indica, con información actualizada también a junio de 2018, que existen 5,360 Comedores Comunitarios abastecidos y operando.<sup>143</sup> Es decir, para dos instancias del gobierno fe-

<sup>142</sup><https://www.gob.mx/sedesol/articulos/todos-los-dias-apoyamos-la-alimentacion-de-mas-de-medio-millon-de-mexicanos-a-nivel-nacional?state=published> (consultado el 17 de septiembre de 2018).

<sup>143</sup><http://nptp.hacienda.gob.mx/programas/jsp/programas/fichaPrograma.jsp?id=20S279> (consultado el 17 de septiembre de 2018).

deral hay una diferencia de 349 Comedores Comunitarios instalados y operando.<sup>144</sup>

Es más, en el sexto Informe de Gobierno del presidente Enrique Peña Nieto se asientan cifras que se contradicen mutuamente, pues primero se notifica que “la CNCH permitió construir entre 2013 y junio de 2018 una red de 5,709 comedores comunitarios” (Presidencia de la República, 2018b: 184), pero en la siguiente página se informa: “A junio de 2018 existen 6,239 comedores comunitarios en operación” tanto de la SEDESOL como del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) (Presidencia de la República, 2018b: 185).

En la última ficha de monitoreo del CONEVAL sobre el PCC se informó que para finales de 2016 había 5,208 Comedores Comunitarios instalados, 97 por ciento de los cuales —es decir, 5,057— se encontraban en operación (CONEVAL, 2017g: 1). En 2015, se habían instalado 4,930 Comedores Comunitarios (CONEVAL, 2016c: 1). En 2014 operaban 3,664 Comedores Comunitarios, mientras que al final de 2013, año de inicio del programa, operaban 583 (Berumen, 2016: 9).

Sin embargo, hay que tomar con reserva estas cifras pues, en una revisión de la base registral de instalación y operación de 4,916 Comedores Comunitarios, entre 2013 y 2015, la ASF encontró 23 comedores que comenzaron su operación en fechas previas a la puesta en marcha del PCC, 49 no reportaron fecha de inicio de actividades y 36 se registraron como “en construcción”, “en proceso”, “inactivo”, “no está en operación” “por aperturar” (*sic*), pese a que registraron operaciones (ASF, 2017b: 11).

La inconsistencia e incompatibilidad de información de desempeño del PCC, atrás explicada, se advierte también en la cobertura, pues la SEDESOL afirmó que en junio de 2018 se alcanzó “la cobertura nacional”, pero tal dato es imposible de contrastar con la información del portal de Transparencia Presupuestaria, donde sólo está expuesta la cobertura en porcentaje de Áreas Geoestadísticas Básicas pertenecientes a una Zona de Atención

<sup>144</sup>Al respecto, en la tercera semana de septiembre de 2018 decidí comunicarme a la SEDESOL vía electrónica y redes sociales para exponerle la inconsistencia de cifras y preguntarle sobre su postura al respecto. No recibí respuesta de su parte, pero dos semanas después, en su cuenta de Twitter, la SEDESOL publicó la siguiente información: “En la presente administración se pusieron en operación 5,700 #ComedoresComunitarios, donde diariamente se sirven más de un millón de raciones para atender a 600 mil personas, principalmente mujeres embarazadas o en lactancia, niños, #PcD y #adultosMayores”: [https://twitter.com/SEDESOL\\_mx/status/1044677924182528000](https://twitter.com/SEDESOL_mx/status/1044677924182528000) (consultado el 25 de septiembre de 2017).

Prioritaria (ZAP) urbana y porcentaje de municipios clasificados como ZAP rurales, sin mayor desagregación. Aun así, en la última ficha de monitoreo del CONEVAL se afirmó que a finales de 2016 el PCC tenía cobertura en 23 entidades del país (CONEVAL, 2017g: 1).

El CONEVAL también identificó discrepancias en las cifras de población objetivo y población atendida que se utilizaron para el establecimiento de metas y en las cifras reportadas en documentos oficiales del programa, como los informes trimestrales (CONEVAL, 2017g: 2). Aun así, de 2013 a 2017, el PCC instaló 66.4 por ciento de los Comedores Comunitarios en 2,431 territorios ZAP, lo que equivale a una cobertura de 22 por ciento de la población objetivo. Mientras que 33.6 por ciento restante de los comedores, al sustentarse en alguna estrategia de coordinación interinstitucional (como de la CNCH) no pueden cuantificarse como población objetivo ni atendida (Idea, 2017: 2-3).



Carteles promocionales de la CNCH y el PCC, en la Delegación de la SEDESOL en Yucatán.  
Foto: Pablo Hernández Gómez.

Esta incongruencia para comparar y desagregar las cifras de cobertura se debe en gran parte a los cambios que ha tenido el programa en relación con la focalización de su población objetivo (véase cuadro 35) y a que las

ZAP se actualizan año con año, y en dicha actualización puede variar el territorio y la población (CONEVAL, 2017g: 1).

De cualquier forma, el criterio de focalización del PCC para la instalación de Comedores Comunitarios no considera específicamente la carencia por acceso a la alimentación ni la presencia de población en pobreza extrema alimentaria, por lo que en el periodo 2014-2016 la población atendida fue de sólo 13.64 por ciento respecto de la población objetivo (CONEVAL, 2017g). En 2015 se reportaron 509,962 beneficiarios; en 2016, 537,510 personas, y para 2017 se registraron 545,713 beneficiarios del PCC.<sup>145</sup> En los últimos datos recabados del Padrón Único de Beneficiarios se registra que, de marzo de 2017 a marzo de 2018, el PCC benefició a 545,740 personas,<sup>146</sup> pero en una comunicación del 25 de septiembre de 2018, la SEDESOL informó por su cuenta de la red social Twitter que los Comedores Comunitarios “diariamente atienden a 600 mil personas”.<sup>147</sup>

Sobre la cuantificación de los beneficiarios, instancias evaluadoras del PCC han señalado la ausencia de mecanismos de validación por el personal del PCC sobre la lista de asistencia a los Comedores Comunitarios y de la veracidad de la información, “por lo que no se puede garantizar su confiabilidad” (Idea, 2017: 2). Ello explica que, en su última ficha de monitoreo, el CONEVAL haya subrayado las inconsistencias del padrón de beneficiarios del PCC y que no se cuente con información socioeconómica de los comensales ni con criterios de selección documentados (CONEVAL, 2017g: 2).

Con respecto a su presupuesto, el PCC tuvo una asignación de 1,555.5 millones de pesos (mdp) en 2014 (CEFP, 2014: 4), el cual aumentó en 2015 a más de 100 por ciento, al ascender a un monto de 3,155.7 mdp (ASF, 2017b). Para 2016, el presupuesto del programa se redujo un poco, 3,150.2 mdp, y para 2017 disminuyó aún más al establecerse en 3,059.2 mdp, para volver aumentar en 2018 con un monto de 3,205.7 mdp (Idea, 2017: 6).

En términos de indicadores de cumplimiento, el PCC está vinculado al objetivo 1 del Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018 a través del indicador “porcentaje de la población con seguridad alimentaria” (CONEVAL,

<sup>145</sup>Para los datos de 2015 a 2017, véase: <https://www.programassociales.org.mx/programa/628/programa-de-comedores-comunitarios?v=4026> (consultado el 26 de septiembre de 2018).

<sup>146</sup><https://pub.sedesol.gob.mx/spp/resumenes/personasFisicas.jsp> (consultado el 26 de septiembre de 2018).

<sup>147</sup>[https://twitter.com/SEDESOL\\_mx/status/1044677924182528000](https://twitter.com/SEDESOL_mx/status/1044677924182528000) (consultado el 25 de septiembre de 2017).

2017g: 4). Desde que se instauró el PCC, y con los datos disponibles y presentados en el último informe de gobierno, el porcentaje de población con seguridad alimentaria pasó de 57.5 por ciento, en 2014, a 59.3 por ciento, en 2016, y la meta establecida para 2018 fue de 60.1 por ciento (Presidencia de la República, 2018: 109).

Además, el PCC fue creado expresamente para apoyar la ejecución de la CNCH en tres de los seis objetivos establecidos en el PNMSH: cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada (objetivo 1); disminuir la desnutrición infantil aguda y crónica (objetivo 2), y promover la participación comunitaria (objetivo 6).

Sobre el primer objetivo, la meta para 2018 se estableció en “0”, pero en 2014 el porcentaje de la población en condición de pobreza extrema de alimentación fue de 5.9 y para 2016 disminuyó a 4.2, mientras que para 2018 no se tenían datos al respecto (Presidencia de la República, 2018: 113).

Para el objetivo 2 (disminuir la desnutrición infantil aguda y crónica) se establecieron tres indicadores relacionados con la talla para la edad, bajo peso para la talla y bajo peso la edad en menores de cinco años, pero no había datos disponibles sobre dicho indicador para el periodo 2014-2018 (Presidencia de la República, 2018: 113). Por último, los datos sobre participación comunitaria serán analizados en el apartado La participación en el PCC.

En su última valuación de lo que contribuyen los programas sociales en la disminución de la pobreza y las carencias sociales, el CONEVAL calificó al PCC como “ligeramente prioritario” en la disminución de la carencia por acceso a la alimentación (CONEVAL, 2018b: 37), pero “fuertemente prioritario” para incrementar el ingreso (CONEVAL, 2018b: 24); esto último se valoró así, como se verá más adelante, por su contribución al ahorro familiar de las integrantes de la Comisión de Alimentación.

Con respecto a los alimentos que se entregan en los Comedores Comunitarios, la SEDESOL diseñó, junto con un grupo de nutriólogos de la Secretaría de Salud, un recetario a fin de que los alimentos cumplieran con estándares de nutrición. No obstante, en una visita de revisión de cumplimiento, la ASF indicó que en 72 por ciento de los comedores visitados, los alimentos diarios no se preparan con el recetario de la SEDESOL sino con base en menús diseñados por la propia Comisión de Alimentación, los cuales “no se encuentran autorizados por la SEDESOL, lo que no asegura

que las raciones diarias cuenten con las necesidades nutrimentales básicas" (ASF, 2017b: 22).

La conclusión de la ASF se confirma en un estudio del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo de la Universidad Nacional Autónoma de México, que indicó la existencia de un patrón en los Comedores Comunitarios sobre la presencia de dietas poco equilibradas y que no necesariamente resultan saludables:

Algunos de los ingredientes de los platillos notoriamente no guardan proporciones apropiadas entre sí, resultando en dietas con alto contenido de sodio, azúcares, carbohidratos y grasas, y cantidades reducidas de proteína, vitaminas y minerales. Asimismo, los menús ofrecidos no garantizan estar orientados a la prevención de enfermedades, principalmente debido a que la base de la dieta diaria la constituyen los alimentos procesados proporcionados por el PCC, que por estar enlatados pueden contener alto contenido de sodio y, en algunos casos, azúcares y conservadores; se proporciona a los niños café o jugos industrializados con alto contenido de azúcar; y, en lo general, se utiliza una gran cantidad de aceite para cocinar los alimentos [...]. [Por ello] Hasta el momento es posible señalar que el PCC se ha concentrado más en atender la carencia de acceso a alimentos, que en garantizar el derecho a la alimentación (nutritiva, suficiente y de calidad) de su población beneficiaria, como plantea su objetivo general (Hernández Ochoa y Yaschine, 2015: 18, 22).

Por último, en la fiscalización realizada al PCC por la ASF, correspondiente a la Cuenta Pública 2015, se encontró que los gastos por suministro, abasto, almacenamiento y distribución de alimentos excedieron lo aprobado por un monto de 142 millones de pesos, por lo que solicitó a la SEDESOL iniciar las investigaciones pertinentes e iniciar, en su caso, el procedimiento administrativo sancionatorio (ASF, 2017b: 16).

En el aspecto cualitativo, dado que el PCC no cuenta con evaluaciones de impacto (CONEVAL, 2017g: 1), se suele citar el Estudio de seguimiento físico y operativo del PCC, realizado en 2016 por la empresa consultora Berumen y Asociados, la cual realizó un análisis de resultados sobre la operación y el funcionamiento de los Comedores Comunitarios, así como de la percepción sobre la seguridad alimentaria de 1345 beneficiarios en 256 comedores entre noviembre y diciembre de 2016 (Berumen, 2016: 26-30).

Un hallazgo relevante de dicho estudio indica que los Comedores Comunitarios suelen operar de lunes a viernes, sirviendo desayunos entre las 7:40 y las 10:00 de la mañana, mientras que la comida se ofrece entre las 12:40 y las 14:50 horas (Berumen, 2016: 4). Los recursos obtenidos con la cuota de recuperación se utilizan en su mayoría (51.5 por ciento) para la compra de productos frescos (frutas, verduras, carne, pollo, pescado, queso, etcétera) y para el pago de servicios, como luz y gas (30.7 por ciento), mientras que el resto se reparte entre las cocineras o voluntarios y, a veces, entre los comensales (Berumen, 2016: 5).

Esquema 8  
Numeralia del PCC

Presupuesto (2014-2018)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2014: 1,555.5 millones de pesos</li> <li>• 2015: 3,155.7 millones de pesos</li> <li>• 2016: 3,150.2 millones de pesos</li> <li>• 2017: 3,059.2 millones de pesos</li> <li>• 2018: 3,205.7 millones de pesos</li> </ul>
Cobertura (junio 2018)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 5,709 Comedores Comunitarios (Blog de SEDESOL)</li> <li>• 5,360 Comedores Comunitarios (Portal Transparencia Presupuestaria de la SHCP)</li> </ul>
Población atendida respecto de la población objetivo (2014-2016)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 43.64 por ciento</li> </ul>
Indicador base de cumplimiento (2014-2016)	Porcentaje de población con seguridad alimentaria <ul style="list-style-type: none"> <li>• 2014: 57.5 por ciento</li> <li>• 2016: 59.3 por ciento</li> <li>• Meta 2018: 60.1 por ciento</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

Asimismo, 92.3 por ciento de los usuarios cree que los Comedores Comunitarios le han permitido mejorar su alimentación. Además, dijeron sentirse satisfechos o muy satisfechos con el trato recibido (91.2 por ciento), el sabor de los menús (93.3 por ciento), la cantidad de porciones que reciben (91.5 por ciento) y la variedad en los menús ofrecidos (88.4 por

ciento). Asimismo, quienes tenían hijos menores de 16 años, 34.3 por ciento, afirmaron que su hija o hijo come mejor en el Comedor Comunitario que en su casa (Berumen, 2016: 6-7).

Sin duda el dato más interesante del estudio es que 92.3 por ciento de los beneficiarios considera que los Comedores Comunitarios les ha permitido mejorar su alimentación, principalmente, porque comen más sano y nutritivo, hay más variedad de comida y pueden comer más cantidad (Berumen, 2016: 7).

En contraste con lo hasta ahora expuesto, de otros estudios y la investigación propia, es factible afirmar que la evaluación de los entrevistados, en el trabajo de campo sobre el PCC, oscila entre quienes lo califican de manera sobresaliente y entre quienes lo cuestionan, sobre todo por su intencionalidad política y algunos aspectos puntuales de su implementación. El primer grupo lo conforman funcionarios de la SEDESOL y beneficiarios del PCC, mientras que quienes mencionaron el segundo tipo de juicios fueron investigadores, integrantes de organizaciones de la sociedad civil y, para aspectos puntuales del desempeño del programa, algunas cocineras de los Comedores Comunitarios.

Un primer hallazgo por destacar es lo que se podría denominar la influencia del factor político (en su acepción de *politics*) horizontal y verticalmente para el despliegue del PCC. En efecto, como fue mencionado por funcionarios de la SEDESOL —en las oficinas centrales de la Ciudad de México y en las Delegaciones de la SEDESOL en Guerrero, Oaxaca y Yucatán, avalado por los Coordinadores Regionales en dichas entidades—, la instalación de los Comedores Comunitarios dependió ampliamente de las negociaciones para la aceptación del programa social, primero, por los gobernadores de los estados y, posteriormente, por las comunidades.

Para el caso de los gobernadores de las entidades, el conflicto se originó cuando éstos tenían una propuesta de programa estatal similar a la del PCC; de manera que, cuando no quisieron imponer sus propios términos y hasta utilizar los recursos del PCC para su propia propuesta, directamente la rechazaron para que no “estorbara su programa”. Según las versiones de los funcionarios entrevistados, esto obviamente complicó la implementación del PCC y afectó sus cifras de cobertura a nivel nacional.

Con respecto a la aceptación vertical del PCC, los delegados de la SEDESOL y los coordinadores regionales en las entidades indicaron que las comunida-

des también representaron un factor nodal para la implementación del programa. Aludieron a la organización como el vector central para ello, pues en numerosas ocasiones les sucedió que las comunidades no querían el programa (en algunos casos, plantearon interés únicamente por el presupuesto del mismo) o tenían interés en instalar un Comedor Comunitario en su comunidad, pero no contaban con la organización previa que demanda como requisito los lineamientos del PCC (recuérdese que se pide contar con Asamblea Comunitaria, Comité Comunitario y Comisión de Alimentación).

De cualquier forma, tanto para la vertiente horizontal (SEDESOL-gobierno de los estados) como para la vertiente vertical (SEDESOL-municipios/comunidades), la negociación fungió como una práctica cardinal para la puesta en marcha del PCC y la instalación de los Comedores Comunitarios. Dijo al respecto el delegado de la SEDESOL en Oaxaca:

[...] previamente, nosotros llegamos desde el consejo de desarrollo municipal, si el consejo municipal me da la oportunidad de entrar, voy al siguiente nivel, voy a las asambleas comunitarias a integrar el comité comunitario y si el comité comunitario lo logro conformar me voy a la siguiente fase, y así, así, así, no parto de llegar y convoco ya, porque entonces, simplemente no me dejan entrar, o sea, tienes que seguir el proceso de organización cultural que existen en las comunidades (entrevista con Juan Mendoza Caballero, delegado de la SEDESOL en Oaxaca, Oaxaca, 29 de noviembre de 2016).

La negociación supone un reconocimiento previo de las partes, de manera que es factible apuntar que para la implementación del PCC estuvieron en disputa numerosos actores, intereses, códigos, símbolos y procedimientos. Es decir, aunque en algunas entidades federativas la aceptación fue tersa e inmediata, en otras estuvo marcada por las negociaciones y concesiones entre partes, donde a veces ocurrió que el PCC fue “tramitado” directamente por un miembro de la clase política (por ejemplo, en Guerrero una diputada realizó “las gestiones” para instalar un comedor) o fue rechazado (en algunas comunidades de Oaxaca). Los niveles más agudos de los acuerdos ocurrieron en entidades donde los gobernadores acababan de ganar la gubernatura de manera amplia, no tenían contrapesos sobresalientes en sus entidades, pertenecían a partidos distintos al PRI, o en alianzas de partidos. Para el caso de las comunidades, éstas tenían mayor poder

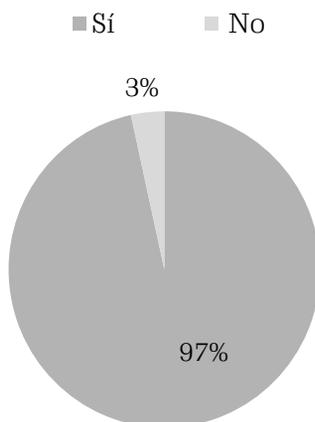
de negociación cuando contaban con un amplio historial de movilizaciones o directamente contaban con varias organizaciones sociales.

En cualquier caso, la irrupción del factor político, que no fue mencionado en los estudios sobre el PCC atrás citados, denota la disputa de capitales de diversa índole (principio político, por definición) y es un fundamento central en la implementación, y hasta podría decirse que también en la eficacia de los programas sociales en México, aunque su diseño operativo suponga estructuras verticales, como en el PCC. Lo político, entonces, puede ser causa suficiente para la puesta en práctica de la política social.

Pasando a temas concretos de desempeño del PCC, y para presentar opiniones recabadas directamente en las comunidades y los Comedores Comunitarios, resulta relevante indicar que, según el trabajo de campo, se confirman los niveles de aceptación del programa expuestos por el estudio de Berumen (2016), pues 97 por ciento de los entrevistados (56 de 58), integrantes de la Comisión de Alimentación y beneficiarios del programa, afirmó que el PCC sí cumple con sus objetivos.

Gráfica 2  
Cumplimiento de los objetivos del PCC según opinión de los entrevistados

¿El programa cumple con sus objetivos?



Fuente: Elaboración propia.

Según se pudo constatar en la visita a los Comedores Comunitarios, tales niveles de aceptación del PCC entre los integrantes de los Comités Comunitarios, la Comisión de Alimentación, las voluntarias y los comensales se debe a que los beneficios son tangibles, sistemáticos y cotidianos. Como lo sintetizó una integrante de la contraloría social de PCC en la comunidad de Temó, municipio de Chilón, en Chiapas:

Nosotras vemos que realmente está funcionando el programa como se dijo al principio. [...] Vemos que es un beneficio para nuestra comunidad porque los niños y los adultos mayores están viniendo a comer, por eso nos gusta tener el comedor (entrevista con Petrona Moreno Díaz, integrante de la Contraloría Social del PCC en Temó, Chiapas, 8 de mayo de 2018).

En el comedor de la comunidad San Jerónimo, en Bachajón, Chiapas, la cocinera voluntaria Estela Hernández Silvano aseveró sobre el PCC que “es un programa bueno porque nos ayuda mucho, y hay mucha gente que tiene más necesidades y recurren al comedor para venir a comer, están contentas las señoras, los niños, porque pasan a comer y se van contentos a la escuela”.

Tal valoración fue ampliamente compartida en el resto de los Comedores Comunitarios visitados. Por ejemplo, en el comedor Laguna Diamante ubicado en Acapulco, Guerrero, los comensales entrevistados afirmaron que “el comedor es de ayuda para la economía familiar”. A su vez, la presidenta del Comedor Comunitario aseveró:

Me parece un programa excelente para la gente de la comunidad, es un apoyo muy grande para ellos, más las personas de escasos recursos, como son niños, adultos mayores, embarazadas es la prioridad que se le dan a ellos, me parece excelente este programa del comedor (entrevista con Juana Viviana Jiménez, presidenta del Comedor Comunitario, Acapulco, Guerrero, 8 de diciembre de 2016).

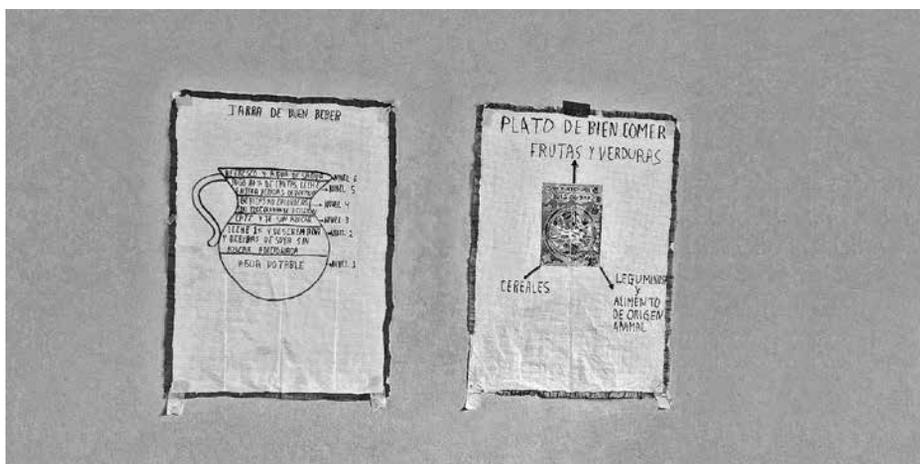
También sobre el tema de apoyo a la economía familiar, conviene rescatar la opinión de un promotor comunitario de la comunidad de San Sebastián, en Bachajón, Chiapas:

[A las personas les gusta el programa] porque se benefician en cuestión de recursos, en la economía. A veces cuando van al mercado se gasta más, en cambio cuando reciben el apoyo con solo dos pesos ya comen bien los

niños, así como dijeron las voluntarias *ese rato*, los niños pasan desayunar con solo dos pesos, ya no compran productos chatarras como los totis, acá ya comen bien, y eso les ayuda a concentrarse más en sus clases (entrevista con promotor comunitario del PCC en San Sebastián, Chiapas, 16 de noviembre de 2016).

Es decir, como rotunda y jactanciosamente fue expresado por el director de Participación Social de la SEDESOL, que coordina nacionalmente el PCC: “Los comedores comunitarios están funcionando porque la gente está comiendo, está muy agradecida”.

En opinión ampliada de las cocineras voluntarias, el PCC les parece muy benéfico porque también les ha asesorado con temas de nutrición y de variedad de platillos. Al respecto, mencionaron “el plato del buen comer”, una guía visual para orientar sobre una alimentación balanceada y nutritiva. De hecho, en 14 de 15 comedores visitados había cartulinas con imágenes de dicho esquema visual. Al abordar estos temas de orientación, las cocineras voluntarias mencionaron y valoraron positivamente las capacitaciones que han recibido sobre nutrición y preparación de alimentos en el marco del PCC.



Cartulina del plato del buen comer en el Comedor Comunitario de La Gloria, en Ocosingo, Chiapas.

Foto: Pablo Hernández Gómez.

A grandes rasgos se puede afirmar que la alta valoración que tiene el PCC en las comunidades se debe a que les ha aportado beneficios en especie (alimentos), económicos (ahorro familiar) y de capacitación (pláticas sobre nutrición y preparación de alimentos saludables) inmediatos y continuos.

Las altas valoraciones sobre el PCC no suprimen las quejas puntuales y la desconfianza de quienes concurren directamente a los Comedores Comunitarios. Por principio de cuentas, prácticamente todas las personas entrevistadas tuvieron algo que decir cuando se les preguntó si tenían alguna sugerencia para mejorar el programa. Las cocineras voluntarias fueron quienes más información aportaron al respecto, apuntando varios aspectos de carácter operativo como elementos de mejora de los Comedores Comunitarios. Uno de ellos, acaso inesperado, fue el de los alimentos.

Según reiteró el delegado de la SEDESOL en Oaxaca, en el marco del PCC se estableció una canasta básica de productos para todo el país: “Entonces, por ponerles un ejemplo, estábamos sirviendo machaca desde Baja California hasta Chiapas y también se les daban recetas, recetarios y menús”. Precisamente, ese alimento generó muchos comentarios, pues cocineras voluntarias y promotores comunitarios de las entidades del sur del país indicaron su extrañamiento ante el uso de un producto desconocido y, en algunos casos, hasta nombrado como “culturalmente lejano”. Tanto fue la reacción a productos desconocidos que debían emplear en la preparación de alimentos, que el entonces secretario de Desarrollo Social en 2016, José Antonio Meade, declaró: “No a todo mundo en todas partes les gusta lo mismo, vamos a ajustar los menús para que se vayan acercando a lo que regionalmente nos gusta más para que nos sintamos más en casa”.<sup>148</sup>

Otro aspecto constantemente mencionado por las cocineras fue lo que nombraron como “desabasto de artículos indispensables para la cocina”, tales como aceite, azúcar y utensilios de cocina. Con respecto a los primeros, según comentaron, cada mes les mandan una ración de aceite y azúcar, pero es poca y no les alcanza para preparar los alimentos ni racionándolos. Con respecto a los segundos, mencionaron que los utensilios para

<sup>148</sup>Montalvo, Tania (2016), “Después de 3 años de operar con fallas, Peña anuncia cambios en comedores comunitarios”, en *Animal Político*. 31 de mayo de 2016. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2016/05/despues-de-3-anos-de-operar-con-fallas-pena-nieto-anuncia-cambios-en-el-programa-de-comedores-comunitarios/> (consultado el 20 de marzo de 2017).

preparar la comida y servirla a los comensales se desgastan muy rápido y no reciben repuestos del programa, como lo expresó la vocal de la contraloría social en Temó, Chiapas, Juana Gómez Díaz: “Los materiales se nos están gastando, platos, ollas, vasos, porque lo usamos a diario, por eso ya nos hace falta, los insumos a veces nos hacen falta, tenemos que comprar porque vienen todos a comer”.

Uno más de los comentarios, ampliamente secundado por las cocineras y los promotores, se relacionó con la infraestructura mínima para los Comedores Comunitarios. Hubo varias menciones sobre la falta de pisos de concreto o techos estables en los espacios de los comedores, como lo afirmó el promotor Rubicel Gómez, del comedor Las Guacamayas, en el municipio de Chilón, Chiapas: “Hay comunidades en donde si necesitan que se les tire piso, porque son de lodo, de tierra, y es muy importante eso para que se pueda trabajar bien y los beneficiarios coman bien, igual eso pues afecta mucho a los niños”.

Además, los promotores y las mismas cocineras plantearon la opción de que se les otorgase un apoyo económico a las cocineras, pues laboran de forma voluntaria, de lunes a viernes, en jornadas que suelen ser hasta de nueve horas. Una de las voluntarias del Comedor Comunitario Laguna Diamante en Acapulco, Guerrero, refirió a los gastos que tienen en sus hogares: “Otros gastos que tenemos con nuestros hijos en la escuela, libro, o que el uniforme, o que se te llega a enfermar, obviamente todo eso genera un gasto, y el comedor pues no nos apoya”. Incluso, en el Comedor Comunitario de Tuncingo, en Guerrero, todas las cocineras y promotores entrevistados indicaron que, si no reciben algún incentivo económico, piden por lo menos ser incorporados al programa Prospera, pues no todos los que participan en los comedores son beneficiarios de dicho programa de transferencias.

Aun así, las cocineras voluntarias han construido opciones para solventar sus requerimientos. Han decidido utilizar las cuotas de recuperación precisamente para comprar más insumos (aceite, azúcar), productos (frutas y verduras), utensilios de cocina y en algunos comedores decidieron repartirse las cuotas recabadas cada día. Es decir, pueden hacer peticiones para atender necesidades de operación puntuales, pero terminan creando sus propias formas de resolverlas. Algo que sugiere la creación de un espacio sociopolítico, generado por la política social y su reapropiación por quienes lo implementan y a la vez son beneficiarios.

Por último, una apreciación de hondo calado surgió en medio de los elogios al programa. Provino de una de las cocineras voluntarias del Comedor Comunitario de San Sebastián, en Bachajón, Chiapas, quien después de reiterar los beneficios en alimentación y ahorro familiar del PCC que otras de sus compañeras expusieron, comentó:

Bueno lo que yo pienso pues es que también preocupa que cuando se cambie de gobierno ya no regrese el programa porque ya les beneficia mucho a las beneficiarias, porque igual si pasa creo que les afectaría un poco, ¿por qué?, porque ya están acostumbradas de cómo está siendo en estos tres años (entrevista con Adriana Díaz Jiménez, cocinera voluntaria del Comedor Comunitario de San Sebastián, Bachajón, Chiapas, 16 de noviembre de 2016).

Es decir, la señora Adriana Díaz Jiménez, beneficiaria en años previos de otros programas sociales, apuntó uno de los temas centrales a los que se recurre como causa de la ineficiencia de los programas sociales: la sostenibilidad. Es decir, que lo que se implementen no sean programas asistenciales, realizados únicamente como paliativos puntuales de carencias, sino políticas amplias e integrales que trasciendan lo coyuntural para buscar hacer sostenible la intervención de desarrollo.

Precisamente, la anterior es una de las mayores dudas que genera el PCC: si bien atiende la alimentación de las personas en condición de pobreza alimentaria, no coadyuva a la seguridad alimentaria de los beneficiarios por no contar con un esquema que trascienda el mero suministro de dos platos de comida, cinco veces a la semana. Así lo patentiza de manera rotunda la ASF en la, hasta ahora, última evaluación de desempeño que realizó al PCC al afirmar que “el programa orienta su operación a la atención tangencial de las causas del problema de la falta de acceso a la alimentación, pero no da una solución estructural a las mismas” (ASF, 2018c: 77).

Por eso la perspicaz y legítima preocupación de la señora Adriana Díaz Jiménez: ¿cómo le harán las y los beneficiarios del PCC para conservar el nivel y la suficiencia de alimentación cuando el programa desaparezca? He aquí uno de los aspectos medulares, aunque no novedosos, para incrementar la eficiencia de los programas sociales.

Aunque la crítica a la intervención paliativa fue expuesta de manera franca por la cocinera voluntaria de Bachajón, otros de los entrevistados

dejaron entreverla cuando, al solicitarles recomendaciones al PCC, también sugirieron aprovechar más el espacio de los comedores para actividades más allá de festejos; concretamente, recibir capacitaciones que les pudiesen servir de utilidad.

Según fue informado durante el trabajo de campo, en el espacio de los comedores comunitarios se han llevado a cabo actividades culturales, capacitaciones, proyectos productivos y festejos. Sobre las primeras, el director de Participación Social de la SEDESOL indicó que se trata de actividades que fomentan la cohesión social de las comunidades, y puso como ejemplo el cine sillita:

[...] cine sillita lo que hace es que en los comedores comunitarios se pinta una pantalla en la pared con pintura antirreflejante y se les da un proyector junto con unas películas con temas que tengan que ver con valores, o sea todos los temas de las películas los da a través de la secretaría de Cultura y tienen que ver específicamente cada una con algún tema o con un valor social, tiene que ver por ejemplo, con *bullying*, con el cuidado del agua, cuidado de la luz, la no violencia, no embarazo juvenil, etcétera. Entonces les ponen las películas y acabando la película hacen diferentes dinámicas: ¿tú como cuidas el agua?, ¿tú cómo te lavas las manos?, etcétera. Entonces la comunidad se empieza a involucrar y se llama cine sillita porque precisamente lo que hace es que las personas traen la sillita de su casa y la ponen en el comedor para ver la película (entrevista con el maestro Alejandro Cruz Sánchez, director de Participación Social de la SEDESOL, Ciudad de México, 10 de noviembre de 2016).

Por otro lado, también se han impartido capacitaciones en los espacios de los Comedores Comunitarios, las cuales han tenido que ver principalmente con nutrición, preparación saludable de alimentos, salud y reciclaje, y han sido impartidas por promotores comunitarios, nutriólogos y personal de la SEDENA y la SEMAR. Además, durante el trabajo de campo se advirtió que, en el espacio de un Comedor Comunitario, el de Laguna Diamante en Guerrero, se “criaban gallinas y tenía un huerto con apoyo de la SEDESOL”. De los comedores visitados, ése fue el único donde se tuvo conocimiento de proyectos similares.

También se han utilizado los recintos de los Comedores Comunitarios para realizar festejos o, como dijo una cocinera voluntaria del Comedor Comunitario El Paraíso, en Ocosingo, Chiapas, también usan el espacio

“para convivir un ratito”. Interpretado por el director de Participación Social de la SEDESOL: las voluntarias y los beneficiarios han creado “un sentimiento de pertenencia” con los Comedores Comunitarios.

Sin embargo, más allá de la convivencia y la cohesión social, lo que las sugerencias de los beneficiarios apuntaron fue a utilizar el espacio que el PCC ha generado para ofrecerles opciones que les ayuden a afrontar otras carencias específicas, fundamentalmente relacionadas con los ingresos; es decir, articular la política social con la económica.

La sugerencia del uso del espacio de los comedores como eje articulador de otros proyectos de desarrollo social ha sido reconocido por las propias autoridades de la SEDESOL, quienes, en el marco de la CNCH, han considerado ampliar la infraestructura de la red de Comedores Comunitarios a fin de atender otras carencias, como el rezago educativo y el acceso a servicios de salud y seguridad social.<sup>149</sup> También reconocieron en 2016 que de los Comedores Comunitarios instalados desde 2013, sólo 12 por ciento está vinculado a un proyecto productivo y el resto sólo se enfoca en la entrega de alimentos dos veces al día, de lunes a viernes.<sup>150</sup>

Que los programas sociales superen el asistencialismo para vincularse con los ámbitos del ingreso y los empleos, es una de las recomendaciones que los especialistas han emitido sistemáticamente para coadyuvar a la sostenibilidad y, por tanto, a la eficiencia en la política social. Tal recomendación es sumamente apropiada para el PCC, pues la articulación de los ámbitos de la alimentación y del empleo es una de sus mayores áreas de oportunidad, sobre todo, englobar el programa en una estrategia de desarrollo social que tuvo como propósito la inclusión social mediante la coordinación entre instancias y niveles de gobierno y la integración de las acciones en el ámbito del desarrollo social.

<sup>149</sup>Notimex (2016). “Sedesol fortalecerá aspectos nutricionales de comedores comunitarios”, en *Uniradio Noticias*. 5 de abril de 2016. Disponible en: <http://www.uniradionoticias.com/noticias/sonora/403653/sedesol-fortalecera-aspectos-nutricionales-de-comedores-comunitarios.html> (consultado el 18 de marzo de 2017).

<sup>150</sup>Montalvo, Tania (2016). “Los comedores comunitarios entregan alimentos, pero no acaban con el hambre; Sedesol alista cambios”, en *Animal Político*. 15 de marzo de 2016. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2016/03/los-comedores-comunitarios-entregan-alimentos-pero-no-acaban-con-el-hambre-sedesol-alista-cambios/> (consultado el 20 de marzo de 2017).



Hora de la comida en el Comedor Comunitario Las Guacamayas, en Temó, Chiapas.  
Foto: Pablo Hernández Gómez.

No obstante el área de oportunidad mencionada, es valioso que el PCC haya generado un espacio de convivencia entre beneficiarios, que en algunos casos ha producido sentido de pertenencia, coadyuvando así a la cohesión social de las comunidades donde hay Comedores Comunitarios instalados. Es, entonces, un territorio propicio y altamente útil para analizar la participación, lo que procede en el siguiente apartado.

#### LA PARTICIPACIÓN EN EL PROGRAMA COMEDORES COMUNITARIOS

Como se expuso previamente, a partir de la adopción de un paradigma que pone en el centro de la gestión pública la agencia de los ciudadanos y la vigencia de sus derechos, la participación (sea ciudadana, social o comunitaria) se ha convertido en uno de los fundamentos de la política social en México, pues se ha incorporado en la LGDS, las estrategias, los programas, los lineamientos, las reglas de operación y los indicadores, ya sea considerándola como principio, objetivo o eje transversal.

Tal incorporación de la democracia en la política social mexicana responde a la concepción de “participación como eficiencia” (Peris, 2014: 12-13), la cual está sustentada en la revalorización de la participación a partir de ser funcional a la democracia, la gestión pública y el desarrollo. Es decir, respondiendo a un nuevo contexto mundial (Pomeroy, 2009: 136), desde organismos internacionales e instituciones financieras (Cooke y Kothari, 2001) se ha impulsado la perspectiva del ciudadano activo en la vida pública (Canto Chac, 2017: 36) para coadyuvar en la consolidación democrática (Sánchez-Mejorada, 2011: 19), la eficacia y legitimidad de las intervenciones para el desarrollo (Rahnema, 1996) y la gestión pública en general.

La participación fue un nodo relevante para las redefiniciones contemporáneas de la gestión pública y el desarrollo humano. Por el lado de la gestión pública, se afirmó que la participación le aportaba tres tipos de rendimientos: procedimental (sobre los procesos políticos que subyacen en la toma de decisiones); eficacia decisoria (representatividad, corresponsabilidad y eficiencia de las decisiones), y cívico (fortalecimiento de cultura cívica) (Navarro, 2008). Fue tal la relevancia que adquirió la participación dentro de la llamada “nueva gestión pública” en América Latina que el Sistema Interamericano de Derechos Humanos reconoció la participación ciudadana en el gobierno y los asuntos públicos como un derecho fundamental, asentándolo en la Declaración y Convención Americanas y la jurisprudencia de la Corte Interamericana, incluso en 2009 se aprobó una Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública.

Simultáneamente, se concibió a la participación como una estrategia del desarrollo humano (PNUD, 1993), en la medida que tiene valor constitutivo, instrumental y constructivo para la ampliación de las capacidades de las personas (Sen, 1999), coadyuvando así al cumplimiento de los derechos humanos y empoderando a los sectores pobres y excluidos (Klikberg, 1999). Como se asentó en el Informe sobre Desarrollo Humano 2002 del PNUD “La estrategia para el desarrollo humano del siglo XXI: promover la participación mediante la gestión democrática de los asuntos públicos” (PNUD, 2002: 53).

Por lo anterior, la participación (ciudadana, social y comunitaria) se volvió una condición discursiva de legitimidad en los ámbitos de la gestión pública y el desarrollo humano, lo que explica que fuese adoptada por el Estado mexicano en el ámbito de su política social.

En el tema específico de este libro, la participación (denominada comunitaria) es el quinto de los objetivos de la CNCH: “promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre”. Es decir, recuperando la noción de que los beneficiarios de las políticas sociales son agentes de su propio desarrollo, para encauzar su participación como un instrumento para el prioritario de hacer vigente el derecho a la alimentación en la población de pobreza multidimensional extrema.

En el caso del PNMSH, la participación (que allí se califica como social) se establece como el primero de los ejes del nuevo enfoque de atención y se define según los términos indicados al inicio del presente apartado:

Se trata de que los individuos, frecuentemente vistos como receptores pasivos de los bienes y servicios sociales, es decir, como beneficiarios, se conviertan en actores activos de la materialización de esos derechos, esto es, en derechohabientes sociales. Es más que un cambio de conceptos: es un cambio de actitudes tanto de los individuos como de las instituciones públicas. El derechohabiente social participa para hacer realidad los derechos sociales y humanos. Las instituciones reconocen que es su obligación responder a las demandas y trabajar conjuntamente con los individuos y sus comunidades. En su acepción más profunda, es formar ciudadanía, es decir, sujetos activos de derechos (SEDESOL, 2014: 4).

En el PNMSH también se cataloga a la participación como “vía para generar cohesión social”, “un instrumento que coadyuva a la correcta ejecución de los programas” y “da mayor permanencia a las acciones públicas” (SEDESOL, 2014: 4-6). “La participación social es, además, un componente esencial de la planeación, la ejecución y la evaluación de los programas institucionales” (SEDESOL, 2014: 42).

Más allá de definiciones, el PNMSH es también relevante para el análisis de la participación en la política social en México porque la operacionaliza, estableciendo líneas de acción, indicadores e índices.

Reconociendo “la participación social como elemento esencial para resolver problemas específicos” en democracia y que “es esencial que los programas y las acciones de gobierno estén fundamentados en el conocimiento de las personas y sus comunidades sobre sus propias necesidades y particularidades” (SEDESOL, 2014: 42), en el decreto de su creación se asientan dos estrategias y nueve líneas de acción para cumplir con su ob-

jetivo 6 (promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre), que comparte con la CNCH.

En el caso de las dos estrategias, se trata de proyecciones que apuntan a los mecanismos por los cuales se participa y a los actores sociales que participan. A su vez, las primeras cuatro líneas de acción (establecidas para la primera estrategia) se refieren a los mecanismos participativos desplegándolos en los Comités Comunitarios, las redes comunitarias, los modelos de participación en los programas sociales y una última línea genérica que apunta a garantizar la participación con igualdad y no discriminación. Las restantes líneas de acción (asentadas para la segunda estrategia), vinculadas a los actores sociales, enuncian apoyos a proyectos que promuevan la inclusión social, promover la autogestión comunitaria, reconocimiento y difusión de buenas prácticas, consolidar alianzas entre los órdenes de gobierno y las organizaciones de la sociedad civil, y fortalecer el reconocimiento institucional de las organizaciones civiles, sociales y comunitarias (SEDESOL, 2014: 42).

Asimismo, el decreto del PNMSH estableció indicadores para sus objetivos. En el caso del objetivo 6, fijó como su indicador el porcentaje de Comités Comunitarios instalados en los municipios de la CNCH, describiendo dicho indicador como el porcentaje de Comités Comunitarios instalados que operan de manera regular en las tareas de diagnóstico, planeación y seguimiento de acciones y se alinean con las acciones de la CNCH. Además, asentó 2013 como línea base de 57.4 por ciento determinando como meta 100 por ciento de Comités instalados en los municipios de la CNCH para 2018 (SEDESOL, 2014: 47).

Como se detalla en el cuadro 36, el desglose operativo del objetivo vinculado a la participación contempla a los actores participantes y los mecanismos participativos centrándose en la figura de los Comités Comunitarios, pero buscando fortalecer a las redes comunitarias, las organizaciones de la sociedad civil y otros modelos de participación en los programas sociales teniendo como principios la igualdad, la no discriminación la inclusión social, la autogestión social y comunitaria y la cohesión social. Es decir, sin ser exhaustiva, se trata de una operacionalización ampliada a varios componentes que se mencionan como relevantes en la bibliografía sobre la participación. No obstante, el asunto es que, a pesar de las dos estrategias y las nueve líneas de acción, el PNMSH establece sólo un único indicador para valorar el cumplimiento del objetivo de participación: el porcentaje de Comités Comunitarios instalados en los municipios de la CNCH.

Cuadro 36  
Operacionalización del objetivo de participación en el PNMSH

<i>Estrategias</i>	<i>Líneas de acción</i>	<i>Indicador</i>
<p>1. Consolidar mecanismos de participación social para que las personas y sus comunidades sean sujetos activos en las políticas públicas.</p> <p>2. Fortalecer a los actores sociales para que a través de sus actividades promuevan el desarrollo de la cohesión y el capital social de grupos y zonas que viven en situación de vulnerabilidad y exclusión.</p>	<p>1. Formar Comités Comunitarios que vinculen necesidades y prioridades de las personas y sus comunidades a acciones de programas sociales.</p> <p>2. Fortalecer las redes comunitarias, así como su relación con las instituciones públicas y los sectores social y privados.</p> <p>3. Instrumentar en los programas sociales modelos de participación en la planeación, operación, seguimiento y evaluación.</p> <p>4. Garantizar la participación de todos los integrantes de las comunidades en la toma de decisiones con igualdad y no discriminación.</p> <p>1. Apoyar proyectos de la sociedad civil a través de mecanismos de coinversión que promuevan el desarrollo y la inclusión social.</p> <p>2. Fortalecer la capacidad creativa y los conocimientos de los actores sociales, a fin de promover la autogestión social y comunitaria.</p> <p>3. Reconocer, sistematizar y difundir las mejores prácticas de desarrollo, inclusión y cohesión social realizadas por organizaciones de la sociedad civil.</p> <p>4. Consolidar alianzas entre los tres órdenes de gobierno y las organizaciones de la sociedad civil para fortalecer los mecanismos de coinversión social.</p> <p>5. Fomentar la organización civil, social y comunitaria, así como sistematizar su documentación y registro que fortalezca su reconocimiento institucional.</p>	<p>Indicador: Porcentaje de Comités Comunitarios instalados en los municipios de la CHNCH.</p> <p>Descripción: El indicador muestra el porcentaje de comités comunitarios instalados que operan de manera regular en las tareas de diagnóstico, planeación, y seguimiento de acciones y se alinean con las acciones de la CNCH.</p> <p>Línea base 2013: 57.4 por ciento. Meta 2018: 100 por ciento.</p>

Fuente: Elaboración propia.

Efectivamente, aunque la SEDESOL estableció en su sitio web seis indicadores para evaluar el avance de las dos estrategias del objetivo de parti-

cipación (cuatro respecto de la primera estrategia y dos para la segunda estrategia),<sup>151</sup> desde su planteamiento no se contó con información para determinar su grado de avance (CONEVAL, 2015c: 23), por lo que en la práctica sólo se ha utilizado el indicador del porcentaje de Comités Comunitarios instalados para evaluar el objetivo de la participación en la CNCH y el PNMSH, como se reitera en el anexo estadístico del 6º informe de gobierno 2012-2018 del presidente Enrique Peña Nieto (Presidencia de la República, 2018: 113). Este indicador se contabilizó hasta 2015 y tuvo una cifra de 67.8 por ciento en el informe de gobierno 2012-2018.<sup>152</sup>

No obstante, como se describirá en este apartado, según lo analizado en su diseño y lo observado en el trabajo de campo, la participación en el PCC trasciende la mera instalación de los Comités Comunitarios. Es más, el propio espacio que significan los comités es insuficiente para delimitar el fenómeno de la participación en el programa, pues ésta se despliega en más esferas, como se apunta en la Matriz de Indicadores para Resultados del propio programa, la cual establece como indicadores de la participación social el porcentaje de personas que participan en la preparación de alimentos del comedor, el promedio de usuarios por comedor y el porcentaje de vocales de la comisión de alimentación representadas por mujeres.<sup>153</sup> Es decir, aunque sea implícitamente, se reconoce que el fenómeno de la participación en la CNCH, el PNMSH y los Comedores Comunitarios va más allá de una única instancia y un sólo proceso.

La participación en el PCC se despliega en tres instancias: los Comités Comunitarios, la Contraloría Social y el Comedor Comunitario. Este último

<sup>151</sup>Los indicadores fueron para la estrategia 1: 1) Formación de Comités Comunitarios, 2) Fortalecimiento de redes Comunitarias, 3) Modelos de participación dentro de los programas sociales y 4) Participación en las comunidades. Los indicadores para la estrategia 2 fueron: 1) Apoyar proyectos de la sociedad civil y 2) Fortalecimiento de capacidad creativa y conocimientos de actores sociales. <http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Mapa> (consultado el 23 de septiembre de 2018).

<sup>152</sup>Ello se justifica porque “La constitución de Comités Comunitarios de la Cruzada Nacional contra el Hambre se realizó en coordinación con las instituciones públicas de educación superior en el país a través de Convenios de Colaboración celebrados con instancias de SEDESOL. Sin embargo, se dieron por terminados de manera anticipada estos convenios con fecha de corte al 31 de julio de 2015; por lo anterior, los indicadores y metas quedaron con registro a la fecha de terminación de los Convenios. En ese sentido, en 2016, 2017 y 2018 no se cuenta con ningún tipo de información” (Presidencia de la República, 2018: 113).

<sup>153</sup>Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del Programa Comedores Comunitarios, ejercicio fiscal 2018. Disponible en: <http://nptp.hacienda.gob.mx/programas/jsp/programas/fichaPrograma.jsp?id=20S279> (consultado el 23 de septiembre de 2018).

es lo que se podría denominar como la interfaz socioestatal (Isunza y Hevia, 2006), es decir, el espacio formal de encuentro, interacción y, al ser establecido por la política pública, de disputa entre el Estado y los actores sociopolíticos. Bajo esta perspectiva, se puede adelantar que el Comedor Comunitario es el territorio central de la participación en el PCC por ser el punto de contacto para la entrega de beneficios, un espacio abierto y sistemático que involucra a un mayor número de actores, mientras que, por ser puntos de gestión, tener un diseño semicerrado, no ser sistemáticos e involucrar a un menor número de personas, el Comité Comunitario y la Contraloría Social son los espacios subsidiarios de la participación en el programa.

### Los Comités Comunitarios

Según la cuarta disposición de los Lineamientos de organización y funcionamiento de los Comités Comunitarios de la CNCH y de los programas sociales federales:

Los Comités Comunitarios de la Cruzada Contra el Hambre y los de Programas Sociales Federales, son el órgano de participación y representación de una comunidad ya sea, urbana, rural o indígena, los cuales actuarán como:

- I. Grupos que se organizan y se capacitan para formar un núcleo ciudadano en cada comunidad, que les permita articularse con los tres órdenes de gobierno en procesos de planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de las obras y acciones de los programas sociales federales que convergen en la Cruzada.
- II. Instrumentos de organización de la población que los tres órdenes de gobierno reconocerán como instancias de participación y planeación comunitaria (SEDESOL, 2013e: cuarto).

Según la sexta disposición de los Lineamientos, los Comités Comunitarios cuentan con las siguientes funciones:

- I. Promover la organización de los miembros de la comunidad, estableciendo la Asamblea General como órgano de decisión de la comunidad;
- II. Detectar y priorizar la problemática existente en la comunidad y aprobar los diagnósticos y planes de desarrollo comunitario;

- III. Constituir comisiones de trabajo específicas, atendiendo a la implementación de los diversos 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 Cruzada Contra el Hambre y de los diferentes Programas Sociales Federales;
- VI. Establecer los 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 Cruzada Contra el Hambre, 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 (SEDESOL, 2013e: sexto).

Asimismo, los Comités Comunitarios deben integrarse con miembros de la comunidad y ser representados por una mesa directiva conformada por un presidente, un secretario, un tesorero y vocales de comisiones de trabajo, control y vigilancia. Deben ser elegidos democráticamente en

asamblea general buscando la equidad entre hombres y mujeres. En sus funciones, prestarán sus servicios de forma gratuita y quedarán sujetos a la voluntad de la asamblea general (2013e: séptimo).

Uno de los productos resultantes de la planeación participativa de los Comités Comunitarios es el Plan Comunitario, el cual debe contener la matriz de indicadores a atender, opciones de solución, metas, acciones, recursos, calendario de programación y responsables de cada una de las acciones (2013e: décimo noveno).

Entonces, los Comités Comunitarios fueron planteados como la instancia decisoria principal que articula la participación en la CNCH. Aquella ha sido catalogada como social o comunitaria, pero según el análisis del concepto en el capítulo 3, para el caso de los Comités Comunitarios, se trata más bien de una participación ciudadana, pues busca que el involucramiento de los participantes (si bien integrantes de una comunidad concreta) se encauce hacia la gestión pública de la política social; la proyección es que los comités “creados en las comunidades vincularían las prioridades de la sociedad con las acciones de gobierno y, así, participarían en la toma de decisiones” (CONEVAL, 2015b: 58). Los Comités Comunitarios son la institucionalización de dicho objetivo.

Sobre el funcionamiento de los Comités Comunitarios, se cuenta con un estudio realizado por el CONEVAL en 2015 donde, a partir de un trabajo de campo en 11 entidades y 22 municipios, se analizó: 1) si la forma en la que se organizan los comités favorece el empoderamiento de los miembros de la localidad; 2) si los procesos que se desarrollan en dichos órganos son indicativos de que existe una planeación participativa; 3) si hay corresponsabilidad de los miembros de la comunidad en la implementación de los programas vinculados a la CNCH, y 4) si se realizan actividades de control y evaluación de las acciones llevadas a cabo. El análisis fue expuesto en cuatro etapas: organización, planeación, gestión y vigilancia (CONEVAL, 2015d: 73-75).

Con respecto a la organización, el estudio del CONEVAL destaca la relevancia de los promotores comunitarios como los convocantes para la formación del Comité Comunitario. Uno de los hallazgos por destacar en la investigación del CONEVAL es que, en general, los miembros de las comunidades muestran entusiasmo por participar en los comités, pues consideran necesario actuar para mejorar sus condiciones de vida y se consideran responsa-

bles de ayudar a su comunidad (CONEVAL, 2015d: 77-78). Por lo tanto, según lo expuesto en el estudio, al menos en el inicio de la conformación de los Comités Comunitarios parece cumplirse la premisa del capital social y de la intervención en asuntos públicos para encauzar el interés social.

En términos de la organización, el estudio del CONEVAL encontró un sesgo de género y geografía en la conformación de los comités. En el caso del género, encontró mayor participación de mujeres que de hombres, según argumentaron estos últimos, porque tienen que trabajar, aunque también fue el caso de muchas mujeres, quienes sin dejar de trabajar modificaron sus rutinas para asistir a las reuniones. En ese sentido, tal sesgo respondería a expectativas relacionadas con roles de género tradicionales, pues se asume que las mujeres “están mejor familiarizadas con las necesidades del ámbito doméstico o porque se considera una actividad propia de las mujeres” (2015d: 78). Esta variable del género es trascendental en el caso del PCC pues, como se verá más adelante, la tendencia de mayor participación de las mujeres se replica en los espacios de la Contraloría Social, la Comisión de Alimentación y el voluntariado en los Comedores Comunitarios.

También se descubrió que las personas que viven en las zonas más céntricas de la comunidad fueron las más propensas a participar en los Comités Comunitarios. Tal dato aporta al análisis de los procesos participativos la variable de la distancia (que conlleva el consumo de tiempo y recursos económicos para subsanarla), misma que es aún más considerable para los miembros de las comunidades rurales que las urbanas.

Adicionalmente, en la etapa de organización también se notó una alta rotación de sus integrantes. Según lo expuesto en el informe del CONEVAL, la alta rotación se debe a dos razones. La primera, y acaso la de mayor causalidad, tiene que ver con las altas expectativas que tuvieron los integrantes iniciales de los comités y los resultados ampliamente esperados y poco tangibles que han obtenido de su participación: “Muchos integrantes del comité se involucraron en su conformación con la expectativa de que los apoyos de los programas de la Cruzada llegarían más rápido y al no ver ningún beneficio en participar, terminan por abandonar su cargo” (2015d: 78-79). Este factor de los resultados tangibles e inmediatos como impulsor y preservador de la participación es también otra de las variables explicativas de la participación en el PCC, como se irá observando para el resto de las instancias.

La alta rotación en los comités también puede explicarse por la propia rotación de las autoridades locales (presidentes municipales) o federales (delegados de la SEDESOL), pues cuando hubo cambio de éstas también hubo cambios de aquéllos:

En los estados en los que hubo cambio de presidentes municipales o de delegado federal de la SEDESOL, los comités fueron “consolidados”, un eufemismo para decir que los comités anteriores dejaron de funcionar y tuvieron que ser instalados de nuevo. En términos prácticos, esto significó una nueva conformación de comités, afectando con ello el conocimiento sobre el funcionamiento de la Cruzada que ya habían adquirido los otros miembros (CONEVAL, 2015d: 79).

Con respecto a la etapa de planeación, el estudio del CONEVAL destaca un elemento de gran relevancia. Como se recuerda, en los lineamientos de los comités se les reconoce a éstos un fundamento de planeación participativa para realizar diagnósticos, identificar prioridades y proponer acciones o reorientar las ya planteadas. El CONEVAL encontró que, al ser procesos muy estructurados por la normativa específica, la planeación participativa prácticamente ocurrió de la misma forma en todas las localidades, con independencia de sus características particulares. En 2015, el CONEVAL encontró que 71 por ciento de los Comités Comunitarios contaban con planes comunitarios (2015d: 80). Sin embargo, esos planes en la mayoría de los casos funcionaban como un mero trámite, sin capacidad de incidencia en las acciones y los programas sociales, entre otras razones, por la poca flexibilidad de los programas presupuestarios. Tal condición es incluso destacada por el CONEVAL como una de las mayores deficiencias del objetivo de la participación en la CNCH: “Este es quizá la principal debilidad del componente de participación comunitaria en la Cruzada: nunca se precisó la forma en que se utilizarían estos planes, ni los responsables de analizarlos y sistematizarlos para orientar la toma de decisiones” (2015d: 84). Incluso, tal condición fue prevista por la ASF en su informe sobre la participación social en el gasto federalizado al indicar en 2015:

[...] estos comités tienen contemplada una estructura y funciones muy ambiciosas y de amplio alcance, desde el desarrollo de un plan de desarrollo comunitario, hasta la gestión de recursos ante las diversas dependencias federales, estatales o municipales, el seguimiento y evaluación del

programa de gasto, e incluso el diseño y utilización de indicadores de avances (ASF, 2015: 32).

Sobre la etapa de gestión, el estudio del CONEVAL identificó que los Comités Comunitarios no han sido centrales para la focalización, la solicitud y la ministración de los apoyos sociales. Ello se detectó al descubrir, en su trabajo de campo, que los miembros de los comités pocas veces se enteran cuando llegan los apoyos; los presidentes municipales toman decisiones de focalización de apoyos sin recurrir a los comités, además de que muchos apoyos ya vienen etiquetados desde las oficinas centrales. Todo ello, “elimina el espacio de incidencia” (2015d: 84) que deberían ser de los Comités Comunitarios. A pesar de ello, cuando los comités mantienen una relación directa con el promotor comunitario,

[...] pueden fungir como espacio para socializar información entre los beneficiarios, los derechos sociales y la forma de acceder a los programas, lo cual aporta un beneficio a la población que, de otra forma, no tiene forma de conocer los programas sociales a los que por sus características socioeconómicas puede acceder (CONEVAL, 2015d: 84).

Por último, sobre la etapa de vigilancia el CONEVAL no observó que los miembros de los comités visitados realizasen acciones de vigilancia y que, en muchos casos, los beneficiarios no conocían canales para denunciar irregularidades y, cuando acudieron a su promotor, no recibieron respuestas. De hecho, los miembros de los Comités Comunitarios no reconocieron en éste “un espacio para denunciar las irregularidades en la entrega de los apoyos” (2015d: 85).

En conclusión, el estudio del CONEVAL identificó diversos puntos que de 2013 a 2015 caracterizaron a los Comités Comunitarios donde la concepción, los procesos y los resultados contuvieron y hasta entorpecieron la participación (social, comunitaria y ciudadana) en el marco de la CNCH:

En síntesis, la Cruzada estableció un componente de participación comunitaria que involucraba organizar comités y que éstos priorizaran sus necesidades, pero no se definieron los responsables, los espacios ni los procedimientos para incorporar esto en la toma de decisiones sobre la operación de los programas. Se generaron expectativas en los integrantes de los comités que no han podido ser satisfechas; se realizó un esfuerzo

logístico notable para instalar comités y realizar los ejercicios de planeación y se documentaron todas estas decisiones, pero no se activaron nuevos procesos. Al no ser recuperada como insumo de decisión, la participación comunitaria tampoco pudo cumplir su propósito central de empoderar a los beneficiarios, de responder a las necesidades identificadas por los comités, de hacerlos corresponsables ni de ejercer contraloría social sobre las acciones de la Cruzada (CONEVAL, 2015d: 90).

El estudio del CONEVAL es fundamental para el análisis de la participación en los Comités Comunitarios porque todo lo ahí planteado se identificó durante el trabajo de campo, incluso antes de conocer el estudio. De hecho, uno de los primeros hallazgos que se repetía en las visitas a Chiapas, Oaxaca, Guerrero y Yucatán fue la inestabilidad de los comités (o, si se quiere, la “rotación” como la denominó el CONEVAL).

Al indagar a profundidad sobre las razones de dicha variabilidad, surgieron prácticamente las mismas razones que identificó el CONEVAL. Los funcionarios de la SEDESOL, tanto en oficinas centrales como en las delegaciones de las entidades, esgrimieron la rigidez de la estructura administrativa o la imprecisión de los lineamientos como las razones; mientras que los promotores y los integrantes de los comités señalaron la poca incidencia y el incumplimiento de beneficios como las causas principales de la inconstancia de los Comités Comunitarios de la CNCH.

Al respecto, uno de los funcionarios de la SEDESOL quien solicitó anonimato, aseguró que:

En los lineamientos de los comités comunitarios siento que es el origen de todo el error que ha habido en esta administración pública. Si los leen es muy difuso, nunca dice qué comité es qué, quién lo va a hacer [...], no te explica realmente qué es el comité comunitario de la Cruzada contra el Hambre; son temas muy difusos, entonces para realmente hacer un cambio siento que debería haber unos lineamientos de comités de desarrollo social (entrevista por Skype, 25 de noviembre de 2016).

A su vez, una integrante de un Comité Comunitario en Chiapas, quien pidió no ser grabada, charló, en un ambiente más relajado, fuera del Comedor Comunitario y sin el promotor comunitario ni el coordinador regional del programa cerca; reconoció que ella y otras de sus conocidas participan en el Comité Comunitario, pero cada vez lo hacen menos “porque

gastan mucho tiempo y dinero, pero no reciben tantos beneficios para ellas o su comunidad”.

No obstante, en el trabajo de campo surgió una razón sobre los Comités Comunitarios que no fue abordada en el estudio del CONEVAL, y la cual se adelantó en páginas previas: la influencia del factor político (en su acepción de *politics*). Efectivamente, así fuese en forma velada, en la investigación emergieron elementos que permiten sustentar la afirmación de que los Comités Comunitarios de la CNCH se convirtieron, sobre todo en su inicio, en espacios donde se encauzaron liderazgos comunitarios y donde pretendió ser punta de lanza para interpelar otras autoridades, suplantando sus funciones y hasta sustituirlas.

Según versiones obtenidas en el trabajo de campo en Chiapas, Guerrero y Oaxaca, varios de los Comités Comunitarios establecidos en ciudades relevantes económica y políticamente, así como en comunidades con historial de movilizaciones, fueron espacios si no copados, al menos sí integrados, con personas cercanas a líderes comunitarios, autoridades locales o hasta partidarias que, de acuerdo con uno de los delegados de la SEDESOL entrevistados, “rebasaron las funciones de participación”, según se recopiló para algunos casos, mediante la disputa de potestades para gestionar recursos o programas, fiscalizar a los ayuntamientos o hasta construir candidaturas para futuros procesos electorales. Casos puntuales recogidos en la investigación y confirmados por diversos informantes avalan la versión de que los Comités Comunitarios también fueron terrenos de politización.

Si se mira con agudeza, ello resulta coherente con los estudios sobre la política y lo político, pues ha sido una tendencia ampliamente confirmada que espacios públicos, si no promovidos, al menos legitimados por el Estado para la gestión pública ampliada en ámbitos descentralizados, suelen ser resemantizados por los actores participantes para funciones de influencia en el poder, más allá de las atribuciones legalmente reconocidas. Así que no resulta extraño, sino a la distancia es previsible, que un espacio central de participación en una estrategia de desarrollo social que inició con bombo y platillo, como lo fueron los Comités Comunitarios de la CNCH, hayan sido también espacios de disputas de bienes materiales y simbólicos con miras a influir en su distribución y apropiación. Esto es, que fuesen politizados y que tal politización también fuese una de las causas y vertientes de la participación en sus primeros tres años de funcionamiento.

En cuanto instancia establecida por la política social para la participación, los Comités Comunitarios representaron un eslabón central en la CNCH, pero no fue el único. Otro de ellos, que incluso en muchos casos suplantó a los Comités Comunitarios fueron los Comités de Contraloría Social, los cuales se analizan en el siguiente subapartado.

### La Contraloría Social

El artículo 69 de la LGDS reconoce a la contraloría social como “el mecanismo de los beneficiarios, de manera organizada, para verificar el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social” (LGDS, 2018: art. 69).

Sus funciones son solicitar la información que considere necesaria a las autoridades federales, estatales y municipales; vigilar el ejercicio de los recursos y la aplicación de los programas de desarrollo social; emitir informes sobre ello; atender las quejas y denuncias presentadas sobre la aplicación y ejecución de los programas, y presentar ante la autoridad competente las quejas y denuncias relacionadas con los programas sociales (2018: art. 71). Como afirma la ASF, la contraloría social constituye “el esquema conceptual y metodológico institucional más desarrollado en materia de participación social en la vigilancia del gasto” (ASF, 2018d: 1).

Efectivamente, la contraloría social se trata de una instancia de participación ciudadana (por estar involucrada en el ámbito de las políticas públicas) que se establece para fomentar la transparencia, apoyar la rendición de cuentas e inhibir los actos de corrupción en los programas federales. Se trata de un tipo de participación ciudadana institucionalizada orientada al control, vigilancia y evaluación de las acciones y programas de gobierno (Hevia, 2007). La Secretaría de la Función Pública (SFP) es la entidad encargada de coordinar este tipo de participación, mientras que la figura instituida es el Comité de Contraloría Social.

Al respecto, la SEDESOL estableció un Esquema de Contraloría Social para el PCC.<sup>454</sup> En dicho esquema se indican cuatro aspectos asociados a la promoción de la contraloría social en el PCC: difusión; capacitación y asesoría; seguimiento, y actividades convenidas con entidades federativas o

<sup>454</sup>Disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/149054/1esquema.pdf> (consultado el 24 de septiembre de 2018).

municipios. La primera conlleva la información a los beneficiarios de la existencia y operación de la contraloría social para buscar la formalización del Comité de Contraloría Social. La segunda actividad refiere la capacitación y asesoría sobre contraloría social, incluyendo el manejo de instrumentos de apoyo y seguimiento. La tercera actividad refiere al manejo de los instrumentos de seguimiento de la contraloría social (acta de constitución, cédula de vigilancia, minutas e informe anual) y su captura en el sistema informático diseñado por la SFP para tal efecto. Por último, se habilita la posibilidad de celebrar convenios de coordinación o colaboración con las entidades federativas o municipales sobre actividades de contraloría social.

En una auditoría de desempeño de la Cuenta Pública de 2016, la ASF encontró numerosas “áreas de mejora” en la práctica del esquema de contraloría social en el PCC. La primera de ellas es que, a partir de una muestra de 221 Comités de Contraloría Social, la entidad fiscalizadora constató la falta de evidencias de capacitación a los integrantes de esos comités, “por lo que no dispusieron de los conocimientos y herramientas necesarias para realizar las actividades de contraloría social” (ASF, 2018d: 4).

Adicionalmente, la ASF encontró que en 2016 no se entregaron materiales de difusión sobre el tema de la contraloría a los comités, ni tampoco se dio difusión a la composición equitativa de los comités. Es más, según la entidad fiscalizadora, no se cumplió con la totalidad de las metas y los plazos de las actividades establecidas en el Programa Anual de Trabajo de Contraloría Social del PCC (ASF, 2018d: 6).

En términos de procesos, la ASF también encontró en su muestra de 221 Comités de Contraloría Social en 18 entidades federativas de la SEDESOL, que “ningún comité realizó dos o más reuniones adicionales a la de su constitución, 107 hicieron únicamente una reunión; y 114 no presentaron documentación de que realizaron al menos una reunión” (ASF, 2018d: 8). De 221 comités, la ASF comprobó que sólo se entregaron dos informes anuales de contraloría social (ASF, 2018d: 11).

Tampoco halló evidencias de que los mecanismos para la atención y seguimiento de quejas y denuncias se dieran a conocer a beneficiarios e integrantes de los comités de contraloría, ni hubo información para validar el seguimiento y atención de quejas y denuncias presentadas durante el ejercicio fiscal 2016 (ASF, 2018d: 9-10).

En sus conclusiones, el ente fiscalizador llamó la atención sobre las consecuencias sociales y para la participación que supone el cúmulo de brechas encontradas en el proceso de consultoría social en los comités del PCC durante 2016:

Las insuficiencias determinadas en la implementación de la estrategia de contraloría social en los entes fiscalizados, no permitieron que la participación de los beneficiarios de las obras y acciones, organizados en comités de contraloría social, tuviera la cobertura y alcance de actuación previstos por la normativa, a efecto de apoyar el logro de los objetivos de los programas con los cuales se vinculan, vigilan y dan seguimiento a su gestión y resultados, y coadyuvar a su desarrollo eficiente y transparente (ASE, 2018d: 15).

En el penúltimo Informe General de Contraloría Social, emitido por la SFP también para el ejercicio fiscal 2016, se presenta un estado de la situación de la contraloría social en el PCC. Al respecto, se advierte que la información presentada en dicho informe proviene del Sistema Informático de Contraloría Social, administrado por la SFP, y que fue capturada por las instancias normativas y las ejecutoras de los programas federales de desarrollo social en las entidades federativas. En ese sentido, “La información publicada es responsabilidad de sus emisores, alguna de la cual no puede ser verificada por la Secretaría de la Función Pública” (SFP, 2017: 255).

Específicamente, la SFP expuso que en 2016 tuvo información de 2,329 Comités de Contraloría Social del PCC en 18 entidades federativas: Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Guerrero, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Nayarit, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz. De éstos, el Estado de México fue la entidad con mayor número de comités (814), seguido de Michoacán (342), Guerrero (234), Puebla (197) y Chiapas (159), (SFP, 2017: 255). Tal número resultó significativo, pues se habían programado constituir 300 comités en 2016, por lo que la cifra de 2,329 supera en 776 por ciento lo proyectado.

Asimismo, registró 3,533 integrantes de los Comités de Contraloría Social, de los cuales 557 fueron hombres y 2,976 mujeres; esto es, que la aplastante mayoría de los integrantes de los comités fueron mujeres, quienes con 84 por ciento superaron a los hombres, que representaron sólo 16

por ciento del total de los integrantes (SFP, 2017: 255). Nuevamente, se reitera el sesgo de género que evidencia la colaboración de las mujeres en las instancias de participación del PCC.

Por último, la SFP informó que en 2016 los comités de contraloría del PCC presentaron 985 cédulas de vigilancia y 729 informes anuales, con lo que vigilaron 2,333 apoyos, que representó un monto de 710'129,000 pesos (SFP, 2017: 255).

Sobre tal información, y a partir del acceso al sistema de captura, la ASF reportó el hallazgo de cuatro inconsistencias: 1) no se presentó información que permitiera validar que los 2,329 Comités de Contraloría Social correspondieran con el total de comités que debieron constituirse; 2) 1,390 comités no registraron cédulas de vigilancia; 3) 1,644 comités no reportaron informes anuales, y 4) 2,327 comités no registraron reuniones con beneficiarios (ASF, 2018d: 13).

En el último informe de contraloría publicado por la SFP, durante la escritura de este libro, correspondiente al ejercicio fiscal de 2017, se registró que el PCC contó con 4,954 Comités de Contraloría Social en 579 municipios y 22 entidades: Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz. De estos, el Estado de México fue nuevamente la entidad con mayor número de comités (4918), seguido de Guerrero (1120), Michoacán (466), Chiapas (428) y Veracruz (226) (SFP, 2018: 437). Al igual que lo sucedido en 2016, se superó la meta, pues se había proyectado constituir 2,913, por lo que la cifra de los 4,954 comités rebasó la meta en 170 por ciento. En todos los rubros se registró un aumento de cifras respecto de 2016 (véase cuadro 37).

Asimismo, el informe de 2017 reportó que hubo 8,892 integrantes de los Comités de Contraloría Social, de los cuales 1,462 fueron hombres y 7,430 fueron mujeres; lo que representó que 16 por ciento del total de los integrantes fuesen hombres y 84 por ciento, mujeres (SFP, 2018: 437). Los números también representan un aumento de las cifras de integrantes respecto de las reportadas en 2016, aunque se mantuvo el sesgo de género a favor de las mujeres.

Esta vez, se reportó que los comités presentaron en total 5,371 informes, con los que se vigilaron 4,953 apoyos que representaron un monto de 2,095'375,000 pesos (SFP, 2018: 437). Es decir, 3,657 informes, 2,620 apoyos y 1,385'246,000 pesos más respecto de 2016 (véase cuadro 37).

En el informe de 2017 se expuso mayor información que la presentada en el informe de 2016. Se notificó que en 2017 se realizaron 15 reuniones con beneficiarios y 1,600 asistentes a las capacitaciones impartidas (si se mira con detenimiento, son cifras excesivamente bajas, pues se constituyeron 4,954 comités de contraloría por lo que, en promedio, cada comité se reunió con 0.003 beneficiarios y cada comité recibió 0.322 capacitaciones).

En adición, la SFP indicó que, al preguntar sobre las actividades realizadas por comités, las tres respuestas más recibidas fueron: “vigilar el uso correcto de los recursos del programa”, “verificar el cumplimiento de obras, apoyos o servicios” e “informar a otros (as) beneficiarios (as) sobre el programa” (SFP, 2018: 437). Por último, en relación con la opinión de los integrantes de los comités, se tiene que 95 por ciento creyó que el PCC entregó los beneficios correcta y oportunamente conforme a sus reglas de operación, 96 por ciento consideró que el PCC cumplió con lo que les informó que entregaría, 87 por ciento estimó que el PCC no se usó con fines políticos o electorales, y 74 por ciento indicó que no recibieron respuestas de las quejas que entregaron a la autoridad competente (SFP, 2018: 437).

Aun conteniendo datos muy interesantes, el informe 2017 debe verse con cautela pues se tiene el precedente de las inconsistencias detectadas por la ASF en el informe de 2016. Desafortunadamente, al momento de escribir este análisis sólo se han publicado los informes de fiscalización de la Cuenta Pública 2016 y no se cuenta con acceso al sistema de captura, por lo que no es factible validar las cifras de la contraloría social en el PCC. Aun así, destaca el aumento exponencial en el número de comités instalados y, por ende, de los integrantes y los apoyos vigilados. Aunque todo ello mantiene la marcada tendencia de que la participación en el PCC es un asunto de mujeres.

Cuadro 37  
Resultados de Contraloría Social del PCC 2016-2017

<i>Rubro</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>	<i>Comparativo 2016-2017</i>
Comités de Contraloría Social Instalados	2,329 (superó la meta en 776 por ciento)	4,954 (superó la meta en 170 por ciento)	Aumentó en 2,625 el número de comités (+212 por ciento)
Cobertura	18 entidades fedrativas	22 entidades fedrativas	Aumentó en cuatro entidades la cobertura
Entidades con mayor número de comités	Estado de México, Michoacán, Guerrero, Puebla, Chiapas	Estado de México, Guerrero, Michoacán, Chiapas, Veracruz	Aunque salió Puebla y entró Veracruz, la región sureste del país es donde existe el mayor número de comités
Integrantes de los Comités de Contraloría Social	3,533 integrantes 557 hombres (16 por ciento) 2,976 mujeres (84 por ciento)	8,892 integrantes 1,462 hombres (16 por ciento) 7,430 mujeres (84 por ciento)	Aumentó en 251 por ciento los integrantes de los comités, pero se mantuvo el sesgo de género a favor de las mujeres
Informes presentados por los Comités de Contraloría Social	1,714	5,371	Se presentaron 3,657 informes más
Cantidad de apoyos vigilados por los Comités de Contraloría Social	2,333	4,953	Los apoyos vigilados aumentaron en 2,620
Monto vigilado por los Comités de Contraloría Social	\$710'120,000.00	\$2,095'375,000.00	El monto vigilado por los comités aumentó en \$1,385'246,000.00

Fuente: Elaboración propia.

Respecto de la información recopilada en el trabajo de campo resultan significativos tres hallazgos. El primero de ellos es que se pudo observar una notable y entusiasta participación de los integrantes de los Comités de Contraloría Social, quienes en muchos casos trabajaban muy de cerca en la operación de los Comedores Comunitarios. Lo que en principio es admira-

ble, adquirió tonos grisáceos cuando al profundizar en dicha participación de “las de la contraloría” en las tareas del comedor, se descubrió que, en varios momentos, tomaron decisiones sobre la operación que, aun siendo consensadas con las voluntarias, contravenían las directrices del programa.

Por ejemplo: en un Comedor Comunitario de Guerrero, una integrante de la contraloría comentó que en su comedor llegaron a los 190 beneficiarios porque “decidieron” que se debía “dar alimento a todo el que lo pidiese”. Tal decisión es a todas luces encomiable, pero infringe la indicación de las reglas de operación del programa, no sólo en la cantidad fijada de beneficiarios (120), sino también en la elaboración del padrón de beneficiarios, pues, según contó la integrante de la contraloría, “les dan alimento sin pedirles papeles a cambio”. Se insiste, la decisión de “apoyar a quien lo pide” es loable y apunta a una apropiación y resignificación del programa entre quienes lo operan en las comunidades, pero ello (y otros casos recopilados) no excluye la falta de atención (o readecuación) de los lineamientos del programa a la realidad de las comunidades donde se instala un comedor, por lo que es un buen apunte para la reformulación de las reglas de operación del PCC.

Un segundo hallazgo del trabajo de campo es la mayor cantidad y estabilidad de los Comités de Contraloría Social respecto de los Comités Comunitarios. Efectivamente, durante el trabajo de campo resultó más fácil encontrarse con integrantes de los comités de contraloría que con los comunitarios. Es más, la información recopilada tendió más a reconocer continuidad y vinculación de los comités de contraloría con los comedores que estabilidad y relación de los comités comunitarios con los comedores o hasta con los comités de contraloría. No sólo se supo de mayores casos de trabajo fluido entre las contralorías y los comedores que entre los comités comunitarios respecto a las otras instancias. Incluso, se pudo advertir una relación inversamente proporcional: a mayores comités de contraloría en funcionamiento menos comités comunitarios vigentes. Tal correlación encontró una explicación posterior en una versión obtenida de una entrevista con un funcionario de la SEDESOL, quien pidió anonimato:

La principal crítica que se tiene está relacionada con el inicio del programa, el cual era facultar a los comités comunitarios con las herramientas que les permitieran detectar sus necesidades de manera más puntual y crear planes de desarrollo. Pero durante la administración del Secretario de Desarrollo,

José Antonio Meade, se sustituyeron los comités por contralorías sociales, esto provocó un retroceso de años en materia de participación social. A partir de ese momento, hubo un cambio dentro del programa de los Comedores, a pesar que existía una metodología extensa para su implementación, esta se limitó a lo enunciativo, y al momento de llevarlo a la práctica no se aplicó correctamente (entrevista por Skype, 25 de noviembre de 2016).

Si se da por válida la versión del funcionario de la SEDESOL, se tiene que el fortalecimiento de los comités de contraloría estuvo efectivamente correlacionado al debilitamiento de los comités comunitarios, pues la estrategia cambió con la sucesión de los secretarios de la SEDESOL. Como hipótesis resulta sugerente, pues durante la gestión de Rosario Robles Berlanga (2012-2015) al frente de la SEDESOL se registró un impulso a la organización de los comités comunitarios, pero durante la gestión de José Antonio Meade Kuribreña (2015-2016) los comités comunitarios perdieron impulso (recuérdese que el porcentaje de comités comunitarios instalados como indicador de la participación en el PNMSH sólo estuvo vigente hasta 2015) y se registró un aumento en el número de los comités de contraloría.

Vinculado con el anterior, un tercer hallazgo es que la participación en la instancia de los comités de contraloría fue acotada. Esto significó, según lo observado durante las visitas a campo, que las funciones centrales de los comités de contraloría (control y vigilancia), que además fueron constantemente recordadas por los promotores y los coordinadores regionales, tendieron a constreñir la participación de los integrantes a “avaluar si funciona o no el programa, sin darle adecuada capacitación o seguimiento”, como afirmó un funcionario de la SEDESOL, quien solicitó anonimato.

Tal limitante de la participación replica uno de los hallazgos sobre el funcionamiento de las contralorías sociales expuesto hace una década, donde se encontró que una de las restricciones de dicha instancia era su incapacidad para trascender escalas mayores a las de las obras y servicios (Hevia, 2017b). La anterior es una de las razones para explicar el amplio acompañamiento que la mayoría de las integrantes de los comités de contraloría le dan a los comedores, a veces incluso haciendo el trabajo de las voluntarias, pues, como se verá en el siguiente subapartado, el comedor comunitario es el espacio privilegiado para la participación como instrumento de la cohesión social en el PCC.

## Los Comedores Comunitarios

Aunque para el CONEVAL el espacio de la participación social y comunitaria en la CNCH son los Comités Comunitarios (CONEVAL, 2015c) y para la ASF el esquema conceptual y metodológico más desarrollado en participación social institucional es la Contraloría Social (2018d), según la información que se pudo obtener durante el trabajo de campo en Chiapas, Oaxaca, Guerrero y Yucatán, los Comedores Comunitarios son el territorio por antonomasia de la participación en el PCC. Sin excluir a las otras dos instancias (pues constituyen parte del fenómeno en estudio), los Comedores Comunitarios son un espacio privilegiado para la participación debido, cuando menos, a tres razones interrelacionadas: el diseño, la cantidad y el alcance.

Con respecto al diseño, los Comedores Comunitarios representan la fase final en el diagrama de procesos establecidos para el cumplimiento del objetivo general del PCC. Su instalación y funcionamiento implica la demarcación y el asentamiento de los lugares donde se congregan las fases previas y se otorgan los insumos finales para que, en un último proceso realizado ya no por autoridades sino por voluntarios de las comunidades, se entreguen los bienes sociales (los alimentos) directamente a los beneficiarios de las propias comunidades. Siendo meta prioritaria para la entrega de los bienes sociales, los Comedores Comunitarios implican la conformación de un espacio proyectado por la política social pero puesto en práctica por los propios beneficiarios, que además son miembros de la comunidad; por lo que son el espacio nodal de encuentro e interacción entre el Estado y los actores sociales (la interfaz socioestatal) y, como tal, el territorio central para el análisis de la participación en el PCC.

Vinculada a la anterior, una segunda razón que amplía la relevancia de los Comedores Comunitarios como territorio de la participación en el PCC se refiere a la cantidad de quienes intervienen. Según sus reglas de operación, los Comedores Comunitarios representan el espacio de ejecución del programa que requiere de la intervención sistemática de los voluntarios: “Los Comedores Comunitarios se constituyen en el espacio físico y social del quehacer comunitario para la preparación y el consumo de alimentos entre la población, preparados por mujeres y hombres de la comunidad” (SEDESOL, 2017: 2).

Los Comités Comunitarios y los Comités de Contraloría Social son instancias decisorias y de vigilancia mientras que los Comedores Comuni-

tarios son espacios de operación del programa social y de entrega de sus beneficios, por lo que en este último convergen cuantitativamente más personas que en las primeras instancias decisorias.

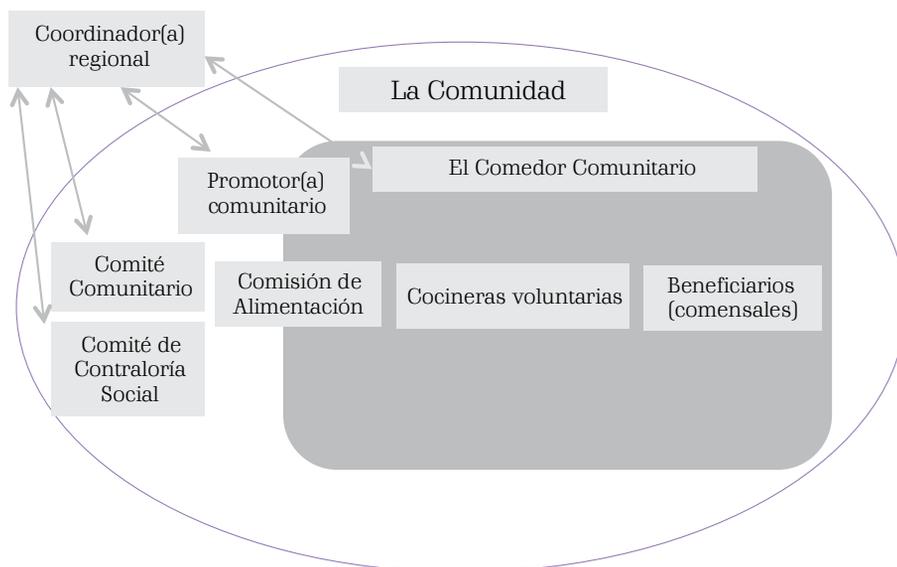
Teniendo como premisa que los datos deben tomarse con cautela por las contradicciones e insuficiencias planteadas en apartados previos, las cifras sobre cada instancia pueden aportar aproximaciones para sustentar esta segunda razón. Según las últimas cifras presentadas, correspondientes a 2015, se constituyeron 59,429 Comités Comunitarios de la CNCH (cifra que luce exorbitante) mientras que en 2017 se reportó la instalación de 4,954 Comités de Contraloría Social. No se pudo conocer datos sobre el número de integrantes de los Comités Comunitarios, pero en el informe de la SFP de 2017 se reportó que 8,892 personas (en su mayoría, mujeres) participaron en los comités de contraloría.

Tales cifras de participantes, si bien destacadas, resultan ínfimas cuando se comparan con las del número de quienes participaron en los Comedores Comunitarios en 2017: 64 mil voluntarias y voluntarios en un número de Comedores Comunitarios que ha oscilado entre 5,709 y 5,360. Es decir, como se pudo constatar en la investigación en campo, un mayor número de personas participa más en los Comedores Comunitarios que en los Comités Comunitarios y los Comités de Contraloría Social, por lo que el factor cuantitativo también acrecienta a los comedores como un espacio de mayor apogeo de la participación en el PCC.

El diseño y la cantidad se compaginan para generar un mayor alcance en el espacio de los Comedores Comunitarios respecto de las otras instancias decisorias. Efectivamente, a diferencias de los Comités Comunitarios y de los Comités de Contraloría Social, en los comedores existe la obligación de que las y los voluntarios asistan al espacio e interactúen en la preparación y el suministro de los alimentos a los beneficiarios de lunes a viernes al menos por cinco horas, por lo que su participación, si bien en principio operativa, es constante, sistemática, abierta y ampliada a diversos actores, circunscrita a tareas puntuales, pero por lo tanto liberada de las complejidades de la toma de decisiones de la gestión pública, y retroalimentada en la gratificación de la entrega directa del beneficio social. Es así que los Comedores Comunitarios son un espacio privilegiado para el análisis de la participación en el PCC.

En los Comedores Comunitarios convergen básicamente cuatro tipos de actores: los funcionarios de la SEDESOL, las autoridades comunitarias, las voluntarias y los beneficiarios del PCC.

Diagrama 3  
Interacciones en el territorio del PCC



Fuente: Elaboración propia.

Lo que se caracteriza como funcionarios se trata de las personas que forman parte de la estructura de la SEDESOL para operar el PCC y que su trabajo es remunerado. El grupo de funcionarios de la SEDESOL que intervienen en el territorio participativo de los Comedores Comunitarios son los coordinadores regionales y los promotores comunitarios.

Para organizar la gestión del PCC, la Dirección de Participación Social ordenó las entidades federativas del país en regiones, a partir de vínculos geográficos, culturales y de división política. Los coordinadores regionales se encargan de supervisar la operación de los Comedores Comunitarios y atender sus trámites y requisitos, según las regiones que tienen asignadas. Se implican en las dinámicas de los Comedores Comunitarios, pero de forma no tan sistemática y desde una posición reguladora debido a que su

trabajo es más administrativo, atienden decenas de comedores y muchas veces no pertenecen a las comunidades donde se instalan los comedores.

Por ejemplo: un coordinador regional en Chiapas comentó que en promedio visitaban cada comedor dos o tres veces por mes. Y cuando se acompañó a ese coordinador a una visita a tres comedores, se pudo constatar que, si bien hubo respeto y hasta cordialidad, la relación del coordinador con los promotores y las voluntarias era de “coordinación” y “supervisión”. Es más, en la gran mayoría de las entrevistas que se realizaron en el interior de los comedores, estuvieron presentes los coordinadores regionales, quienes eventualmente intervinieron para “recordarles” amablemente a las y los entrevistados (promotores, cocineras, comensales) algunos beneficios o datos puntuales que omitieron mencionar o mencionaron erróneamente.

En ese sentido, si bien no participan directamente, los coordinadores y las coordinadoras regionales del PCC inciden en los procesos participativos de los Comedores Comunitarios a partir de las capacitaciones y la vigilancia del cumplimiento de los lineamientos del programa en los Comedores Comunitarios, pero buscando equilibrar tal cumplimiento con las decisiones de los liderazgos comunitarios, para que el programa continúe.

Los promotores comunitarios también forman parte de lo que las Reglas de Operación del PCC denomina como “Personal Responsable en los Estados” (SEDESOL, 2017: 25), pero dependen jerárquicamente de los coordinadores regionales. Los promotores se encargan de convocar a los miembros de las comunidades, capacitar a los Comités Comunitarios, Comités de Contraloría Social y las Comisiones de Alimentación y resolver asuntos puntuales de operación del PCC. En promedio, tienen asignados entre tres y 10 comedores, a los cuales se encargan de apoyar.

No obstante, los promotores comunitarios se vinculan de manera más intensa en las dinámicas de los Comedores Comunitarios porque pertenecen a alguna de las comunidades donde está instalado uno de los comedores que tienen asignados (por lo que conocen y comparten sus códigos culturales, incluida la lengua indígena cuando se requiere) y están entre una y dos veces por semana en cada comedor. Durante el trabajo de campo se pudo percibir que, en el marco de la CNCH, los promotores se han relacionado primero con la comunidad de una manera horizontal y respetuosa, lo que contribuyó a una mejor aceptación del PCC y, posteriormente, en una mayor integración en el territorio de los Comedores Comunitarios.

Esto no significa que únicamente se establecieran relaciones armoniosas o que los conflictos estuvieran ausentes entre los promotores y las comunidades, sino que la “alianza cultural” entre ellos permitió una mejor integración de los promotores (que incluyó una resolución más apropiada de los conflictos), lo que coadyuvó a que el PCC tuviese mayores probabilidades de ser aceptado; el resultado fue la instalación masiva de Comedores Comunitarios. Además, esa “alianza cultural” se trasladó a la posición ante el PCC, pues los promotores suelen compartir con las comunidades los elogios y las peticiones que éstas tienen respecto a aquél; e incluso han fungido como los intermediarios de quejas y demandas de las comunidades con los coordinadores del PCC. Todo ello ha permitido la legitimidad de los promotores en las comunidades.

La “alianza político-cultural” entre los promotores comunitarios y las comunidades se percibió en las visitas a los comedores durante el trabajo de campo, pues se pudo constatar el mutuo reconocimiento como integrantes de una comunidad. Ello se manifestó en las entrevistas, donde los promotores tendieron a responder en primera persona del plural, aunque no fuesen originarios de la comunidad donde estaba instalado el comedor, siempre haciendo referencia a procesos de diálogo y acuerdo y avalando las solicitudes planteadas por las cocineras voluntarias y los beneficiarios. Por ejemplo, el promotor de Temó, aunque no era originario de dicha comunidad, respondió a pregunta expresa sobre las razones del funcionamiento del comedor en esa comunidad: “Si nos organizamos bien, funcionan las cosas; todos opinamos e intercambiamos ideas para que funcionen las cosas y haya mejor convivencia; nosotros somos parte del comedor que ayuda a nuestras comunidades”. Posteriormente señaló, como área de mejora, que los productos suministrados por la SEDESOL deberían ser “más apropiados a la región”, como posteriormente sería comentado por otras voluntarias y beneficiarios del comedor comunitario Las Guacamayas (entrevista con Rubicel Gómez López, promotor comunitario en el municipio de Chilón, Chiapas, 16 de noviembre de 2016).

Los promotores comunitarios, aun siendo personal de la SEDESOL para operar el programa, han sido actores relevantes de la participación en el espacio del Comedor Comunitario, pues se han integrado en las comunidades para convocar a autoridades y habitantes, han organizado y capacitado a los Comités Comunitarios, los Comités de Contraloría Social, las

Comisiones de Alimentación y las cocineras voluntarias, han apoyado a la operación de los comedores y han mediado en los conflictos y apoyado a las comunidades en sus posturas ante el PCC. Todo ello, indudablemente, ha favorecido la constitución de un territorio propicio para la cohesión social, como se describirá más adelante.

Otro grupo de actores relevantes son lo que se ha denominado autoridades comunitarias. Éstas son las propias autoridades que se han formado con el programa: los Comités Comunitarios y los Comités de la Contraloría Social.

Conviene indicar que la instalación de los Comedores Comunitarios ha tenido que ser avalada por otro tipo de autoridades que subsisten en el territorio: las institucionales (del Ayuntamiento o los poderes legislativos) y, cuando las ha habido, las tradicionales en comunidades indígenas y las *de facto* (líderes barriales, de organizaciones sociales o criminales). Estas autoridades no fueron incluidas en el esquema de interacciones porque su labor, en general, ha consistido sólo en avalar la instalación del comedor y, cuando éste se encuentra en funcionamiento, aprovecharlo para funciones de legitimación, pues lo utilizan como ejemplo meritorio de su labor, por lo que no resultan relevantes para incidir en los procesos participativos dentro del microcosmos de los comedores.

Las autoridades que sí tienen una influencia destacada en el espacio participativo son las que integran el esquema decisorio comunitario del PCC: los Comités Comunitarios y los Comités de Contraloría Social. Ambas fueron analizadas detalladamente en las páginas previas, por lo que no se traerá a cuenta lo ya señalado; sólo es importante indicar que se identificaron dos prototipos de relaciones que estas autoridades comunitarias entablaron con los comedores y que influyó en su condición de territorio participativo.

Ambos arquetipos de relaciones partieron de una misma premisa: los Comedores Comunitarios son resultado también de la gestión de los Comités Comunitarios y los Comités de Contraloría Social. Partiendo de este indicio, una primera vinculación genérica entre las autoridades comunitarias y los comedores, identificada en el trabajo de campo, es lo que se podría denominar extensión de la politización de los comités.

En páginas previas se describió que varios comités han estado propensos a ser un espacio de disputas de bienes tangibles e intangibles con miras a crear, interpelar o fortalecer liderazgos. En varias ocasiones tales procesos

políticos se extendieron a los comedores, los cuales también se constituyeron en zonas donde se evidenciaron querellas de liderazgos. Ello afectó los procesos participativos porque los comedores comunitarios se convirtieron en espacios semicerrados y con intermitencias, donde los filtros de acceso, sobre todo al voluntariado para la operación del comedor, respondieron a filias y fobias de quienes lideraron los comités. Aun siendo casos reducidos, se pudo identificar que tales influencias de los comités sobre los comedores existieron y afectaron evidentemente los procesos participativos en los comedores.

También se pudo detectar otro modelo de relación entre las autoridades comunitarias y los comedores que, según lo investigado, fue la conducta mayoritaria: los Comités Comunitarios y los Comités de Contraloría Social ejercieron una función de supervisión en los comedores. Dicha supervisión, sobre todo en el ámbito rural, no fue tanto sobre la función del comedor como sobre lo comunitario del comedor. Es decir, sin renunciar a su labor de gestión del comedor, las autoridades constituidas en comités se preocuparon más porque el comedor no fuese un espacio ajeno a la comunidad, sino uno más de sus componentes. Es por ello que, en esos casos, los miembros de los comités vigilaron de cerca que los múltiples aspectos les fuesen cercanos a las dinámicas de la comunidad: la ubicación del comedor, la comida, los horarios de servicio, el idioma, las formas de relacionarse de las voluntarias y las formas de elección de los beneficiarios. En este prototipo de relación de las autoridades comunitarias con los comedores, el territorio participativo fue más abierto y fluido, pues el comedor se volvió una extensión de la comunidad.

Entonces, aun sin participar directamente en el espacio del Comedor Comunitario, los comités han influido en el talante de los territorios participativos pues se vincularon con los comedores a partir de dos tendencias generales, una más disputada entre actores y otra más integrada a las dinámicas comunitarias. Hubo, por supuesto, casos intermedios y casos donde las autoridades tendieron a la indiferencia. En estos últimos, se hizo más evidente que el territorio participativo se construyó gracias a las Comisiones de Alimentación, las cocineras voluntarias y los beneficiarios.

Según las Reglas de Operación del PCC, los Comités Comunitarios deberán contar con una Comisión de Alimentación que tiene la función de garantizar la operación de los Comedores Comunitarios. La Comi-

sión de Alimentación debe elegirse democráticamente por una Asamblea General e integrarse por un(a) responsable del Comedor Comunitario, dos o más auxiliares y el equipo de voluntariado para la preparación de alimentos. Sus funciones constan de vigilancia, manejo y supervisión de las instalaciones del comedor, el abasto de los insumos, la preparación de los alimentos, la cuota de cooperación y la atención de la población objetivo según los criterios de priorización del PCC y las decisiones tomadas democráticamente por la Asamblea General, siempre y cuando “no contravengan lo estipulado” en las Reglas de Operación (SEDESOL, 2017: 4.1).

Es decir, según las directrices del PCC, la Comisión de Alimentación está proyectada para ser el vínculo entre el Comité Comunitario y el Comedor Comunitario; o sea, un órgano que es parte del ente decisor, pero que simultáneamente es el encargado de operar el comedor instalado en su comunidad. No obstante, a partir de lo investigado se cuenta con los elementos para afirmar que la Comisión de Alimentación ha desempeñado en la práctica funciones más centradas en la operación del comedor, entre otras cosas, debido a la inestabilidad y desintegración que tuvieron varios Comités Comunitarios. De manera que muchas comisiones de alimentación gestionaron sus comedores comunitarios aun sin contar con Comités Comunitarios estables.

Cuando se dieron estos casos hubo una tendencia que igualmente se produjo en el resto de los comedores: la Comisión de Alimentación se centró en la gestión del comedor, a tal grado, que la división de funciones planteada en las directrices (responsable, auxiliares y voluntariado) se difuminó, de tal modo que, en varios casos, la responsabilidad del comedor se rotó entre las cocineras voluntarias. Si bien es cierto que se cuenta con responsables (varones, en su mayoría), se generó una tendencia donde las cocineras voluntarias no sólo prepararon alimentos, sino que gestionaron los comedores comunitarios. Es decir, si bien ocurrió una coalición de actores para implementar el PCC en las comunidades —donde los funcionarios de la SEDESOL, las autoridades institucionales, tradicionales, *de facto* y comunitarias tuvieron papeles relevantes—, la puesta en práctica, operación y continuidad de los Comedores Comunitarios ha dependido en su mayoría de las cocineras voluntarias. Son ellas quienes, en momentos de desabasto de insumos, falta de gas y hasta carencia de sitio, han mantenido operando

los Comedores Comunitarios. “E incluso cocinando rico”, aseveró un promotor en Chiapas.

Como se afirma en un análisis sobre el voluntariado de los Comedores Comunitarios en el Estado de México, “la organización y participación solidaria de las y los voluntarios es la que hace posible sostener un lugar constante” (Zamudio *et al.*, 2018: 6). Efectivamente, y así se constató en todos los comedores visitados: estos habían podido servir alimentos dos veces al día de lunes a viernes durante meses y años, sólo gracias al trabajo de las mujeres cocineras voluntarias. Por eso, la operación y la vigencia de los comedores han dependido de la colaboración de las cocineras que, al involucrarse de manera libre, consciente y sin remuneración por su trabajo le han marcado una esencia de solidaridad al Comedor Comunitario. El territorio del apogeo participativo en el PCC, entonces, tiene como núcleo el voluntariado.

La pregunta consecuente es ¿por qué las mujeres participan como cocineras voluntarias en los Comedores Comunitarios? Según lo investigado, la respuesta es “porque reciben beneficios tangibles e intangibles de su participación”.

En primer lugar, todas las cocineras voluntarias entrevistadas aceptaron que el beneficio en especie es una de las razones por las cuales trabajan toda la semana desde las “7 a. m. hasta las 4 p. m. sin recibir sueldo”. Ya sea nombrándolo como “la comida”, “la alimentación”, “el ya no pasar hambre”, “la nutrición familiar” o hasta “combatir la pobreza alimentaria”, todas las cocineras voluntarias sin excepción indicaron primeramente que el beneficio que reciben de los Comedores Comunitarios es que les ayudan a alimentar a su familia. Esto es, disponer y acceder a una alimentación adecuada para ellas, sus familias y otros miembros de la comunidad, protegiéndolos contra el hambre. El beneficio material prioritario que reciben es que los Comedores Comunitarios les ayudan a cumplir, de manera inmediata, con el derecho a la alimentación, así sea dos veces al día de lunes a viernes, para ellas, sus familiares y sus vecinos.

El beneficio material no se queda únicamente en el cumplimiento material del derecho a la alimentación, pues las cocineras voluntarias también afirmaron que dar de comer a sus familias les aporta una utilidad extra: les permite contribuir al ahorro familiar. Tal como se observó en un estudio de los comedores en el Estado de México, “los recursos provenientes de este

tipo de programas se integran a la lógica de la economía familiar” (Zamudio *et al.*, 2018: 6), pues al cocinar los productos que reciben del PCC y convertirlos en alimentos, las mujeres voluntarias perciben que “dan de comer y al mismo tiempo se ahorran unos pesitos” que pueden utilizar para otras cosas básicas o hasta “darse unos gustitos”. Incluso, el CONEVAL ha considerado que el PCC es “fuertemente prioritario” para incrementar el ingreso (bienestar económico), pues las y los beneficiarios “tienen un ahorro mediante un subsidio alimentario y las integrantes de la Comisión de Alimentación (COMAL) que trabajan en la administración de los comedores y sus familiares cuentan con este ahorro vía el ingreso no monetario” (CONEVAL, 2018b: 24).

Así, la comida que cumple inmediatamente con el derecho a la alimentación y el ahorro económico que eso conlleva, son los beneficios tangibles que las cocineras voluntarias encuentran y por el cual justifican su participación en los Comedores Comunitarios, como lo resumió una de las entrevistadas:

El Comedor Comunitario nos beneficia mucho. Pongo como ejemplo a mi familia. Yo temprano vengo acá, solo me levanto y vengo a hacer mi servicio acá y de ahí pasan a desayunar mi niño y mi esposo, y de ahí ya no tengo que gastar para comprar algo, para comida, no, porque acá les doy de comer a mi esposo, a mi familia pues, igual a las beneficiarias, igual les conviene mucho, casi la mayor parte dicen que está bien que está el comedor, porque les ayuda bastante también en la familia, tanto en lo económico, pues eso es lo que veo yo (entrevista con Adriana Díaz Jiménez, cocinera voluntaria del Comedor Comunitario de San Sebastián, Bachajón, Chiapas, 16 de noviembre de 2016).

Las mujeres que colaboran como cocineras voluntarias no sólo mencionaron recompensas tangibles, sino que apuntaron también beneficios intangibles. De hecho, una de las mayores gratificaciones que las cocineras mencionaron de su participación en los comedores fue “la ayuda a los demás”.

Sin contraponerse a los beneficios materiales, sino más bien complementándolos, las cocineras voluntarias entrevistadas afirmaron desempeñar sus arduas tareas de almacenaje y administración de productos, preparación de alimentos, limpieza del lugar y utensilios, de lunes a viernes (y a veces fines de semana “cuando hay que ir a buscar la leña”) y sin remuneración

económica alguna, también por “la voluntad de apoyar al otro para llegar a un fin común encaminado por el trabajo en equipo”, como lo indicaron al unísono las cocineras del comedor San Sebastián, en la localidad de Bachajón, en Chiapas.

Tal como fue constatado en el Estado de México, “la cooperación, la participación y la solidaridad” están presentes en el espacio de los Comedores Comunitarios. Las mujeres participan como cocineras en términos de voluntariado, según afirmaron de distintas formas, porque les retribuye interiormente ayudar a su familia, pero también a la comunidad a la que pertenecen y a quienes lo necesiten. En un estudio de opinión realizado entre noviembre y diciembre de 2016 en 256 comedores, 30 por ciento de las mujeres integrantes de la Comisión de Alimentación afirmaron que seguirían en su labor porque le sirve a la comunidad (Berumen, 2016: 6). Definitivamente, la solidaridad, la generosidad y el altruismo no son valores abstractos, sino prácticas cotidianas en los Comedores Comunitarios.

Al respecto, en las entrevistas realizadas en Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Yucatán emergió el género como una de las explicaciones de este tipo de participación de las cocineras. El director de participación social de la SEDESOL, instancia encargada del PCC, afirmó que todo ese trabajo que hacen las mujeres es por “amor al arte”. Incluso, hubo algunas cocineras que lo subrayaron: “Nos ayudamos, porque acá hay alguien que tortee, otra que fría la comida, otra en la limpieza, parejo nos dividimos el trabajo; creo que las mujeres les gusta venir a ayudar” (entrevista con Adriana Díaz Jiménez, cocinera voluntaria del Comedor Comunitario de San Sebastián, Bachajón, Chiapas, 16 de noviembre de 2016).

A la solidaridad, explicada por la condición de ser mujeres, las cocineras añadieron otro beneficio intangible de su participación en los comedores: “la convivencia”. Es decir, las cocineras afirmaron participar en los quehaceres demandantes de los Comedores Comunitarios porque ello les ha permitido ampliar y fortalecer sus lazos sociales. Como lo mencionó alegremente una de las cocineras en Guerrero: “Eso es lo que nos motiva, convivir con las demás amigas y compañeras de trabajo, echando relajo acá, cocinando, ni se siente el día cómo se va” (entrevista con María Sosa Rodríguez, cocinera voluntaria en el Comedor Comunitario de Tuncingo, Guerrero, 8 de diciembre de 2016).

Es en este punto donde los beneficiarios emergen como actores que intervienen en el territorio participativo no sólo como elementos pasivos, sino como agentes interconectados a las cocineras que validan y extienden el proceso participativo. Esto porque la participación conlleva una relación imbricada entre ellas, pero también con los beneficiarios pues, ya sea enunciado como “una sonrisa”, “un gracias”, o “un ver cómo la gente se va contenta y sin hambre”, la satisfacción de alimentar a otros se convierte en un estímulo que a las cocineras les refrenda la voluntad de servicio y les “renueva las energías para seguir cocinando”.

Los beneficiarios —sus propios familiares, sus vecinos, gente de la comunidad o “quien lo necesite”— acuden a los comedores por el bien material, desayuno o comida que reciben por una cuota que oscila entre los 5 y los 10 pesos (o a veces gratis, si no se tiene dinero para sufragarla), pero también por “sentirse a gusto con el trato que reciben”. Como resultado de un amplio estudio realizado en 2016 a 1345 beneficiarios, se obtuvo que 92.3 por ciento de los comensales consideraron que los comedores les permitieron mejorar su alimentación y 91.2 por ciento se sintió satisfecho o muy satisfecho por el trato recibido (Berumen, 2016: 7).

Los beneficiarios (o derechohabientes sociales, como indica el PNMSH) asisten a los Comedores Comunitarios para recibir el beneficio de la política social (la comida), pero también porque se sienten a gusto y “conviven bien con los demás y con las cocineras”. Los beneficiarios de los comedores tienden a no percibirse ni actuar como beneficiarios, sino como miembros de una comunidad; membresía que les da el derecho de recibir los bienes que suministran los comedores, pero también conlleva la renovación de dicha membresía refrendando los códigos y las actitudes que la comunidad avala como adecuadas para la convivencia entre sus miembros.

En ese sentido, las cocineras voluntarias y los beneficiarios son los factores imprescindibles para los procesos participativos de los comedores, sustentados en el voluntariado, y proclives a fortalecer las redes sociales de manera sistemática. Ello puede sustentarse en el amplio estudio de opinión realizado en 2016, donde 83.4 por ciento de las y los entrevistados consideró que puede confiar en la gente de la localidad donde se ubica el Comedor Comunitario (Berumen, 2016: 5).

Todo lo hasta ahora expuesto alude a un proceso colectivo que se articula en torno al espacio de los Comedores Comunitarios. Aunque en algunas

entrevistas las cocineras esgrimieron razones individuales para su participación (practicar uno de sus gustos —la cocina—, aprender o hasta sentirse valoradas), éstas no sólo no fueron las principales, sino que además todas las razones se proyectaron hacia el espacio de los comedores. El director de participación social de la SEDESOL nombró a ese proceso como apropiación: “Ese comedor es de ellas, ese lugar en el que ellas conviven, un lugar donde comen y se lo han apropiado y se lo han apropiado en una forma positiva de decirlo, pues se ha convertido en parte de sus vidas y así lo entienden y lo viven” (entrevista con el maestro Alejandro Cruz Sánchez, director de Participación Social de la SEDESOL, Ciudad de México, 10 de noviembre de 2016).

Esa apropiación del espacio de los Comedores Comunitarios ha extendido la función originalmente planteada, centrada en el servicio de alimentación, a usos que fortalecen las relaciones sociales pues, como se comentó en todas las entrevistas, las cocineras voluntarias han “adornado” los comedores, además de que los han utilizado para otras actividades como “cursos de verano”, “hacer bordados”, “cortes de cabello”, “ver películas”, “ventas de productos de la comunidad” y celebraciones como el día del niño, de la madre, la Navidad o los cumpleaños de las cocineras, donde “todos asisten a festejar”. Es así que, de la misma forma que sucede con la comida, los Comedores Comunitarios reafirman que no sólo ejercen una función meramente económica, sino sobre todo sociocultural.

En una sistematización de lo analizado sobre la participación en el PCC, es plausible indicar que, aunque la CNCH, el PNMSH y hasta el PCC proyectaron que la instancia central de la participación fuesen los Comités Comunitarios (es decir, considerando a la participación como funcional para la gestión del programa social), en la práctica ésta adoptó, en términos generales, una modalidad que trascendió y reorganizó instancias, habilitó factores alternos, se centró en un solo género, y tuvo un efecto principal, si bien deseado, que no fue considerado como prioritario.

En primer lugar, la participación no se dio únicamente en los Comités Comunitarios, sino que también en los Comités de Contraloría Social y, sobre todo, en los Comedores Comunitarios. Es más, en los primeros, la participación no fue tan profusa y continua porque, al ser órganos de decisión y vigilancia, tuvieron un diseño semicerrado, no fueron sistemáticos e involucraron un menor número de personas que los Comedores Comu-

nitarios, los cuales, al ser un punto de contacto para la entrega de beneficios, se tornaron en espacios abiertos, que involucraron sistemáticamente a un mayor número de actores. En ese sentido, los Comedores Comunitarios fueron el espacio central de la participación, mientras que los Comités Comunitarios y los Comités de Contraloría Social pueden catalogarse como los espacios subsidiarios de la participación en el PCC.

En segundo lugar, como todo proceso de intervención pública, la propuesta de espacios para la participación de la CNCH, el PNMSH y el PCC habilitó en muchos casos otros factores externos: las disputas por bienes materiales y simbólicos. Así, los espacios proyectados por la intervención de política social, sobre todo los Comités Comunitarios, sirvieron para encauzar liderazgos comunitarios o emergentes que interpelaron otros liderazgos o autoridades de diversa índole. Tal proceso, que resulta hasta natural en los espacios políticos, en algunos casos tergiversó o incluso obstaculizó el desempeño del PCC.

En tercer lugar, desde los planteamientos de la CNCH, el PNMSH y el PCC se hacía hincapié en la equidad de género como criterio de integración de las instancias. No obstante, ocurrió lo contrario a lo planteado y a lo habitualmente evidenciado: las instancias fueron copadas por las mujeres. Ello imprimió diversas posturas al PCC y a la participación, pero, ante todo, reiteró un modelo donde las tareas domésticas siguen considerándose como pertenecientes a las mujeres.

Por último, la participación en el PCC tuvo un efecto deseado, aunque no considerado como prioritario: la cohesión social. Porque si bien es cierto que en el PNMSH se mencionó el desarrollo de la cohesión y el capital social, en términos prácticos sólo se estableció el porcentaje de Comités Comunitarios instalados como indicador de la participación. No obstante, según lo investigado, gracias a las alianzas culturales entre los promotores y las comunidades, la entrega inmediata de beneficios tangibles y el voluntariado de las cocineras, se ha generado una participación profusa en el espacio de los Comedores Comunitarios, teniendo como resultado un fortalecimiento de las redes sociales en las comunidades.

Ello ha originado que la participación en el PCC también haya mostrado una conmutación conceptual y metodológica sobre lo planteado en el estado del arte sobre el tema, tal como se abordará en las conclusiones del libro, donde se articulan los fundamentos de análisis para proponer líneas

interpretativas del presente libro que, más que finalizar con el tema abren senderos de estudio sobre la participación en las políticas sociales.



Cocineras voluntarias del Comedor Comunitario El Paraíso, en Ocosingo, Chiapas.  
Foto: Pablo Hernández Gómez.

## Conclusiones: Apuntes sobre el fenómeno de la participación, las instituciones y la necesaria reformulación de la política social en México

Desde la llegada al comedor se observaron indicios de que esa sería una visita trascendental. Faltaban 10 minutos para las 4 de la tarde. El sol comenzaba a batirse en retirada, lentamente miles de árboles empezaban a bailar gustosos al compás del viento que recién se desperezaba. El calor húmedo se tornaba en un calor menos agobiante con el que inician las tardes en esa región del sureste de México.

Estábamos exhaustos, pero motivados. Era el último lugar que visitaríamos en aquel día. Habíamos comenzado el viaje a las 7 de la mañana desde los márgenes de Ocosingo y, luego de cientos de kilómetros junto a paisajes frondosos y tres comedores después, llegaríamos a Bachajón.

El coordinador de la región selva nos indicó: "ahí es", mientras señalaba hacia una casa de madera pintada de un azul ajado por el tiempo y cubierta por un techo de lámina. A la entrada, tres mujeres ataviadas con blusas de vuelo, fajas, enaguas y sonrisas resplandecientes salieron a recibirnos. Se presentaron como Micaela Guzmán Vázquez, vocal de alimentación, y Jerónima Vázquez Ruiz junto con Deysi Adriana Díaz Jiménez, las cocineras del Comedor Comunitario San Sebastián.

Nos saludaron y nos hicieron pasar al interior del comedor. Como era de esperarse, nos ofrecieron de comer. Ya habíamos hecho tres comidas, pero no podíamos despreciar una cuarta, así que aceptamos gustosos, no por hambre, sino en deferencia por su inquebrantable cortesía. Una vez que el coordinador regional les recordó lo que ya le había anticipado por teléfono a la vocal de alimentación, comenzamos la plática.

Siguiendo el protocolo, les dijimos quiénes éramos y el motivo de nuestra visita. Es decir, íbamos de una universidad y queríamos conocer cómo

funcionaban los comedores. Así que comenzamos con preguntas genéricas. Desde el principio, hubo una voz que copó al resto, no por imposición sino por la alegría de estar ante quienes querían saber sobre su experiencia. Respetaba los tiempos de sus compañeras, no las interrumpía y ni siquiera hablaba primero, pero doña Adriana Díaz Jiménez se destacaba por responder cada pregunta con la entusiasmada claridad de quien se sabe y ha deseado ser escuchada.

Fue así que, al preguntar su opinión sobre los Comedores Comunitarios, doña Adriana reafirmó el sentir positivo generalizado de sus compañeras, pero agregó con claridad y contundencia los argumentos materiales: “Hago mi servicio acá y de ahí pasan a desayunar mi niño y mi esposo, y de ahí ya no tengo que gastar para comprar algo para comida”. Rematando con una frase que reveló que no era la primera vez que reflexionaba sobre ello y que además se había dado a la tarea de verificar si su opinión era compartida: “A las beneficiarias, igual les conviene mucho, casi la mayor parte dicen que está bien el comedor, porque les ayuda bastante también en la familia, tanto en lo económico, pues eso es lo que veo yo”.

Luego, al inquirir sobre las relaciones entre cocineras, pero sin preguntar directamente para no ofender, recibimos la pronta respuesta de doña Adriana, quien comprendió perfectamente la intención: “Cada quien pone de su parte, si una sabe cómo preparar la comida, nos da la idea y ya la otra sabe, pues ambas nos ayudamos y por eso cocinamos juntas”. E inmediatamente, sin ocultarlo, aceptó implícitamente que los conflictos son inherentes a la convivencia pero que hay formas de encauzarlos: “Para cada cosa hay que tomar acuerdo para llegar a todas las beneficiarias, pues debemos manejarnos bien como cocineras”. Enseguida, nos informó sobre el uso de los comedores como espacios de creación y recreación de relaciones sociales: “Y hacemos convivio. Cualquier cocinera, beneficiaria, sea cumpleaños de su niño o de la beneficiaria, convivimos acá. Apenas el mes pasado convivimos por el aniversario otra vez del comedor”.

Después, reiteró la importancia del diálogo para la operación del comedor: “Doy mi opinión para darles a conocer a mis compañeras lo que yo piense del comedor, porque si no lo digo, cómo lo van a saber mis compañeras?, y ya lo que digan ellas, también yo lo sabré y tomamos mejores decisiones”. E incluso reafirmó que lo suyo no era “tan servicio que digamos porque igual comen acá mi familia”, pero ello no excluye que pueda

sentirse muy bien cuando “las beneficiarias nos agradecen por cómo las tratamos y se van contentas”.

Entonces, en medio de ese diálogo ameno y animado emergió una reflexión tan certera como las anteriores, pero todavía más perspicaz y profunda por tender a un balance global de los programas sociales en México:

Bueno, lo que yo pienso pues es que también preocupa que cuando se cambie de gobierno ya no regrese el programa porque ya les beneficia mucho a las beneficiarias, porque igual si pasa creo que les afectaría un poco. ¿Por qué?, porque ya están acostumbradas de cómo está siendo en estos tres años (entrevista con Adriana Díaz Jiménez, cocinera voluntaria del Comedor Comunitario de San Sebastián, Bachajón, Chiapas, 16 de noviembre de 2016).

Como tomada de aquel axioma del filósofo chino Lao-Tsé, en el sentido de que no basta con alimentarse un día si no se sabe cómo hacerlo después, doña Adriana Díaz Jiménez apuntó hacia uno de los grandes temas de discusión que están en el fondo de las intervenciones para el desarrollo: la sostenibilidad. Atributo que indudablemente es uno de los objetivos más ampliamente buscados en la política social y los programas sociales en México y del cual, a mi juicio, el PCC plantea líneas analíticas significativas para el debate.

Como se examinó en el capítulo 2, en las últimas tres décadas han aumentado las cifras de pobreza, el monto asignado al gasto social y el número de los programas sociales en México. Si bien es cierto que la población en situación de pobreza disminuyó 9.8 por ciento (de 53.4 a 43.6 por ciento), los números absolutos dan cuenta de un incremento, pues se pasó de 44.7 millones de pobres en 1989 (Székely, 2005: 15) a 53.4 millones en 2016 (CONEVAL, 2018: 22), con aumentos exorbitantes en épocas de crisis económicas (en 1994, con la crisis del llamado “efecto tequila”, el número de pobres creció en 5 millones y en 2010, con la “desaceleración económica mundial”, se elevó en 4 millones). Es decir que, aunque en términos porcentuales haya disminuido, la población pobre en México ha aumentado en 8.7 millones de personas en los últimos 27 años, de 1989 a 2016. El escenario de pobreza planteado se repite en el terreno de la desigualdad, pues el coeficiente GINI en México se fijó en 0.47 para 2016,<sup>155</sup> cifra similar

<sup>155</sup>Banco de Indicadores del INEGI. Disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/app/indicador/res/?ind=6204482224#divFV6204482224#D6204482224> (consultado el 28 de noviembre de 2017).

a la registrada en 1994 (Székely, 2005: 16) y que ubica a México dentro del 25 por ciento de los países con mayores niveles de desigualdad en el mundo (Vázquez, Dovalí y Jaramillo, 2018: 14).

Esas cifras sobre pobreza y desigualdad en México se han registrado en un contexto donde el gasto social anual no ha descendido de 52 por ciento del gasto programable desde 1994 (CEFP, 2015: 31) e incluso entre 2008 y 2018 el gasto de la clasificación Desarrollo Social representó en promedio 61 por ciento del gasto programable total.<sup>156</sup> Además, el número de las intervenciones de desarrollo social también ha sido copioso, por ejemplo, entre 2009 y 2017, el gobierno federal implementó 2,127 programas sociales (CONEVAL, 2017: 19).

En resumen, el número de las personas en situación de pobreza, los niveles de desigualdad, el gasto social y los programas sociales durante las últimas tres décadas se han mantenido en valores considerados como altos para cada rubro. Es decir, a pesar de los cuantiosos montos destinados al desarrollo social y el alto número de programas sociales, la pobreza y la desigualdad en México no han disminuido; si acaso se han contenido, aunque en momentos de crisis económicas se han incrementado. Tal correlación permite afirmar que no ha sucedido la relación inversamente proporcional que cabría de esperarse: que un mayor nivel de gasto social y de programas sociales tendrá como resultado una disminución de los niveles de pobreza y desigualdad. O sea, que el gasto y los programas sociales en México no inciden efectivamente en la pobreza y la desigualdad.

Sin dejar de reconocer que la pobreza y la desigualdad tienen causas multifactoriales, tal como lo han indicado los estudios especializados,<sup>157</sup> en este libro se ha planteado que la variable explicativa central de los altos niveles de pobreza y desigualdad durante los últimos 30 años en México se halla en su régimen de política social. Expuesto desde el argumento que sustenta la variable explicativa: el gasto social en México no ha tenido mejores resultados en los índices de pobreza y desigualdad debido a que se ha empleado en estrategias, programas y acciones con amplios márgenes de mejora.

<sup>156</sup><https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Documents/Informacion-debate/Inventarios-gasto-desarrollo-social.pdf> (consultado el 14 de junio de 2018).

<sup>157</sup>Por ejemplo: Atkinson (2015), Boltvinik (2014), COLMEX (2018), CONEVAL (2010), Esquivel (2015), Nolan e Ive (2011) y Spicker, Álvarez y Gordon (2009).

Retomando la orientación de otros estudios que sitúan la clave de la prosperidad o la pobreza de los países en las instituciones (Acemoglu y Robinson, 2012), la política social en México, en cuanto institucionalización de la función primaria del Estado de procurar el desarrollo social, ha tenido una responsabilidad medular en los módicos índices de desarrollo humano del país respecto de otros países con tamaños y economías comparables a la mexicana durante las últimas tres décadas, pero que han creado regímenes de protección social más eficientes.<sup>158</sup>

Como se detalló en el capítulo 2 del presente libro, la política social en México ha sido de eficacia limitada debido a siete factores condicionantes: la estructura, la coordinación, el acceso, la cobertura, la financiación, la estrategia de los programas sociales y la capacidad institucional de las entidades federativas.

En el caso de la estructura, el régimen de política social mexicano tiene una estructura institucional que se centra en la condición laboral y económica de las personas, lo que ha generado un alto número de subsquemas y subsecciones. Tal dispersión ha provocado que no cuente con una coordinación competente y que el sistema de acceso no sea universal sino sojuzgado a la condición económico-laboral de las personas.

A la par, el régimen de política social mexicana no ofrece prestaciones sociales existentes en regímenes de bienestar más desarrollados (como la protección al desempleo), sus servicios tienden a la baja calidad y todavía no cuenta con una cobertura universal.

Otro condicionante de la política social tiene que ver con una baja recaudación fiscal del Estado mexicano que se corresponden con unas cifras de gasto social insuficientes respecto a las cifras de países con mayor desarrollo.

Además, desde hace cuatro décadas la estrategia de combate a la pobreza en México se ha orientado a la focalización de acciones vía programas sociales, los cuales han tendido a la descoordinación, opacidad, defi-

<sup>158</sup>Al respecto, puede compararse el caso de México con el de Corea del Sur: en 1975 tenían un Índice de Desarrollo Humano (IDH) semejante (0.684 para Corea y 0.687 para México), pero para 2011 la diferencia era notable, pues Corea estaba en el lugar 15 como país de desarrollo humano muy alto y México en el lugar 57 como país de desarrollo humano alto (0.897 para Corea y 0.770 para México) (Valencia, Foust y Tetreault, 2012: 96). Tales diferencias pueden explicarse ampliamente porque Corea del Sur ha sido más eficiente que México en la creación de instituciones centradas en el objetivo de generar el bienestar y enfrentar los riesgos sociales (Valencia, 2009).

ciencia en el alcance de sus objetivos, presupuestación sin criterios de eficiencia y escasa vinculación al universalismo, al cumplimiento de los derechos sociales y al ámbito del ingreso económico.

La última condicionante de la política social mexicana han sido las limitadas capacidades institucionales de los estados para la gestión, implementación y evaluación eficiente y transparente de sistemas y programas sociales.

Por lo tanto, el régimen de política social en México ha sido ineficiente, entre otras cosas, porque las múltiples acciones de intervención social no han logrado que los beneficios otorgados se mantengan una vez concluido el programa social. Es decir, no se ha conseguido sostenibilidad o, como sugirió doña Adriana Díaz Jiménez, los beneficiarios se volvieron dependientes de las ayudas sin que se generase un sistema que mantenga el nivel de bienestar alcanzado. Es aquí donde se habilitó el concepto de participación como uno de los medios para la sostenibilidad.

Como se analizó en el capítulo 3, se ha producido una coalición discursiva a favor de la participación, que la ha convertido en un imperativo de legitimidad, o al menos en una referencia obligada de instituciones, actores, procesos e ideologías. Para el caso que aquí se aborda, sustentado en una visión que le otorga mayor preponderancia al individuo en la vida pública, se ha admitido que la participación es fundamental en la gestión pública y en el ámbito del desarrollo humano porque confiere información, rentabilidad, eficacia, sostenibilidad y legitimidad.

Dado que su definición más frecuente alude a las formas y actividades con las que las personas inciden en la gestión y toma de decisiones sobre asuntos de interés público o que tienen que ver con el bienestar social (Sánchez-Mejorada, 2010), la participación fue introyectada discursivamente e incorporada normativamente en la política social del Estado mexicano. Así, la concepción de participación como eficiencia donde los beneficiarios son agentes de su propio desarrollo, se instaló en estrategias tan relevantes del gobierno federal 2012-2018, como la CNCH, el PNMSH y el PCC. En el decreto de creación del PNMSH se lee: “El derechohabiente social participa para hacer realidad los derechos sociales y humanos” (SEDESOL, 2014: 4).

En el caso del PCC, la participación social se enfocó como parte de su objetivo específico, misma que se ha evaluado, en el marco del PNMSH, con el porcentaje de Comités Comunitarios instalados en municipios de la CNCH y, según la Matriz de Indicadores para Resultados del propio PCC, con

el porcentaje de personas usuarias que participan en la preparación de alimentos del comedor, el promedio de usuarios por comedor y el porcentaje de vocales de la Comisión de Alimentación representadas por mujeres.

No obstante, la participación en el PCC se ha desplegado en tres instancias: los Comités Comunitarios, los Comités de Contraloría Social y los propios Comedores Comunitarios; estos últimos se han posicionado como un territorio central de la participación porque, al ser el espacio sistemático de entrega de los beneficios sociales —es decir, el punto de contacto entre el Estado y los beneficiarios de la comunidad—, es abierto y convocante de un mayor número de miembros de la comunidad.

Dada su condición de órganos decisorios colegiados, los Comités Comunitarios y los de Contraloría Social tienen un diseño semicerrado, no son sistemáticos e involucran sólo a representantes de la comunidad. En ese sentido, para efectos clasificatorios pueden catalogarse como espacios subsidiarios de la participación en el PCC.

El fenómeno de la participación en el PCC ha involucrado no sólo varias instancias, sino también diversos actores, procesos y modalidades. Utilizando el modelo de análisis para la participación en el PCC propuesto en el capítulo 3, se presentan los siguientes resultados:

En primer lugar, las definiciones de la participación. En la LGDS se asienta que la participación social es uno de los principios de la política nacional de desarrollo social (art. 3.V), así como uno de sus objetivos (art. 11.IV). Además, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 consideró a la participación social como una de sus directrices dentro de la Meta 2: “México incluyente”. El término participación social aparece, asimismo, en los documentos normativos de la CNCH, el PNMSH y el PCC.

No obstante, el vocablo participación comunitaria también aparece en los mismos documentos normativos de la CNCH, el PNMSH y el PCC. Es decir, existen denominaciones distintas para la participación en el marco normativo, el sistema de desarrollo social, la estrategia de desarrollo social y el propio PCC, que fluctúan entre la participación social y la comunitaria; aunque, como se vio en el análisis de los términos, ambos pueden mantener una delimitación similar, pues se refieren a la esfera no estatal y remiten al entorno asociativo inmediato de los participantes.

Por si fuera poco, el diseño de los Comités Comunitarios y de la Contraloría Social permite afirmar que también el PCC tuvo planteamientos de una

participación ciudadana, pues aquellos se proyectaron como espacios que pretendieron institucionalizar acciones de los participantes para influir en la gestión pública. De esta forma, la participación en el PCC alternó entre enunciaciones de tipo social/comunitario y diseños de una modalidad ciudadana.

Sin embargo, en la práctica los Comités Comunitarios tuvieron poca influencia en la gestión del PCC (pues los planes comunitarios que se elaboraron no reorientaron las acciones) y los Comités de Contraloría Social acotaron la participación a una vigilancia del programa que, según la ASE, está en entredicho por su poca observancia de las directrices del programa, la escasa validez de la información producida y sus prácticas limitadas sobre las funciones de contraloría social. Aun así, fue en estos espacios donde más se presentó el fundamento político de la participación; esto es, la creación, reproducción e interpelación de relaciones de poder. Estos espacios, sobre todo los Comités Comunitarios, generaron y multiplicaron la dialéctica entre poderes constituidos y constituyentes, donde la participación, no sólo en el PCC sino tal vez en la política social del sexenio, reafirmó su esencia política. De hecho, una de las reflexiones proporcionadas por un funcionario de la SEDESOL apunta a que “la politización de los Comités Comunitarios fue lo que hizo que fuesen perdiendo relevancia”.

Por el lado de los Comedores Comunitarios, la participación, sistemática, abierta y enfocada en la entrega de los beneficios sociales, adquirió modalidades más de social/comunitaria, no sólo por concretarse en los entornos inmediatos de los participantes sino porque sus efectos más evidentes tendieron a la cohesión social de las comunidades donde se instalaron los comedores. Las definiciones de “trabajo comunitario”, expresada por el director de Participación de la SEDESOL, y de “servicio”, “ayuda al otro”, y “trabajo en equipo” que esgrimieron constantemente las cocineras voluntarias al hablar del significado de su participación, apuntan indudablemente a una participación social. Mientras que la satisfacción de las cocineras y los beneficiarios, así como las numerosas actividades que han realizado para aprovechar el espacio de los comedores “para convivir”, dan cuenta de los resultados en términos de cohesión social.

Aun así, tampoco debe descartarse que la colaboración al interior de los comedores tuvo talantes de participación ciudadana, pues en muchas ocasiones pretendieron reorientar las acciones del PCC, como en el asunto de la petición de que los productos suministrados por la SEDESOL fuesen más cercanos

culturalmente, o lograron reorientar las acciones de manera inmediata, o bien decidieron aumentar el número de comensales, o utilizar las cuotas como honorarios o hasta mantener algunos comedores sin cumplir aspectos puntuales de las reglas de operación. Ello también muestra que se generó un espacio de negociación entre funcionarios de la SEDESOL y beneficiarios, que apunta al fundamento político de la participación en los comedores.

En segundo lugar, la justificación y los objetivos de la participación. A partir de sus documentos básicos, la CNCH, el PNMSH y el PCC justifican la enunciación e introyección de la participación hasta por cinco razones: 1) es un componente esencial de la planeación, la ejecución y la evaluación de los programas institucionales; 2) ayuda a materializar y hacer vigentes los derechos sociales; 3) da mayor permanencia a las acciones públicas; 4) es una vía para generar cohesión social, y 5) es un elemento esencial para resolver problemas específicos en democracia. Esto es, lo que ha sido introducido en la literatura especializada en los discursos de la democracia, la ciudadanía, el desarrollo humano y sostenible, y la gobernanza en la gestión pública.

A su vez, también en un tono exhaustivo, los actores durante el trabajo de campo expresaron como razones de su participación las “responsabilidades de su cargo” (miembros de los comités y promotores comunitarios), su “pertenencia a la comunidad” (miembros de los comités, promotores comunitarios, cocineras voluntarias y beneficiarios), los “beneficios que reciben” (cocineras voluntarias y beneficiarios), “la convivencia” (cocineras voluntarias y beneficiarios) y “ayudar a los demás” (cocineras voluntarias). Es decir, elementos de lo que en la literatura especializada se ha identificado como cuatro tipos de teorías: la teoría de los incentivos generales (se participa porque hay incentivos para hacerlo); la teoría del voluntarismo cívico (se participa si se puede, si se quiere o si se les pide hacerlo); la teoría del capital social (se participa si hay confianza interpersonal entre los participantes) y la teoría de la justicia y la equidad social (se participa para mejorar condiciones sociales).

En tercer lugar, los participantes. Tal como se asentó en los documentos normativos de la CNCH, el PNMSH y el PCC, los actores fundamentales de los procesos participativos enmarcados en dichas estrategias de desarrollo social fueron primordialmente los habitantes de las comunidades donde se instalaron los comedores comunitarios. Esto es que, si bien se puede hablar

de actores que influyeron en la participación (tanto para dinamizarla como para restringirla), tales como las autoridades institucionales (del ayuntamiento o los poderes legislativos), las autoridades tradicionales en comunidades indígenas y las *de facto* (líderes barriales, de organizaciones sociales o criminales), las instancias fueron copadas y los procesos participativos practicados esencialmente por los y las integrantes de las comunidades receptoras de los Comedores Comunitarios. Y de estos integrantes sobresalieron ampliamente las mujeres como el grupo poblacional no sólo que más participó, sino el que sustentó la operación del PCC: contundentemente, sin las mujeres no se hubiese implementado el PCC.

En cuarto lugar, los mecanismos establecidos para la participación en la política social. Según la tipología establecida por la SEGOB (2017b), los mecanismos que en la investigación se pudieron identificar dentro del PCC fueron asambleas, comités y comisiones. Es decir, organismos colegiados de decisión y monitoreo y espacios de decisión y operación, tanto en lógicas territoriales como en intensivas.

No obstante, si se contrastan esos mecanismos con una matriz con las etapas de un ciclo de la política pública (agenda, análisis de alternativas, decisión, formulación, implementación y evaluación) y de los niveles en que la población puede participar (información, consulta, decisión, delegación, asociación y control), como lo propone Manuel Canto Chac (2012), entonces se obtiene que el mecanismo de las asambleas sólo participó en la etapa de la implementación aunque teniendo un nivel de decisión.

Los Comités Comunitarios también participaron en el ciclo de la implementación del programa social y, en su momento de máximo desarrollo, asumieron un nivel de delegación. Mientras tanto, los Comités de Contraloría Social participaron en la etapa de evaluación del programa social, pero asumiendo niveles de información y consulta. Por último, las Comisiones de Alimentación también participaron en la etapa de implementación, aunque alcanzaron niveles de control de los Comedores Comunitarios.

En quinto lugar, los tiempos de la participación en el PCC no fueron iguales para todas las instancias. Así, mientras los Comités Comunitarios dedicaron menos tiempo al PCC —no sólo porque así se estableció en el diseño, sino por su propia inestabilidad estructural—, los Comités de Contraloría ampliaron el tiempo de participación debido a su condición de organismos de monitoreo, y las Comisiones de Alimentación tuvieron una

duración mayor al dedicarse enteramente a la operación de los Comedores Comunitarios. Es decir, la instancia de gestión y decisión fue la que menos tiempo le dedicó a la participación, seguida de la de monitoreo, hasta llegar a la de ejecución, la cual ha operado los Comedores Comunitarios de lunes a viernes, desde las 7 de la mañana hasta las 4 de la tarde.

En sexto lugar, los resultados de los procesos participativos, que están en función de los objetivos planteados por los convocantes y los participantes. Como ya se detalló, la CNCH, el PNMSH y el PCC plantearon la participación teniendo como horizonte cinco objetivos: apoyar la gestión del proyecto, hacer vigentes los derechos sociales, asegurar la sostenibilidad, coadyuvar a la cohesión social y apoyar la democracia.

Al respecto, se puede aseverar que se cumplieron los objetivos de la gestión y la cohesión social, pues la participación de los Comités Comunitarios, los Comités de Contraloría Social y las Comisiones de Alimentación fue trascendental para la implementación del proyecto, y el trabajo de los promotores y las cocineras fue sustancial para crear y fortalecer lazos sociales en las comunidades donde se instalaron comedores. En ese sentido, también se podría postular una revitalización de prácticas democráticas a partir del PCC.

No obstante, la mera entrega puntual de alimentos sin otras acciones vinculadas que permitan generar condiciones para la permanencia del beneficio (es decir, la falta de sostenibilidad) cuestiona el cumplimiento de la vigencia del derecho social a la alimentación.

Por su parte, los participantes arguyeron objetivos de responsabilidades, pertenencia a la comunidad, beneficios obtenidos, convivencia y altruismo, de los cuales todos fueron cumplidos, aunque el de los beneficios está íntimamente vinculado a la sostenibilidad, por lo que tienen una condición de meros paliativos.

En séptimo lugar, sobre la caracterización del proceso participativo se puede afirmar que, aun con sus variedades y distinciones, los espacios del PCC fueron, según la clasificación de John Gaventa (2006), espacios por invitación que, siguiendo la clasificación de Alicia Ziccardi (1998b), oscilaron entre la participación institucionalizada (a partir de los marcos legales) y la autónoma (organizada desde la propia sociedad). Recuperando la tipología de Sidney Verba y Norman Nie (1972), los participantes en el PCC fueron del tipo comunitario (se inmiscuyeron de manera intermitente) y del tipo reformista (participan en formas convencionales y algunas formas legales de protesta).

En términos de la “Escalera de participación” de Danny Burns, Robin Hambleton y Paul Hogget (1994), se puede indicar que los Comités Comunitarios y de Contraloría Social alcanzaron el área de la Participación Ciudadana en el peldaño de la “descentralización limitada”, mientras que la Comisión de Alimentación consiguió el área de Control Ciudadano en el peldaño del “control basado en la confianza”.

Por último, sobre las variables explicativas de la participación en el PCC, los hallazgos de la investigación aportan elementos para aseverar que de las propuestas de variables para explicar los procesos participativos en el modelo EICI (estructurales, institucionales, contextuales e individuales), las que tuvieron mayor relevancia fueron las estructurales, las institucionales y las individuales.

Respecto de las estructurales, se puede considerar que la condición económica fue indudablemente una de las razones más expresadas por los participantes para involucrarse en el PCC. Planteado en orden distinto, si no hubiesen tenido carencias alimentarias o interés en el ahorro familiar, los participantes no se hubieran implicado en la gestión y operación de los Comedores Comunitarios.

En relación con las variables institucionales, destacan el diseño del programa y el capital social como los elementos que favorecieron la participación en el PCC. También planteado a la inversa, si no hubiesen existido órganos y territorios abiertos a la participación en el programa, así como historial de colaboración y confianza interpersonal en las comunidades, tampoco se habrían presentado los niveles de involucramiento que se presentaron en los Comedores Comunitarios, como pudo constatarse en casos donde no se instalaron comedores o bien fueron instalados, pero no entraron en funciones.

Por último, otras de las causas explicativas de la participación ocurrieron en el terreno individual, fundamentalmente en los valores y las orientaciones de cada persona que entraron en juego para motivarlas a participar en el PCC. Al igual que las anteriores variables, sin la presencia de los valores de la solidaridad, el altruismo y la generosidad, así como la importancia que le asignaron a la convivencia, en los Comedores Comunitarios no sólo no se hubieran presentado altos niveles de participación, sino que simplemente no se hubieran puesto en funcionamiento.

Hallazgos de la participación en el PCC  
según el modelo de análisis para la participación en los Comedores Comunitarios

<i>Elemento</i>	<i>Hallazgos</i>
Las definiciones de la participación (¿qué?)	<p>Enunciaciones y diseños en la CNCH, el PNMSH y el PCC que apuntaron a contenidos de participación social/comunitaria y ciudadana.</p> <p>Los Comités Comunitarios y de Contraloría Social tuvieron un diseño enfocado a la participación ciudadana, pero tuvieron escasa incidencia en la práctica.</p> <p>Los Comedores Comunitarios fueron un territorio sistemático de participación social/comunitaria.</p> <p>En ambos espacios se evidenció el fundamento político de la participación (la dialéctica entre poderes constituidos y constituyentes).</p>
La justificación y los objetivos de la participación (¿por qué/para qué?)	<p>En la CNCH, el PNMSH y el PCC las justificaciones de la participación son de cinco tipos (utilidad para la gestión de los programas, para la vigencia de los derechos sociales, sostenibilidad, cohesión social y condición de la democracia) que se circunscriben en los de la democracia, ciudadanía, desarrollo humano y sostenible, y gobernanza en la gestión pública.</p> <p>Entre los actores que participan en el territorio, las razones fueron también de cinco tipos: responsabilidades, pertenencia a la comunidad, beneficios, convivencia y altruismo, que se vinculan con las teorías de los incentivos generales, del voluntarismo cívico, del capital social y de la justicia y la equidad.</p>
Los actores del proceso participativo (¿quién participa?)	<p>Los documentos normativos de la CNCH, el PNMSH y el PCC indican que los actores fundamentales de los procesos participativos son las comunidades.</p> <p>Hubo actores que influyeron en la participación para dinamizarla o para restringirla: autoridades institucionales, tradicionales y las <i>de facto</i>.</p> <p>Las comunidades fueron los actores principales en las instancias y los procesos participativos del PCC.</p> <p>Las mujeres fueron el grupo poblacional de mayor participación y el que respaldó la operación del PCC.</p>
Los mecanismos participativos (¿cómo?)	<p>Los mecanismos en el PCC fueron asambleas, comités y comisiones.</p> <p>Las asambleas participaron en la etapa de implementación teniendo un nivel de decisión.</p> <p>Los Comités Comunitarios también participaron en el ciclo de la implementación del programa social, asumiendo un nivel de delegación.</p> <p>Los Comités de Contraloría Social participaron en la etapa de evaluación del programa social, pero asumiendo niveles de información y consulta.</p> <p>Las Comisiones de Alimentación también participaron en la etapa de implementación, aunque alcanzaron niveles de control.</p>

(Continuación)

<i>Elemento</i>	<i>Hallazgos</i>
Los tiempos de la participación (¿cuándo?)	La temporalidad fue de menor a mayor según las instancias. Los Comités Comunitarios fueron los que menos tiempo le dedicaron al PCC, seguidos por los Comités de Contraloría Social hasta llegar a las Comisiones de Alimentación, las cuales le dedicaron el mayor tiempo a la operación de los Comedores Comunitarios.
Los resultados de los procesos participativos (¿cuáles son las consecuencias?)	Respecto de los convocantes, se alcanzaron los objetivos de la gestión del programa y la cohesión social, lo que revitalizó prácticas democráticas en las comunidades. No se alcanzaron los objetivos de la sostenibilidad y la vigencia del derecho social a la alimentación. Por el lado de los participantes, se cumplieron los objetivos de responsabilidades, pertenencia a la comunidad, convivencia, altruismo y beneficios obtenidos, aunque este último no fue sostenible.
La caracterización del proceso participativo (¿qué tipo?)	Los Comités Comunitarios, de Contraloría Social y las Comisiones de Alimentación fueron espacios por invitación que oscilaron entre la participación institucionalizada y la autónoma. Los participantes en el PCC fueron del tipo comunitario y del reformista. En la “Escalera de participación”, los Comités Comunitarios y de Contraloría Social alcanzaron el área de la Participación Ciudadana en el peldaño de la “descentralización limitada”, mientras que la Comisión de Alimentación consiguió el área de Control Ciudadano en el peldaño del “control basado en la confianza”.
Las variables explicativas de la participación (¿a qué se debe?)	Imbricación y complemento de las variables estructurales, institucionales e individuales. Estructurales: la condición económica. Institucionales: diseño del programa y el capital social en las comunidades. Individuales: valores (solidaridad, altruismo y generosidad) y orientaciones (importancia de la convivencia con las personas).

Fuente: Elaboración propia.

Para concluir, aunque ya han sido aludidos en las páginas previas, se considera relevante reflexionar sobre tres hallazgos importantes. En primer lugar, la disposición, capacidad y quehacer de las autoridades políticas. Aquello que se ha denominado como “voluntad política” y que se suele esgrimir como una causa suficiente para procesos y productos en el ámbito de la política institucionalizada. Como tal, parece una razón excesiva, pues atribuye resultados a una autoridad institucional, desconociendo

la relevancia que tienen otros actores (individuales y colectivos) y los procesos de intercambio y negociación inherentes al sistema político. Tal posicionamiento no ha cambiado luego de conocer sobre el caso de la participación en la política social en el sexenio de Enrique Peña Nieto, pero sí se ha matizado.

Según se pudo recopilar durante la investigación, la participación fue una de las apuestas principales en la política social del todavía vigente gobierno federal en México. De manera que, relacionándose con desarrollos conceptuales y normativos contemporáneos, tanto en el ámbito académico como en el social y de la gestión pública, una de las declaraciones de acción inaugurales del primer presidente priista del nuevo milenio fue presentar la CNCH para “erradicar el hambre”, donde la participación comunitaria apareció como uno de sus cinco objetivos iniciales. Esto es, que la participación comunitaria resultó central para la estrategia del nuevo gobierno, centrada en una de las dimensiones (la alimentación) que permite mejorar con mayor celeridad los indicadores de pobreza.

Al respecto, hubo analistas que incluso vieron en esa nueva centralidad de la participación una cierta correspondencia con lo realizado en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, donde la participación fue sustancial para su estrategia de desarrollo social primordial: el PRONASOL. Sea como fuere, lo cierto es que, al inicio del sexenio, la SEDESOL se reorganizó para crear una Subsecretaría de Desarrollo Comunitario y Participación Social y fue prolífica para impulsar la conformación de los Comités Comunitarios de la CNCH (en datos de la propia SEDESOL, para 2015 se habían instalado 59, 429 comités). No obstante, todo ello se modificó con el cambio del responsable de la SEDESOL.

Del 1 de diciembre de 2012 a agosto de 2015, Rosario Robles Berlanga fue titular de la SEDESOL, cargo que José Antonio Meade Kuribreña ejerció desde agosto de 2015 hasta septiembre de 2016. Precisamente, en el periodo de ejercicio de la primera secretaria de la SEDESOL fue cuando se llevó a cabo la reorganización interna de la SEDESOL y la copiosa creación de Comités Comunitarios, mientras que con el arribo a la SEDESOL de quien después sería candidato presidencial, desaparecería la Subsecretaría de Desarrollo Comunitario y Participación Social y quedaría únicamente la Dirección de Participación Social (encargada del PCC). La CNCH perdería preponderancia frente a la Estrategia Nacional de Inclusión (creada en

2016) y los Comités Comunitarios comenzarían a desmantelarse paralelamente a la instalación de los Comités de Contraloría Social.

Lo anterior aporta bases para aseverar que la formulación de la participación social como coadyuvante de la estrategia de desarrollo social no fue una idea del presidente de la República (o al menos, no del todo) sino de la primera titular de la SEDESOL, y que tal idea no fue compartida por su sucesor en el cargo, quien desmanteló estructuras y mecanismos relacionados con la participación social, además de modificar el énfasis de atención de la SEDESOL de la “alimentación” y “la pobreza extrema” (CNCH) a la “inclusión más amplia de todos los mexicanos” (Estrategia Nacional de Inclusión), cambios que se mantuvieron en el resto del sexenio con los subsecuentes titulares de la SEDESOL (Luis Enrique Miranda Nava, de 2016 a 2018, y Eviel Pérez Magaña en 2018).

El caso del manejo del tema de la participación en la política social en el gobierno de Enrique Peña Nieto trae a colación el asunto de la voluntad política, pues ésta puede ser determinante para generar coaliciones discursivas, sustentos normativos y mecanismos institucionales para fomentarla. Léase: la voluntad política no fue causa suficiente para la participación en los Comedores Comunitarios, pero sí se evidenció que la primera mitad del sexenio produjo condiciones para su estímulo, por lo que la voluntad política fue una causa contingente de la participación en la política social del sexenio.

Un segundo hallazgo del estudio, que se considera significativo y motivo de reflexión, es el del sesgo de género en la participación del PCC. Como se recuerda, hubo una tendencia de mayor participación de las mujeres que de los hombres en los Comités Comunitarios, los Comités de Contraloría Social, la Comisión de Alimentación y el voluntariado en los Comedores Comunitarios. De hecho, como aquí se ha afirmado insistentemente, la puesta en práctica del PCC dependió enteramente de la participación de las mujeres de las comunidades.

Al respecto, el CONEVAL encontró que los hombres justificaban su poca participación porque “tenían que trabajar”, pero muchas mujeres participantes no dejaron de trabajar, sino que modificaron sus rutinas para integrarse a las instancias de participación. Además, en la investigación de campo que sustenta este libro se encontró que las mujeres justificaban su amplia participación por motivos tangibles (alimentar a su familia y ayudar

al ahorro familiar) e intangibles (valores de solidaridad, altruismo y generosidad, además de estrechar lazos sociales).

Si bien es destacable la amplia participación de las mujeres en el PCC, así como encomiable que se deba en gran parte a principios de voluntariado, el que los Comedores Comunitarios funcionen gracias al trabajo de las mujeres, y que cuando haya hombres en los comedores en su mayoría desempeñen funciones de “encargados”, puede ser un indicativo de que en el país aún persiste un modelo en donde las funciones del cuidado de la vida y la realización de tareas domésticas son responsabilidades de las mujeres.<sup>159</sup>

Lo anterior también puede apuntar al reforzamiento de ese mecanismo por excelencia de la producción y reproducción de las desigualdades a partir de los roles de género: la división del trabajo en tareas que se asocian con lo femenino y lo masculino. Ello es así porque la segmentación del trabajo cotidiano y la asignación diferenciada de valor, recompensas y reconocimiento a cada tipo de labor, explica, normaliza y justifica la subvaloración de las actividades domésticas y las excesivas cargas de trabajo que realizan las mujeres (Villagómez, 2018), que para el caso de la alimentación se justifica con los argumentos de que ellas tienen más tiempo, se preocupan más por la salud familiar y tienen más habilidades para la cocina y conocimientos sobre aspectos nutricionales (Beagan *et al.*, 2008).

De esta forma, los Comedores Comunitarios igualmente pueden ser un mecanismo de preservación de desigualdades de género, pues en su espacio se refrenda la idea de que “las mujeres son las que cocinan y nosotros administramos” (respuesta que dio el encargado de un comedor), además de que se les asignan tareas extras a las mujeres sin remuneración alguna. Esto es: la amplia participación de las mujeres en el PCC puede ocultar que en dicho programa muy posiblemente se estén reafirmando estereotipos y se esté aumentando su trabajo no remunerado; un tema sobre el que bien valdría la pena profundizar.

<sup>159</sup>Para el caso de México se puede establecer que el género femenino se desenvuelve a partir de tres roles principales. Primero, el rol de ama de casa, que requiere de saberes sobre el aseo, mantenimiento, elaboración de la comida, lavado y planchado de ropa, el orden y la decoración del hogar. El segundo rol es el de madre, que implica contar con habilidades sobre el cuidado de los hijos, la preservación de su salud, higiene, nutrición y educación. Por último, está el rol de esposa, que conlleva conocimientos sobre el cuidado del cuerpo para mantenerse atractiva y saber manejar el aspecto sentimental de la relación, entre otros (Charles, 1990).

El tercer hallazgo significativo se refiere a las motivaciones que esgrimieron los participantes para involucrarse en el PCC. Como se ha subrayado, las mujeres declararon que participaron en los Comedores Comunitarios debido a que les eran de utilidad para alimentar a su familia, ayudar en la economía familiar, convivir con personas de su comunidad y para ayudar a los demás. Es decir, las mujeres participan en el PCC porque obtienen beneficios tangibles e intangibles de manera inmediata, que asocian con el programa social.

La de los beneficios inmediatos asociados a un programa social ha sido una de las variables explicativas propuestas en la literatura especializada para el estudio de la participación ciudadana. Tal variable se comprueba de manera contundente en el PCC, pues ocurrió sistemáticamente que cuando la participación de las personas no tenía como correlato la percepción de beneficios para los participantes, éstos se desmovilizaban. Así sucedió, por ejemplo, con la enorme cantidad de los diagnósticos y los planes comunitarios que se produjeron en los primeros dos años de vigencia de los Comités Comunitarios que, al no contar con capacidad de incidencia para reorientar acciones y programas sociales, fueron una de las razones del posterior desánimo y retirada de las comunidades con la CNCH. Ello incluso fue catalogado por el CONEVAL como “la principal debilidad del componente de participación comunitaria en la Cruzada” (CONEVAL, 2015d: 84).

La variable de los beneficios inmediatos asociados a un programa social también se confirmó en los casos donde los Comedores Comunitarios se instalaron, pero no entraron en funciones pues, según se pudo averiguar, la mayoría de las ocasiones los comedores no operaron porque no hubo personas que decidieran encargarse de ellos, pues argumentaron que “no les sería de utilidad”. Es más, también se supo de casos donde se clausuraron comedores que inicialmente habían estado funcionando debido a que los encargados y las cocineras “no le encontraban mucho beneficio”.

En el PCC, entonces, se confirmó que un fundamento central de la alta participación fue que quienes se involucraron percibieron beneficios derivados precisamente de su participación en el programa. Vale la pena destacar que los beneficios percibidos fueron tangibles e intangibles. Es decir que, según lo investigado, las mujeres no sólo recibieron los productos, compraron otros más frescos, los cocinaron, sirvieron platos, lavaron los

trastes y asearon el espacio del comedor dos veces al día, de lunes a viernes, porque alimentaban a su familia y contribuían al ahorro familiar, sino también porque tuvieron la oportunidad de ayudar y convivir con la gente de su comunidad.

El tema de los beneficios intangibles no resulta baladí pues, como se concluyó en un estudio global sobre la pobreza en el mundo, las personas en esa situación no sólo se dedican a superar su condición material, sino que “se centran en el aquí y el ahora, tratando de vivir la vida de la forma más placentera posible [...] por lo que las cosas que hacen la vida menos aburrida son una prioridad para los pobres” (Banerjee y Duflo, 2014: 60, 61). Es decir, revitalizan la frase de Voltaire: “No siempre depende de nosotros ser pobres; pero siempre depende de nosotros hacer respetar nuestra pobreza”.

Esto último pone los pies en la tierra al posicionamiento del presente libro sobre identificar la variable explicativa central de los altos niveles de pobreza y desigualdad en el régimen de política social; es decir, en la institucionalización de la función primaria del Estado mexicano de procurar el desarrollo social. Si las instituciones son los marcos que proporcionan certidumbre, aquellas no son meras organizaciones, sino que se refieren a los valores, códigos y demás normas que regulan las interacciones entre las personas.

Planteado así, las instituciones no deberían pensarse únicamente como las del más alto nivel, por ejemplo, las formas de Estado, de gobierno o los sistemas políticos, como suele ser común entre los especialistas en desarrollo provenientes de la economía y la ciencia política, quienes, como Timothy Besley y Torsten Persson, afirman que un Estado débil es sinónimo de subdesarrollo (2011).

Para el tema del libro, esta resignificación de las instituciones implicaría plantear que la política social no se integra exclusivamente por las leyes, los organismos, las estrategias, los programas y los bienes del sector de desarrollo social, sino también por las actitudes, orientaciones, valores y destrezas de las personas que son fundamentales para la eficacia de las intervenciones de desarrollo. Expresado de otra forma: el capital social potencial o efectivo de las comunidades, en cuanto institución inmediata, bien podría concebirse como parte de la política social bajo la aceptación de que esa y otras instituciones “están ahí por alguna razón” (Easterly,

2008] y bajo el entendido de que las instituciones mayores “necesitan adaptarse al contexto local” (Banerjee y Duflo, 2014: 298).

A partir de los hallazgos del caso abordado en este libro es factible postular que no debería asumirse que el régimen de política social se integra sólo por la LGDS, la SEDESOL, la CNCH, el PNMSH y el PCC, sino también por los Comités Comunitarios, los Comités de Contraloría Social y, de forma destacada, por la Comisión de Alimentación.

Esto es, tanto por los espacios de decisión y gestión comunitarios que han sido de interpelación de autoridades y encauzamiento de liderazgos, como también por los espacios de entrega de beneficios sociales, ambos relevantes y hasta indisociables del ámbito comunitario, y sin los cuales no hubiese habido revitalización de la dimensión agonial de la política comunitaria, ni hubiese habido Comedores Comunitarios donde se sirven más de un millón de raciones de comida diariamente.

En ese sentido, una estrategia de eficiencia de la política social podría ser, recuperando la opinión de Aristóteles sobre el gobierno, tender no a que la política social sea perfecta, sino a que sea práctica, en este caso, centrándola en la ciudadanía. Si como dijo el estagirita, la ciudadanía supone una cierta comunidad, y ésta se ha revitalizado o cuando menos evidenciado en el espacio de los Comedores Comunitarios, puede ser un territorio desde dónde comenzar a formular acciones que atiendan los derechos sociales de manera integral para las comunidades, y no sólo se proporcionen platos de comida.

Los Comedores Comunitarios son un territorio participativo donde se ponen en práctica valores y habilidades, se recrean relaciones sociales y se fortalecen códigos de confianza entre los concurrentes porque, como bien dice José Donoso en uno de sus escritos, se unen “no para estar juntos, sino para hacer algo juntos”. No sin complicaciones ni contradicciones, en los comedores se pone en práctica y se refuerza el capital social de las comunidades (tanto rurales como urbanas), por lo que ello puede ser una base para construir un régimen de política social no sólo más eficiente, sino también más legítimo al entregar beneficios y promover la cohesión social sin aprovecharse de la mano de obra gratuita ni reproducir desigualdades de género sino, desde su territorio, plantear la articulación de acciones integrales destinadas a la vigencia de los derechos sociales, coadyu-

vando así a la construcción de la tan anhelada inclusión social con una perspectiva desde abajo.

En las reglas de operación del PCC se asentó lo siguiente:

Los Comedores Comunitarios se constituyen en el espacio físico y social del quehacer comunitario para la preparación y el consumo de alimentos entre la población, preparados por mujeres y hombres de la comunidad; con ello, las personas que asisten a los Comedores cuentan con soluciones a sus necesidades prioritarias tales como el acceso al consumo de alimentos y la transformación de hábitos alimentarios. Asimismo, los comedores se consideran lugares incluyentes en donde se fomenta la relación familiar y social, la sana convivencia, la igualdad de género, la cultura, la comunicación, el encuentro, la participación, la cohesión e inclusión social (SEDESOL, 2017: 2).

En este libro se ha expuesto, a grandes rasgos, que la definición anterior es válida en los hechos: los Comedores Comunitarios se han constituido en un espacio de entrega de beneficios relacionados con el derecho a la alimentación, pero también se ha configurado en ellos un territorio participativo de revitalización de lazos comunitarios; razón por la cual pueden concebirse como un punto de reformulación de los programas sociales en México, basado en la participación social/comunitaria/ciudadana y reconociendo su condición política.

Al finalizar la charla en el Comedor Comunitario San Sebastián, en Bachajón, les preguntamos a Micaela Guzmán Vázquez, vocal de alimentación, a Jerónima Vázquez Ruiz y Deysi Adriana Díaz Jiménez, las cocineiras, si querían agregar algo más a todo lo que nos habían contado. Como era de esperarse, doña Adriana tomó la palabra:

Gracias por visitarnos, porque una vez ya nos visitaron unas personas de México, y eso nos anima, porque quiere decir que no se han olvidado de este comedor. Porque nosotras hemos participado en muchas cosas, en este comedor tenemos un reconocimiento, acá en el comedor hemos pasado muchas cosas, nos gusta participar, nos gusta mucho, porque así como nos están apoyando, también a nosotras nos gusta participar.

En el capítulo sexto de la segunda parte del libro primero de su *Democracia en América*, publicado en 1835, Alexis de Tocqueville escribió: “El medio más poderoso y quizá el único que nos queda para interesar a los

hombres en la suerte de su patria, es el de hacerles participar de su gobierno". A partir de lo expuesto en este libro, la reflexión de Tocqueville es factible de reformularse para aseverar: *El medio más poderoso y quizá el único que nos queda para combatir efectivamente la pobreza en México, sea el de articular la política social con la participación de sus derechohabientes.*

Doña Adriana Díaz Jiménez y el resto de las cocineras voluntarias de los Comedores Comunitarios han dado muestras sistemáticas para creer que es posible.

## Siglas utilizadas

ASF	Auditoría Superior de la Federación
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CNCH	Cruzada Nacional contra el Hambre
CONACYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONASUPO	Compañía Nacional de Subsistencias Populares
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
COPLAMAR	Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
IDES	Índice Estatal de Capacidades para el Desarrollo Social
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INDEP	Índice de Desempeño de los Programas Públicos Federales
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INFONAVIT	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
ISI	Industrialización vía sustitución de importaciones
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
LGDS	Ley General de Desarrollo Social
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
ONG	Organizaciones no gubernamentales

Oportunidades	Programa Nacional de Desarrollo Humano Oportunidades
PAN	Partido Acción Nacional
PCC	Programa Comedores Comunitarios
PIDER	Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural
PNMSH	Programa Nacional México Sin Hambre
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRI	Partido Revolucionario Institucional

## Fuentes consultadas

- ABRAMOVICH, Víctor (2006), "Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo", en *Revista de la CEPAL*, núm. 88, Santiago, CEPAL.
- Acción Ciudadana Frente a la Pobreza (ACFP) (2018), *Derechos humanos y pobreza. Políticas públicas frente a la pobreza con la perspectiva de derechos humanos del artículo 1º constitucional*, México, ACFP, CNDH. Disponible en <http://www.cohesionsocial.mx/objetivos-y-causas/frente-a-pobreza-y-desigualdad/nuestras-propuestas/pobreza-y-derechos-humanos> (consultado el 31 de agosto de 2018).
- ACEMOGLU, Daron y James Robinson (2012), *Why nations fail: The origins of power, prosperity and poverty*, Nueva York, Crown.
- ADELANTADO, José (s/f), *Las políticas sociales*, Universidad de Salamanca. Disponible en <http://campus.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/6.2.laspoliticassociales.pdf> (consultado el 16 de septiembre de 2013).
- AGAMBEN, Giorgio (1998), *Homo sacer. Sovereign power and bare life*, Stanford, Stanford University Press.
- AGÍS ESLAVA, Daniel (2015), "La política social en México 2000-2013", tesis de licenciatura, México, UNAM, Facultad de Economía.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis (2006), *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_ (2007a), "Estudio introductorio", en Luis Aguilar Villanueva (ed.), *El estudio de las políticas públicas*, México, Porrúa, pp. 15-74.
- \_\_\_\_\_ (2007b), "Estudio introductorio", en Luis Aguilar Villanueva (ed.), *La hechura de las políticas públicas*, México, Porrúa, pp. 15-85.
- ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, Luis y Guillermo Cabanellas (1972), *Tratado de política laboral y social*, Buenos Aires, Heliasta.
- ALIENA MIRALLES, Rafael (1993), "Once hipótesis sobre el estado de bienestar y la política social", en *Cuadernos de Trabajo Social*, núm. 6, pp. 9-23.

- AMENTA, Edwin (2003), "What we know about the development of social policy: comparative and historical research in comparative and historical perspective", en James Mahoney y Dietrich Rueschemeyer, *Comparative historical analysis in the Social Sciences*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 91-130.
- AMIN, Samir (1999), *El capitalismo en la era de la globalización*, España, Paidós.
- AMOZURRUTIA DE MARIA Y CAMPOS, José Antonio (2012), *Complejidad y sistemas sociales: un modelo adaptativo para la investigación interdisciplinaria*, México, UNAM-CIICH.
- ANDUIZA, Eva y Agustí Bosch (2004), *Comportamiento político y electoral*, Barcelona, Ariel.
- ANDUIZA, Eva y Sergi de Maya (2005), *La qualitat en la participació: una proposta d'indicadors*, Barcelona, Finestra Oberta, Fundació Jaume Bofill.
- ANTÍA, Florencia (2018), "Regímenes de política social en América Latina: una revisión crítica de la literatura", en *Desafíos*, vol. 30, núm. 2, Bogotá, Universidad del Rosario, pp. 193-235. Disponible en <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/viewFile/4802/5702> (consultado el 12 de abril de 2018).
- ARDITI, Benjamin (2017), "Política", en Carlos Perede (ed.) y Julieta Marcone, María Teresa Muñoz y Sergio Ortix Leroux (coords.), *Diccionario de justicia*, México, Siglo XXI, pp. 422-427.
- ARENDT, Hannah (1997), *¿Qué es la política?*, Barcelona, Paidós.
- ARMATTE, Michel (2006), "La noción de modelo en las Ciencias Sociales", en *Empiria. Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, núm. 11, pp. 33-70.
- ARNSTEIN, Sherry (1969), "A ladder of citizen participation", en *Journal of American Planning*, vol. 35, núm. 4, pp. 216-224. Disponible en [http://www.historyofsocialwork.org/1969\\_ENG\\_Ladderofparticipation/1969,%20Arns-tein,%20ladder%20of%20participation,%20original%20text%20OCR%20C.pdf](http://www.historyofsocialwork.org/1969_ENG_Ladderofparticipation/1969,%20Arns-tein,%20ladder%20of%20participation,%20original%20text%20OCR%20C.pdf) (consultado el 8 de abril de 2017).
- ARRIAGADA, Irma (2006), *Cambios de las políticas sociales: género y familia*, Santiago, CEPAL, Serie Políticas Sociales, núm. 119.
- ARTIGAS, Carmen (2005), *Una mirada a la protección social desde los derechos humanos y otros contextos internacionales*, Santiago, CEPAL, Serie Política Sociales, núm. 110.
- ATKINSON, Anthony Barnes (1995), *Incomes and the Welfare State*, Cambridge, Cambridge University Press.
- ATRIA, Raúl (2005), "Políticas sociales. Concepto y diseño", en *Estudios Sociales*, núm. 116, Santiago, pp. 53-72. Disponible en <http://observatoriocultural.udgvirtual.udg.mx/repositorio/bitstream/handle/123456789/114/Atria-Politic-icas.pdf?sequence=1> (consultado el 13 de febrero de 2018).

- Auditoría Superior de la Federación (ASF) (2015a), *La participación social en el gasto federalizado*. Disponible en [http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/Paginas/Master\\_Impacto.htm](http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/Paginas/Master_Impacto.htm) (consultado el 15 de mayo de 2018).
- \_\_\_\_ (2015b), *Evaluación de la política pública de PROSPERA. Programa de Inclusión Social*. Evaluación núm. 1575, México, ASF. Disponible en [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/Documentos/Auditorias/2015\\_1575\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/Documentos/Auditorias/2015_1575_a.pdf) (consultado el 18 de mayo de 2018).
- \_\_\_\_ (2015c), "Secretaría de Desarrollo Social. Pensión para Adultos Mayores". Auditoría de Desempeño 15-0-20100-07-0283. 283-DS. Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2015. Disponible en [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/Documentos/Auditorias/2015\\_0283\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/Documentos/Auditorias/2015_0283_a.pdf) (consultado el 6 de junio de 2018).
- \_\_\_\_ (2016a), "Secretaría de Desarrollo Social. Seguro de Vida para Jefas de Familia". Auditoría de Desempeño 16-0-20100-07-0266. 266-DS. Informe Individual del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2016. Disponible en [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016i/Documentos/Auditorias/2016\\_0266\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016i/Documentos/Auditorias/2016_0266_a.pdf) (consultado el 6 de junio de 2018).
- \_\_\_\_ (2016b), "Secretaría de Desarrollo Social. Pensión para Adultos Mayores". Auditoría Financiera y de Cumplimiento 16-0-20100-02-0261. 261-DS. Informe Individual del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2016. Disponible en [http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016b/Documentos/Auditorias/2016\\_0261\\_a.pdf](http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016b/Documentos/Auditorias/2016_0261_a.pdf) (consultado el 6 de junio de 2018).
- \_\_\_\_ (2017a), *Informe General Cuenta Pública 2015*. Disponible en <https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/Documentos/InformeGeneral/ig2015.pdf> (consultado el 1 de mayo de 2018).
- \_\_\_\_ (2017b), "Secretaría de Desarrollo Social. Comedores Comunitarios". Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 15-0-20100-02-0276. 276-DS. Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2015. Disponible en [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/Documentos/Auditorias/2015\\_0276\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/Documentos/Auditorias/2015_0276_a.pdf) (consultado el 18 de septiembre de 2018).
- \_\_\_\_ (2018a), *Informe General Cuenta Pública 2016*. Disponible en <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016ii/documentos/InformeGeneral/IG2016.pdf> (consultado el 4 de mayo de 2018).
- \_\_\_\_ (2018b), *Informe del resultado de la fiscalización superior de la cuenta pública 2017. Grupo Funcional Desarrollo Social*. Disponible en [http://informe.asf.gob.mx/Documentos/Fichas/Ficha\\_DS\\_a.pdf](http://informe.asf.gob.mx/Documentos/Fichas/Ficha_DS_a.pdf) (consultado el 9 de julio de 2018).
- \_\_\_\_ (2018c), *Secretaría de Desarrollo Social. Comedores Comunitarios*. Auditoría de Desempeño 16-0-20100-07-0255. 255-DS. Programa Anual de Auditorías

- para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2016. Grupo Funcional Desarrollo Social. Disponible en [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016ii/Documentos/Fichas/Ficha\\_DS\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016ii/Documentos/Fichas/Ficha_DS_a.pdf) (consultado el 12 de julio de 2018).
- \_\_\_\_ (2018d), *Secretaría de Desarrollo Social. Contraloría Social en el Programa Comedores Comunitarios*. Auditoría Financiera con Enfoque de Desempeño 16-0-20100-14-0256. 256-DS.
- AVENDAÑO, Fanor (2006), *Manual de participación ciudadana*, Managua, Fundación Konrad Adenauer. Disponible en [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_8058-544-4-30.pdf](http://www.kas.de/wf/doc/kas_8058-544-4-30.pdf) (consultado el 2 de febrero de 2018).
- AVRITZER, Leonardo y Boaventura de Sousa Santos (2004), "Para ampliar el canon democrático", en *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2004), *Estrategias para promover la participación ciudadana en las actividades del Banco*. Disponible en <http://www.iadb.org/publications/search.cfm?query=ESTRATEGIA+PARA+PROMOVER+LA+PARTICIPACION+C3%93N+CIUDADANA+EN+LAS+ACTIVIDADES+DEL+BANCO&context=all&lang=es&searchLang=all&searchtype=general> (consultado el 12 de agosto de 2012).
- BANEGAS-GONZÁLEZ, Israel y Minor Mora-Salas (2012), "Transferencias condicionadas y reducción de la pobreza en México: entre lo real y lo imaginado", en *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, núm. 93, Ámsterdam, CEDLA, pp. 41-60.
- BANERJEE, Abhijit y Esther Duflo (2014), *Repensar la pobreza. Un giro radical en la lucha contra la desigualdad global*, Buenos Aires, Santillana.
- BAÑO, Rodrigo (1998), "Participación ciudadana: elementos conceptuales", en Enrique Correa y Marcela Noé (eds.), *Nociones de una ciudadanía que crece*, Santiago, FLACSO Chile, pp. 15-37.
- BARBA SOLANO, Carlos (2005), *Paradigmas y regímenes de bienestar*, San José, FLACSO Costa Rica, Cuaderno de Ciencias Sociales núm. 137. Disponible en <http://www.flacso.or.cr/index.php/publicaciones-jb-br-jb-i-labor-editorial-jb-i/cuadernos/326-cuaderno-no-137> (consultado el 14 de febrero de 2018).
- \_\_\_\_ (2007), *¿Reducir la pobreza o construir ciudadanía social para todos? América Latina: regímenes de bienestar en transición al iniciar el siglo XXI*, México, Universidad de Guadalajara.
- \_\_\_\_ (2016), "Las transferencias monetarias (TM) en América Latina. Conflictos paradigmáticos", en Carlos Barba Solano y Enrique Valencia Lomelí, *La reforma social en América Latina en la encrucijada: transferencias condicionadas de ingresos o universalización de la protección social*, Buenos Aires, CLACSO, pp. 27-66.

- \_\_\_\_\_ (2016b), "Las propuestas de reformas y las nuevas estrategias sociales del gobierno de Enrique Peña Nieto: ¿cambio de rumbo en la política social mexicana?", en Enrique Valencia Lomelí y Gerardo Ordóñez Barba (coords.), *Nueva ronda de reformas estructurales en México. ¿Nuevas políticas sociales?*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, pp. 85-122.
- BARBOSA DE LIMA, Luciano (2015), "Evaluando la participación pública: una propuesta de análisis multivariante de sus potencialidades y obstáculos desde las acciones internacionales", tesis doctoral, Málaga, Universidad de Málaga. Disponible en [http://riuma.uma.es/xmlui/bitstream/handle/10630/10659/TD\\_Barbosa\\_de\\_Lima.pdf?sequence=1](http://riuma.uma.es/xmlui/bitstream/handle/10630/10659/TD_Barbosa_de_Lima.pdf?sequence=1) (consultado el 21 de abril de 2016).
- BARQUERA, Simón, Juan Rivera-Dommarco y Alejandra Gasca-García (2001), "Políticas y programas de alimentación y nutrición en México", en *Salud Pública de México*, vol. 43, núm. 5, pp. 464-477. Disponible en <http://www.scielo.org.mx/pdf/spm/v43n5/6726.pdf> (consultado el 25 de julio de 2018).
- BARRIENTOS, Armando (2009), "Labour markets and the (hyphenated) welfare regime in Latin America", en *Economy and Society*, vol. 38, núm. 2, pp. 87-108.
- BAUMAN, Zygmunt (2001), *En busca de la política*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- BEAGAN, Brenda, Gwen Chapman, Andrea D'Sylva y Raewyn Bassett (2008), "It's just easier for me to do it: rationalizing the family division of food-work", en *Sociology*, vol. 42, núm. 4, pp. 653-671.
- BELLO SÁNCHEZ, René y José Carlos Luque Bazán (2013), "Entre lo que se dijo y se hizo. Democracia y participación ciudadana en las políticas sociales de México 1988-2004", en Jorge Arzate *et al.*, *Políticas sociales en Iberoamérica. Entre la precariedad y el cambio político*, México, UAEM, UC, pp. 135-168.
- BENÉITEZ ROMERO, María Benita (2004), "La ciudadanía en la teoría política contemporánea: modelos propuestos y su debate", tesis doctoral, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología.
- Berumen y Asociados, S. A. de C. V. (2016), *Estudio de seguimiento físico y operativo para conocer diversos resultados del Programa de Comedores Comunitarios 2016*, México, Berumen y Asociados.
- BESLEY, Timothy y Torsten Persson (2014), *Fragile States and Development Policy*, Londres, London School of Economics and Political Science. Disponible en <http://sticerd.lse.ac.uk/dps/eopp/eopp22.pdf> (consultado el 28 de septiembre de 2018).
- BIZBERG, Ilán y Laura Flamand (s/f), "Grandes tendencias y pequeños avances en las políticas sociales (2000-2012)". Disponible en [https://www.academia.edu/27572624/Grandes\\_tendencias\\_y\\_peque%C3%B1os\\_avances\\_en\\_las\\_](https://www.academia.edu/27572624/Grandes_tendencias_y_peque%C3%B1os_avances_en_las_)

- pol%C3%ADticas\_sociales\_en\_M%C3%A9xico\_2000-2012\_en\_dictamen\_%Br{ (consultado el 6 de febrero de 2017).
- BLANCO, Ismael y Ricardo Gomá (coords.) (2002), *Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones*, Barcelona, Ariel.
- BLAS, Asier y Pedro Ibarra (2006), *La participación: estado de la cuestión*, Bilbao, Universidad del País Vasco, Cuadernos de Trabajo de Hegoa, núm. 39. Disponible en [http://biblioteca2012.hegoa.efaber.net/system/ebooks/15289/original/Cuaderno\\_de\\_trabajo\\_39.pdf](http://biblioteca2012.hegoa.efaber.net/system/ebooks/15289/original/Cuaderno_de_trabajo_39.pdf) (consultado el 4 de julio de 2016).
- BOBBIO, Norberto (1994), *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, México, Fondo de Cultura Económica.
- BOENINGER, Edgardo (1984), *Participación: oportunidades, dimensiones y requisitos para su desarrollo*, Santiago, Centro de Estudios del Desarrollo, documento de trabajo núm. 16.
- BOLTVINIK, Julio (2014), "América Latina, de la vanguardia al rezago en medición multidimensional de la pobreza. La experiencia contrastante de México ¿una guía para la región?", en Julio Boltvinik *et al.* *Multidimensionalidad de la pobreza. Propuestas para su definición y evaluación en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, CLACSO, pp. 23-74. Disponible en <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/clacso-crop/20131204115049/Multidimensionalidad.pdf> (consultado el 10 de julio de 2017).
- BORJA SEGADE, Carmen, Paloma García Varela y Richard Hidalgo Lorite (2011), *El enfoque basado en derechos humanos: evaluación e indicadores*, Red en Derechos. Disponible en [http://www.redenderechos.org/webdav/publico/evaluacionEBDH\\_final.pdf](http://www.redenderechos.org/webdav/publico/evaluacionEBDH_final.pdf) (consultado el 2 de noviembre de 2016).
- BOURDIEU, Pierre (1997), *Los usos sociales de la ciencia*, Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión.
- BRACHET-MÁRQUEZ, Viviane (1996), *El pacto de dominación: Estado, clase y reforma social en México (1910-1995)*, México, El Colegio de México.
- BRADY, Henry, Sidney Verba y Kay Lehman Schlozman (1995), *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*, Cambridge, Harvard University Press.
- BRICEÑO RUIZ, Alberto (1992), *Derecho mexicano de los seguros sociales*, México, Harla.
- BRUGUÉ, Quim y Salvador Martí i Puig (2011), "Participación y democracia en el ámbito local", en Carlos Alberto Briseño Becerra (coord.), *Presupuesto participativo. Herramienta para la democracia*, Guadalajara, Congreso del Estado de Jalisco, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, pp. 15-36.
- BURGUETE CAL Y MAYOR, Araceli *et al.* (2005), "Participación social y toma de decisiones en los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable de los Altos de Chiapas", en *Gestión y Política Pública*, año/vol. XIV, núm. 2, México, CIDE, pp. 341-402.

- BURNS, Danny, Robin Hambleton y Paul Hogget (1994), *The Politics of Decentralization: Revitalising Local Democracy*, Londres, Macmillan.
- BUSTELO, Eduardo (2004), "¿Retornará lo social?", en Julio Boltvinik y Araceli Damián, *La pobreza en México y el mundo. Realidades y desafíos*, México, Siglo XXI Editores, Gobierno del Estado de Tamaulipas.
- CABRERO MENDOZA, Enrique (2000), "Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México", en *Gestión y Política Pública*, vol. IX, núm. 2, México, CIDE, pp. 189-229.
- CABRERO MENDOZA, Enrique y Ana Díaz Aldret (2011), "Participación ciudadana en la acción pública local: una revisión de políticas de bienestar social en la región", Foro Iberoamericano de Participación Ciudadana en la Gestión Pública del Siglo XXI, San José, Costa Rica. Disponible en <http://siare.clad.org/fulltext/0073703.pdf> (consultado el 26 de noviembre de 2014).
- CALDERÓN BERRA, Santiago Michele (2017), "Participación ciudadana, política y electoral en México: hacia la civil toma de decisiones", en *En contexto*, México, CESOP.
- CAMINAL, Miguel (1999), *Manual de Ciencia Política*, Madrid, Tecnos.
- CANTO CHAC, Manuel (1994), "Política social e intercambio político", en Manuel Canto Chac y Pedro Moreno Salazar (comps.), *Reforma del Estado y políticas sociales*, México, UAM-Xochimilco.
- \_\_\_\_\_ (2000), "Políticas públicas", en Laura Banca Olamendi *et al.* (comp.), *Léxico de la política*, México, Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_ (2005), "Las políticas públicas participativas, las organizaciones de base y la construcción de espacios públicos de concertación local", en G. de la Maza y R. Villar (coords.), *Las organizaciones de base y la construcción de espacios públicos de concertación local*, Interamerican Foundation. Disponible en <http://www.innovacionciudadana.cl/portal/imagen/File/canto.pdf> (consultado el 18 de marzo de 2015).
- \_\_\_\_\_ (2012), "Introducción", en Manuel Canto Chac (comp.), *Participación ciudadana en las políticas públicas*, México, Siglo XXI, Escuela de Administración Pública del DF, Biblioteca Básica de Administración Pública, núm. 4, pp. 17-55.
- \_\_\_\_\_ (2017), "¿En qué ha cambiado la participación ciudadana a las políticas públicas?", en Freddy Mariñez Navarro (coord.), *Políticas públicas y participación colaborativa*, Zapopán, Jalisco, El Colegio de Jalisco, pp. 35-64.
- CANTO CHAC, Manuel y Tania Garduño Nando (2016), "La transformación de la seguridad social. ¿Hacia un modelo de subsistencia?", en Enrique Valencia Lomelí y Gerardo Ordóñez Barba (coords.), *Nueva ronda de reformas estructurales en México ¿Nuevas políticas sociales?*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, pp. 219-236.

- CARDARELLI, Graciela y Mónica Rosenfeld (1998), *Las participaciones de la pobreza Programas y proyectos sociales*, Buenos Aires, Paidós.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime (2016), *El modelo jurídico del neoliberalismo*, México, UNAM/IIJ, Editorial Flores. Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4334/9.pdf> (consultado el 5 de junio de 2018).
- CARDOZO BRUM, Myriam (2003), "Evaluación de políticas de desarrollo social", en *Política y Cultura*, núm. 20, México, UAM-Xochimilco, pp. 139-154.
- \_\_\_\_ (2014), "Las Ciencias Sociales y el problema de la complejidad", en *Argumentos*, Nueva Época, año 24, núm. 67, México, UAM-Xochimilco, pp. 15-35.
- CARRANZA, Julio (2011), "El compromiso de la ciencia y la ciencia del compromiso", en Francisco Rojas Aravena y Andrea Álvarez-Marín (eds.), *América Latina y el Caribe: globalización y conocimiento. Repensar las ciencias sociales*, Montevideo, FLACSO/UNESCO, pp. 57-116.
- CASAR, María Amparo (2015), *México: anatomía de la corrupción*, México, CIDE/IMCO.
- CASTEL, Robert (2004), *La inseguridad social: ¿qué es estar protegido?*, Buenos Aires, Manantial.
- CASTILLO FERNÁNDEZ, Dídimo y Jorge Arzate Salgado (2013), "Crisis económica, pobreza y política social en México", en *Aportes, Revista de la Facultad de Economía*, año XVIII, núm. 47, enero-abril de 2013, Puebla, BUAP.
- CASTILLO ROSAS, Gustavo (2014), "Diseño y aplicación de un índice de Política social", tesis doctoral, Valencia, Universitat de València. Disponible en <http://roderic.uv.es/bitstream/handle/10550/39987/Tesis%20Doctoral%20Gustavo%20Castillo%20Rozas.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (consultado el 7 de febrero de 2018).
- CECCHINI, Simone y Rodrigo Martínez (2011), *Protección social inclusiva: una mirada integral, un enfoque de derechos*, Santiago, CEPAL, libro de CEPAL núm. 111.
- CEJA MENA, Concepción (2004), "La política social mexicana de cara a la pobreza", en *GeoCrítica Scripta Nova, Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, vol. VIII, núm. 176, Barcelona, Universidad de Barcelona.
- CEJUDO, Guillermo y Cynthia Michel (2015), "Resolviendo problemas sociales complejos mediante la integración de políticas. El caso de la Cruzada Nacional contra el Hambre en México", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 63, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, pp. 33-64.
- CENTEELLA MOYANO, Miguel (2016), *Esquemas de políticas sociales I*, Lulu Press, e-book.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) (2013), *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, Iescefp/024/2013, Cámara de Diputados, LXII Legislatura. Disponible en <http://www.cefp.gob.mx/indicadores/gaceta/2013/iescefp0242013.pdf> (consultado el 4 de septiembre de 2018).

- \_\_\_\_\_ (2014), "Ramo 20 Desarrollo Social. Presupuesto de Egresos de la Federación 2014", Nota informativa, Notacefp/005/2014, 4 de febrero de 2014. Disponible en <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2014/febrero/notacefp0052014.pdf> (consultado el 18 de septiembre de 2018).
- \_\_\_\_\_ (2015), *La pobreza y el gasto social en México*, México, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura. Disponible en <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/presentaciones/2015/precefp0042015.pdf> (consultado el 10 de abril de 2016).
- CHARLES, Mercedes (1990), "Cultura femenina y medios de comunicación (un tejido de complicidades). Estudios sobre las Culturas Contemporáneas", en *Revista de Investigación y Análisis*, vol. IV, núm. 10, pp. 167-186, México, Programa Cultural Universidad de Colima.
- CHÁVEZ ALOR, Jaime y Dante Preisser Rentería (2017), "Mecanismos de participación ciudadana en el ámbito estatal mexicano", en Luis Carlos Ugalde y Said Hernández (coords.), *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Perspectiva federal y local*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Segunda edición, pp. 133-157. Disponible en <https://estudiospoliticoscide.files.wordpress.com/2018/05/fortalezasydebilidadesdel-sistemaelectoralmexicano.pdf> (consultado el 10 de mayo de 2018).
- CHÁVEZ CARAPIA, Julia del Carmen (2003), *La participación social: retos y perspectivas*, México, Plaza y Valdés.
- CLASEN, Jochen (2013), "Defining Comparative Social Policy", en Patricia Kennett, *A handbook of Comparative Social Policy*, Cheltenham, Edward Elgar, pp. 71-83.
- CLEMENTE, Adriana y Carolina Maglioni (2016), "La protección social. Tensiones conceptuales entre seguridad y ayuda social en clave regional", en *Revista Estado y Políticas Públicas*, núm. 6.
- COLLIER, David y Steven Levitsky (1998), "Democracia con adjetivos. Innovación conceptual en la investigación comparativa", en *Ágora*, núm. 8, pp. 99-122.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2003), *La pobreza rural en América Latina*, Santiago, CEPAL.
- \_\_\_\_\_ (2015), *Desarrollo social inclusivo. Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe*, Santiago, CEPAL. Disponible en [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39100/4/S1600099\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39100/4/S1600099_es.pdf) (consultado el 12 de agosto de 2017).
- \_\_\_\_\_ (2016), *Desarrollo social inclusivo. Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe*, Santiago, CEPAL. Disponible en [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39100/S1600099\\_es.pdf;jsessionid=AF6E85A2E93417AA5F090A96A443F6E0?sequence=4](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39100/S1600099_es.pdf;jsessionid=AF6E85A2E93417AA5F090A96A443F6E0?sequence=4) (consultado el 10 de noviembre de 2017).

- Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (CITCC) (2008), *Participación ciudadana... ¿para qué? Hacia una política de participación ciudadana en el gobierno federal*, México. Disponible en [http://www.pemex.com/transparencia/Documents/PTRC\\_Tema\\_4\\_Doc.pdf](http://www.pemex.com/transparencia/Documents/PTRC_Tema_4_Doc.pdf)
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) (1999), "Observación general 12: El derecho a una alimentación adecuada (art. 11)", Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, 20º periodo de sesiones.
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) (2014), "Convocatoria Proyectos de Desarrollo Científico para Atender Problemas Nacionales 2014", México, CONACYT.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2009), *Evolución de la pobreza en México*, México, CONEVAL.
- \_\_\_\_\_ (2010a), "Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza", *Diario Oficial de la Federación*, 19 de mayo de 2010. Disponible en [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle\\_popup.php?codigo=5146940](http://dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5146940) (consultado el 6 de agosto de 2017).
- \_\_\_\_\_ (2010b), *Dimensiones de la seguridad alimentaria: evaluación estratégica de nutrición y abasto*, México, CONEVAL. Disponible en [https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/info\\_public/PDF\\_PUBLICACIONES/Dimensiones\\_seguridad\\_alimentaria\\_FINAL\\_web.pdf](https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/info_public/PDF_PUBLICACIONES/Dimensiones_seguridad_alimentaria_FINAL_web.pdf) (consultado el 20 de julio de 2018).
- \_\_\_\_\_ (2010c), *Informe de evolución histórica de la situación nutricional de la población y los programas de alimentación, nutrición y abasto en México*, México, CONEVAL. Disponible en [https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/info\\_public/PDF\\_PUBLICACIONES/Evolucion\\_Historica\\_050411.pdf](https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/info_public/PDF_PUBLICACIONES/Evolucion_Historica_050411.pdf) (consultado el 25 de julio de 2018).
- \_\_\_\_\_ (2012), *Informe de evaluación de la política de desarrollo social en México 2012*, México, CONEVAL.
- \_\_\_\_\_ (2013a), *Evaluación estratégica de protección social en México*, México, CONEVAL.
- \_\_\_\_\_ (2013b), *Diagnóstico del diseño de la Cruzada Nacional contra el Hambre. Primer informe*, México, CONEVAL.
- \_\_\_\_\_ (2014), *Estudios exploratorios de los Comedores Comunitarios* SEDESOL, México, CONEVAL.
- \_\_\_\_\_ (2015a), *La política de evaluación en México: 10 años del CONEVAL*, México, CONEVAL.
- \_\_\_\_\_ (2015b), *Informe de evaluación de la política de desarrollo social en México 2014*, México, CONEVAL.
- \_\_\_\_\_ (2015c), *Estudio de la participación social y comunitaria en el marco de la Cruzada Nacional contra el Hambre, primera fase*, México, CONEVAL.

- \_\_\_\_ (2015d), *Evaluación de la Coordinación Interinstitucional y de la Participación Comunitaria en el marco de la Cruzada Nacional contra el Hambre*, México, CONEVAL. Disponible en [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ECNCH/Paginas/Evaluacion\\_Coordinacion\\_Interinstitucional\\_y\\_Participacion\\_Comunitaria\\_en\\_CNCH.aspx](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ECNCH/Paginas/Evaluacion_Coordinacion_Interinstitucional_y_Participacion_Comunitaria_en_CNCH.aspx) (consultado el 12 de agosto de 2016).
- \_\_\_\_ (2016a), *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2016*, México, CONEVAL.
- \_\_\_\_ (2016b), *Balance de la Cruzada Nacional contra el Hambre 2013-2016*, México, CONEVAL.
- \_\_\_\_ (2016c), *Comedores Comunitarios. Ficha de Monitoreo 2015-2016*, México, CONEVAL.
- \_\_\_\_ (2017a), *Presentación y análisis del Inventario Federal de Programas y Acciones de Desarrollo Social 2016-2017*, México, CONEVAL. Disponible en <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPFE/Paginas/historico.aspx> (consultado el 4 de junio de 2018).
- \_\_\_\_ (2017b), *Medición de la pobreza en México y en las entidades federativas 2016, México*, CONEVAL. Disponible en [http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Pobreza\\_16/Pobreza\\_2016\\_CONEVAL.pdf](http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Pobreza_16/Pobreza_2016_CONEVAL.pdf) (consultado el 27 de noviembre de 2017).
- \_\_\_\_ (2017c), *Pensión para adultos mayores. Ficha de monitoreo 2016-2017*, México, CONEVAL. Disponible en [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE\\_2016\\_2017/FMyE\\_20\\_S176.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE_2016_2017/FMyE_20_S176.pdf) (consultado el 6 de junio de 2018).
- \_\_\_\_ (2017d), *PROSPERA Programa de Inclusión Social. Ficha de monitoreo 2016-2017*, México, CONEVAL.
- \_\_\_\_ (2017e), *Consideraciones para el proceso presupuestario 2018*, México, CONEVAL. Disponible en [http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Consideraciones\\_para\\_el\\_proceso\\_presupuestario\\_2018.pdf#search=consideraciones%20para%20el%20proceso](http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Consideraciones_para_el_proceso_presupuestario_2018.pdf#search=consideraciones%20para%20el%20proceso) (consultado el 11 de junio de 2018).
- \_\_\_\_ (2017f), *¿Qué resultados buscan lograr los programas sociales en México? Informe de enfoque de resultados 2017*, México, CONEVAL. Disponible en [https://www.coneval.org.mx/coordinacion/Documents/monitoreo/informes/Informe\\_Enfoque\\_Resultados\\_2017.pdf](https://www.coneval.org.mx/coordinacion/Documents/monitoreo/informes/Informe_Enfoque_Resultados_2017.pdf) (consultado el 19 de julio de 2018).
- \_\_\_\_ (2017g), *Comedores Comunitarios. Ficha de monitoreo 2016-2017*, México, CONEVAL.
- \_\_\_\_ (2018a), *Informe de evaluación de la política de desarrollo social 2018*, México, CONEVAL. Disponible en [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Documents/IEPDS\\_2018.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Documents/IEPDS_2018.pdf) (consultado el 13 de abril de 2018).

- \_\_\_\_\_ (2018b), *Consideraciones para el proceso presupuestario 2019*, México, CONEVAL. Disponible en <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Consideraciones-2019.pdf> (consultado el 12 de julio de 2018).
- \_\_\_\_\_ (2018c), *Avances de las prioridades nacionales del ámbito social al quinto año de la Administración. Diagnóstico de indicadores de programas del ámbito social que se derivan del PND 2013-2018*, México, CONEVAL. Disponible en [https://www.coneval.org.mx/coordinacion/Documents/monitoreo/Fichas\\_sectoriales/2017/Estudio\\_Sectoriales.pdf](https://www.coneval.org.mx/coordinacion/Documents/monitoreo/Fichas_sectoriales/2017/Estudio_Sectoriales.pdf) (consultado el 4 de septiembre de 2018).
- Consejo Consultivo del PRONASOL (1994), *El Programa Nacional de Solidaridad*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) (2017), Última reforma, *Diario Oficial de la Federación*, 15 de septiembre de 2017. Disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_150917.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf) (consultado el 10 de mayo de 2018).
- COOKE, Bill y Uma Kothari (2004), *Participation: The new Tyranny?*, Nueva York, Zed Books.
- CORNELIUS, Wayne, Jonathan Fox y Ann Craig (1994), "Mexico's National Solidarity Program: An Overview", en Wayne Cornelius y Ann L. Craig (eds.), *Transforming State-Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy*, California, University of California.
- COROMINAS, Joan (1987), *Breve diccionario etimológico de la lengua castellana*, Madrid, Gredos.
- CORTAZZO, Inés (1998), "¿Qué es esto de la cuestión social y de la exclusión social?", en Última Década, núm. 9. Chile, Centro de Estudios Sociales Valparaíso. Disponible en <http://www.redalyc.org/pdf/195/19500905.pdf> (consultado el 12 de febrero de 2018).
- COSTA, Pietro (2006), *Ciudadanía*, Madrid, Marcial Pons.
- CUNILL GRAU, Nuria (1991), *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*, Caracas, CLAD.
- DAGNINO, Evelina (2006), "Sociedad civil, participación y ciudadanía. ¿De qué estamos hablando?", en Ernesto Isunza y Alberto Olvera (ed.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, México, Porrúa, CIESAS, Universidad Veracruzana.
- DAHL, Robert A. (1992), *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Paidós.
- DAUTREY, Philippe (2013), "Precariedad de la sociedad, segmentación de la política social: el caso de México", en *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, núm. 94, Ámsterdam, Center for Latinamerican Research and Documentation, pp. 25-42.
- DE HAAN, Arjan y Sean Conlin (2001), *Poverty and Social Protection*. DFID Approach, Asia and Pacific Forum on Poverty: Reforming Policies and Institu-

- tions for Poverty Reduction, The Asian Development Bank. Disponible en <https://pdfs.semanticscholar.org/360a/a0b875f34f244a873154a-12003c3481a57c5.pdf> (consultado el 18 de abril de 2018).
- DE KOSTKA FERNÁNDEZ, Estanislao (2009), "Políticas públicas", en Román Reyes (dir.), *Diccionario crítico de ciencias sociales*, México-Madrid, Plaza y Valdés.
- DE LA ROSA RODRÍGUEZ, José Javier (2009), "Capital social y participación ciudadana en políticas sociales: el caso de México 2000-2006", tesis doctoral, Barcelona, Universitat Pompeu Fabra.
- DE LAUBIER, Patrick (1984), *La politique sociale dans les sociétés industrielles. 1800 à nos jours*, París, Economica.
- DE MARIA Y CAMPOS, Mauricio, Oscar Martínez Martínez, Mario I. Patiño Rodríguez Malpica, Francisco Senties Laborde, David Martínez Mendizábal y Miguel Santiago Reyes Hernández (2011), "México. Estructura de riesgos sociales y respuesta de políticas públicas", en *Informe del Observatorio Latinoamericano de la Pobreza 2010*, México, Universidad Iberoamericana Puebla.
- DE SCHUTTER, Olivier (s/f), "Derecho a la alimentación". Disponible en <http://www.srfood.org/es/derecho-a-la-alimentacion> (consultado el 19 de julio de 2018).
- DEL ÁGUILA, Rafael y Fernando Vallespín (2013), "Introducción general", en Rafael del Águila, Fernando Vallespín, Ángel Rivero, Elena García Guitián y José Antonio de Gabriel Pérez, *La democracia en sus textos*, Madrid, Alianza Editorial, pp. 9-12.
- DEL ÁGUILA, Rafael, Fernando Vallespín, Ángel Rivero, Elena García Guitián y José Antonio de Gabriel Pérez (2013), *La democracia en sus textos*, Madrid, Alianza Editorial.
- DELGADO GUTIÉRREZ, Adriana (2002), "Formulación participativa de políticas sociales en la gestión distrital y local. Resultados parciales de la validación del diseño metodológico en Bogotá", VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, del 8 al 11 de octubre. Disponible en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0044526.pdf> (consultado el 13 de febrero de 2018).
- DIAZ-CAYEROS, Alberto y Beatriz Magaloni (2003a), "The politics of public spending: The logic of vote buying", *Background Papers for the World Bank World Development Report 2004*, núm. 26949, Washington, Banco Mundial.
- \_\_\_\_ (2003b), "The politics of public spending: The Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) in Mexico", *Background Papers for the World Bank World Development Report 2004*, núm. 28013, Washington, Banco Mundial.
- DUHAU, Emilio (1995), "Estado benefactor, política social y pobreza", en *Sociológica*, año 10, núm. 29.

- \_\_\_\_\_ (1997), "Pobreza, ciudadanía y política social en América Latina", en *Ciudades*, año 9, núm. 36, México, RNIU, pp. 3-13.
- DUSSEL, Enrique (2006), *20 tesis de política*, México, Siglo XXI Editores, CREFAL.
- EASTERLY, William (2008), "Institutions: Top Down or Bottom Up", en *American Economic Review: Papers & Proceedings 2008*, vol. 98, núm. 2, pp. 95-99. Disponible en <https://pdfs.semanticscholar.org/a52f/e27783ae6caaae87aa7030849917c650927d.pdf> (consultado el 29 de septiembre de 2018).
- EBERHARDT, María Laura (2007), "Participación política directa en las democracias representativas contemporáneas: los mecanismos de participación ciudadana en la Ciudad de Buenos Aires", tesis de maestría, Buenos Aires, FLACSO.
- ECHEVERRÍA, Javier (1989), *El Círculo de Viena. Introducción a la metodología de la ciencia*, Barcelona, Barcanova.
- El Colegio de México (COLMEX) (2018), *Desigualdades en México 2018*, México, El Colegio de México. Disponible en <http://desigualdades.colmex.mx/informe-desigualdades-2018.pdf> (consultado el 15 de junio de 2018).
- ELIZONDO MAYER-SERRA, Carlos (2017), "Reforma de la Constitución: la economía política del Pacto por México", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Nueva Época, año LXII, núm. 230, México, UNAM, pp. 24-50.
- EMMERICH, Gustavo (2009), *Situación de la democracia en México*, México, UAM Iztapalapa.
- ESPINA PRIETO, Myra (s/f), "Complejidad y pensamiento social", en *Complexus Revista de Complejidad, Ciencia y Estética*. Disponible en [http://www.robertexto.com/archivo9/complej\\_pens\\_social.pdf](http://www.robertexto.com/archivo9/complej_pens_social.pdf) (consultado el 18 de enero de 2018).
- ESPING-ANDERSEN, Gosta (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Princeton University Press.
- \_\_\_\_\_ (2000), *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, Barcelona, Ariel.
- ESPIÑOZA-RAMOS, Jennifer y Liz Ileana Rodríguez Gámez (2018), "La geografía de la pobreza alimentaria en México", en *Estudios Sociales. Revista de Alimentación Contemporánea y Desarrollo Regional*, vol. 28, núm. 52, México, Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo. Disponible en <https://www.ciad.mx/estudiosociales/index.php/es/article/view/574/340> (consultado el 28 de septiembre de 2018).
- ESQUIVEL, Gerardo (2015), *Desigualdad extrema en México. Concentración del poder económico y político*, México, Oxfam.
- EVANGELISTA MARTÍNEZ, Eli (s/f), "Las políticas sociales en el desarrollo social: aproximaciones a la construcción de la política juvenil en la Ciudad de México 1998-2000". Disponible en [www.ubiobio.cl/cps/ponencia/doc/p8.3.htm](http://www.ubiobio.cl/cps/ponencia/doc/p8.3.htm) (consultado el 9 de febrero de 2018).

- FANTOVA, Fernando (2014), *Diseño de políticas sociales. Fundamentos, estructura y propuestas*, Madrid, CCS.
- FARFÁN MENDOZA, Guillermo (2004), "Política de bienestar", en Laura Baca Olamendi, Judit Bokser-Liwerant, Fernando Castañeda, Isidro H. Cisneros y Germán Pérez Fernández del Castillo (comps.), *Léxico de la política*, México, FCE, CONACYT, FLACSO, Heinrich Böll Stiftung, pp. 563-568.
- FAYE, Jean-Pierre (1974), *Los lenguajes totalitarios*, Madrid, Taurus.
- FERNÁNDEZ RIQUELME, Sergio (2011), "Política social y desarrollo. La nueva cuestión social del siglo XXI", en *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, núm. 29, Madrid, Universidad Complutense de Madrid.
- FERNÁNDEZ RIQUELME, Sergio y Carmen Caravaca Llamas (2011), "La política social. Presupuestos teóricos y horizonte histórico", en *Aposta. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 50. Disponible en <http://www.apostadigital.com/revistav3/hemeroteca/serferi.pdf> (consultado el 31 de marzo de 2015).
- FERNÁNDEZ SEBASTIÁN, Javier (2004), "Textos, conceptos y discursos políticos en perspectiva histórica", en *Ayer. Revista de Historia Contemporánea*, núm. 53, pp. 131-151.
- FERNÁNDEZ, Joaquín (1976), *Política económica y social*, Madrid, Doncel.
- FERRERO, Mariano, Marek Hoehn y Felipe Rivera (2014), "Participación ciudadana", en *BCN Estudios*, Santiago, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Serie Estudios núm. 8-14.
- FILGUEIRA, Fernando (2005), *Welfare and Democracy in Latin America: The Development, Crises and Aftermath of Universal, Dual and Exclusionary Social States*, Ginebra, UNRISD. Project on Social Policy and Democratization.
- \_\_\_\_ (2014), *Hacia un modelo de protección social universal en América Latina*, Santiago, CEPAL, Ministerio Noruego de Relaciones Exteriores.
- FLAMAND, Laura y Carlos Moreno-Jaimes (2015), "La protección social en salud durante el gobierno de Calderón. Avances y rezagos en el diseño y la implementación del seguro popular (2006-2012)", en *Foro Internacional*, vol. LV, núm. 1, pp. 217-261, México, El Colegio de México.
- FLISFISCH, Ángel (1980), *Algunos problemas conceptuales en el análisis de la participación*, Santiago, CEPAL, ILPES.
- FONT, Joan e Ismael Blanco (2006), *Experiencias de participación ciudadana. Polis, la ciudad participativa. Participar en los municipios: ¿quién?, ¿cómo? y ¿por qué?* Barcelona, Diputació de Barcelona, Papers de Participació Ciutadana, núm. 9. Disponible en <https://www1.diba.cat/uliep/pdf/36525.pdf> (consultado el 4 de noviembre de 2016).
- FONT, Joan, Ismael Blanco, Ricard Gomá y Marina Jarque (2012), "Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica", en Manuel Canto Chac (comp.), *Participación ciudadana en las*

- políticas públicas*, México, Siglo XXI, Escuela de Administración Pública del DF, Biblioteca Básica de Administración Pública, núm. 4, pp. 56- 104.
- FOUCAULT, Michel (1992), "Verdad y poder", en *Microfísica del poder*, Madrid, La Piqueta, pp. 175-189.
- FRANCO PARRILLAT, Gerardo y Fabiola Canela Gamboa (2016), "Evolución de las políticas de desarrollo social en México: éxitos y fracasos", en *Opera*, núm. 18, pp. 159-181. Disponible en <http://dx.doi.org/10.18601/16578651.n18.09> (consultado el 9 de agosto de 2016).
- FRANCO, Rolando (1997), "Los paradigmas de la política social en América Latina", Conferencia Internacional sobre Pobreza y Exclusión Social, San José, Costa Rica, UNESCO, FLACSO, Universidad de Utrecht, del 28 al 30 de enero de 1997.
- FRENK, Julio y Octavio Gómez-Dantés (2008), *Para entender el sistema de salud en México*, México, Nostra.
- GABARROT ARENAS, Mariana (2012), "Algunas contradicciones en la política social mexicana. Bienestar y combate a la pobreza", en *Trace. Travaux et Recherches dans les Amériques du Centre*, núm. 62, México, Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, pp. 36-49.
- GALAIS, Carolina, Clemente Navarro y Paloma Fontcuberta (2013), "La calidad de los procesos participativos locales: indicadores y factores explicativos contextuales. El caso de Andalucía", en *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 32, pp. 65-87.
- GALLEGO, Jhon Edison y Cristian Emanuel Arteaga (2013), "El paradigma de la complejidad en la ciencia política", VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, del 25 al 27 de septiembre de 2013, Bogotá, ALACIP. Disponible en <http://www.pensamientocomplejo.com.ar/docs/files/El%20Paradigma%20De%20La%20Complejidad%20En%20La%20Ciencia%20Pol%EDtica.pdf> (consultado el 18 de enero de 2018).
- GANUZA FERNÁNDEZ, Ernesto y Francisco José Francés García (2008), "¿A qué llamamos participar en democracia? Diferencias y similitudes en las formas de participación", en *Revista Internacional de Sociología*, vol. LXVI, núm. 49, pp. 89-113.
- GARCÍA CONTRERAS, Julissa (2006), "La participación indígena en políticas públicas: el caso de los fondos regionales indígenas en el Distrito Federal", tesis de maestría, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede académica México.
- GARCÍA-ESPÍN, Patricia y Manuel Jiménez Sánchez (2017), "Los procesos participativos como potenciadores de la democracia. Explorando los efectos, mecanismos y evidencias en la sociedad civil", en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 177, pp. 113-146.

- GARCÍA PUENTE, María Jimena (2003), "La evaluación de políticas públicas y sociales. Un análisis en torno a los actores", ponencia presentada en el VI Congreso Nacional de Ciencia Política de la SAAP, Rosario. Disponible en <https://es.scribd.com/document/244321645/10-Garcia-Puente> (consultado el 12 de febrero de 2018).
- GARRETÓN, Manuel Antonio (2004), "Igualdad, ciudadanía y actores en las políticas sociales", en Rolando Franco, *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia. Estudios en homenaje a Aldo Solari*, México, Siglo XXI Editores, CEPAL.
- GAVENTA, John (2006), *Triumph, Deficit or Contestation? Deepening the 'Deepening Democracy' Debate*, Brighton, Institute of Development Studies, Working Paper 264.
- GEILFUS, Frans (1997), *80 herramientas para el desarrollo participativo: diagnóstico, planificación, monitoreo, evaluación*, El Salvador, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit.
- Gestión Social y Cooperación A.C. (GESOC) (2016), *Índice de Desempeño de los Programas Públicos Federales, INDEP 2016*, México, GESOC. Disponible en [http://www.indep.gesoc.org.mx/files/Resumen\\_Ejecutivo\\_INDEP\\_2016.pdf](http://www.indep.gesoc.org.mx/files/Resumen_Ejecutivo_INDEP_2016.pdf) (consultado el 12 de agosto de 2016).
- \_\_\_\_ (2017a), *Índice de Desempeño de los Programas Públicos Federales, INDEP*, México, GESOC. Disponible en <http://www.indep.gesoc.org.mx/assets/files/Reporte-Completo-INDEP-2017.pdf> (consultado el 13 de junio de 2018).
- \_\_\_\_ (2017b), *Índice Estatal de Capacidades para el Desarrollo Social, IDES*, México, GESOC. Disponible en <http://www.ides.gesoc.org.mx/api/storage/files/reportes-completo-ides-2017.pdf> (consultado el 14 de junio de 2018).
- GIDDENS, Anthony (1999), *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*, México, Taurus.
- Gobierno de Chile (2010), *Bases políticas y marco conceptual de los manuales de participación ciudadana para los instrumentos del sistema regional de planificación*, Santiago, Ministerio del Interior. Disponible en <https://www.goredelosrios.cl/cultura2/wp-content/uploads/2016/02/Bases-Politicas-y-Marco-Conceptual-de-los-Manuales-de-Participacion-Ciudadana-para-los-Instrumentos-del-Sistema-Regional...pdf> (consultado el 29 de abril de 2018).
- Gobierno Federal (s/f), *Vivir Mejor. Política social del Gobierno Federal*, México, Gobierno Federal.
- GOLDFRANK, Benjamin (2007), "Lessons from Latin American Experience in Participatory Budgeting", en Anwar Shah (ed.), *Participatory Budgeting*, Washington D. C., Banco Mundial, pp. 91-126.
- GÓMEZ BRUERA, Hernán (2013), *Desafíos para garantizar el derecho a la alimentación: las experiencias contrastantes de México y Brasil*, México, CEPAL.

- \_\_\_\_\_ (2015), *Dos momentos de la participación en los programas de combate a la pobreza en México: el Programa Nacional de Solidaridad y la Cruzada Nacional contra el Hambre*, México, UNAM, Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, Cuadernos de Investigación en Desarrollo, núm. 9.
- GÓMEZ PÉREZ, Mara y Carolina Espinosa Luna (2016), *Las reformas estructurales vistas a través de los derechos humanos*, México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, Serie Reformas Estructurales: Avances y Desafíos, núm. 2. Disponible en <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3485/2%20DERECHOSHUMANOS.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (consultado el 5 de junio de 2018).
- GONZÁLEZ ARMIJO, Mariana y Edmundo del Pozo Martínez (2016), *El derecho a la participación y a la consulta en el desarrollo. Retos para México*, México, CNDH.
- GORDON RAPOPORT, Sara (2004), "Política social", en Laura Baca Olamendi, Judit Bokser-Liwerant, Fernando Castañeda, Isidro H. Cisneros y Germán Pérez Fernández del Castillo (comps.), *Léxico de la política*, México, FCE, CONACYT, FLACSO, Heinrich Böll Stiftung, pp. 582-586.
- GOUGH, Ian (2004), "Social policy regimes in the developing world", en Patricia Kennett. *A handbook of comparative social policy*, Cheltenham, Edward Elgar, pp. 239-257.
- GOUGH, Ian, Geof Wood, Armando Barrientos, Philippa Bevan, Peter Davis y Graham Room (2004), *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America. Social Policy in Development Contexts*, Cambridge, Cambridge University Press.
- GRAU CREUS, Mireia (2002), "El estudio de las políticas públicas: enfoques y metodologías de análisis", en Mireia Grau y Araceli Mateos (eds.), *Análisis de políticas públicas en España: enfoques y casos*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 29-58.
- GUBA, Egon G. e Yvonna S. Lincoln (2002), "Paradigmas en competencia en la investigación cualitativa", en Catalina Denman y J. Armando Haro (comps.), *Por los rincones. Antología de métodos cualitativos en la investigación social*, Hermosillo, El Colegio de Sonora, pp. 113-145.
- GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ, Roberto (2016), "Los límites de la política social durante el sexenio de Peña Nieto", en *Economía UNAM*, vol. 13, núm. 39, México, UNAM, pp. 26-62.
- HABERMAS, Jürgen (1999), "Tres modelos normativos de democracia", en *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*, Barcelona, Paidós, pp. 231-246.
- HAM CHANDE, Roberto y Berenice Ramírez López (2008), "Introducción", en Roberto Ham Chande, Berenice P. Ramírez López y Alberto Valencia Armas, *Evaluación y tendencias de los sistemas de pensiones en México*, México, El Colegio de la Frontera Norte, UNAM, Miguel Ángel Porrúa, pp. 5-17.

- HELD, David (2004), *Modelos de democracia*, Madrid, Alianza.
- HERAS, Ana, María de la Riestra y David Burin (2010), "Participación y metodologías: análisis de dispositivos específicos en el marco de las políticas recientes en Argentina", en *Psicoperspectivas*, vol. 9, núm. 1, pp. 59-92. Disponible en <http://www.psicoperspectivas.cl/index.php/psicoperspectivas/issue/view/11> (consultado el 26 de octubre de 2016).
- HERNÁNDEZ JUÁREZ, Citlalli, Sara María Ochoa León e Iliana Yaschine Arroyo (2015), *El programa de comedores comunitarios: análisis de su diseño e instrumentación*, México, UNAM, Programa Universitario de Estudios del Desarrollo.
- HERRERA GÓMEZ, Manuel y Pedro Castón Boyer (2003), *Las políticas sociales en las sociedades complejas*, Barcelona, Ariel.
- HERRERO, Montserrat (2003), "Legitimidad política y participación", en *Anuario Filosófico*, núm 36, pp. 111-134. Disponible en <https://core.ac.uk/download/files/639/25069803.pdf> (consultado el 28 de marzo de 2017).
- HEVIA DE LA JARA, Felipe José (2007a), "El programa Oportunidades y la construcción de ciudadanía. Ejercicio y protección de derechos en un programa de transferencias condicionadas en México", tesis de doctorado, México, CIESAS.
- \_\_\_\_\_ (2007b), "El caso de la contraloría social", en Jonathan Fox, Libby Haight, Elena Hofbauer y Tania Sánchez (coords.), *Derecho a saber: balance y perspectivas cívicas*, México, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Fundar, A.C., pp. 289-294. Disponible en <http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/pdfsderechoasaber/sec5%20felipe%20hevia%20.pdf> (consultado el 11 de mayo de 2018).
- \_\_\_\_\_ (2011), *Poder y ciudadanía en el combate a la pobreza. El caso de Progreso/Oportunidades de México*, Brussels, PIE Peter Lang.
- HEVIA, Felipe, Samana Vergara-Lope y Homero Ávila Landa (2011), "Participación ciudadana en México: consejos consultivos e instancias públicas de deliberación en el gobierno federal", en *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 38, México, FLACSO, pp. 65-88.
- HEYDE, Ludwing (1931), *Compendio de política social*, Barcelona, Labor.
- HICKEY, Samuel y Giles Mohan (2004), *Participation. From Tyranny to Transformation?: Exploring New Approaches to Participation in Development*, Nueva York, Zed Books.
- HILL, Michael (1996), *Understanding Social Policy*, Oxford, Blackwell Publishers.
- HOLGUÍN, Carmen Jimena (2013), "La participación social y ciudadana en las políticas públicas: apuntes para su reflexión", en André-Noël Roth Deubel (ed.), *El análisis y la evaluación de las políticas públicas en la era de la participación: reflexiones teóricas y estudios de casos*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, pp. 173-190.

- HUBER, Evelyne (2003), "Opciones de política social para América Latina: modelos neoliberales y socialdemocracia", en *Comercio Exterior*, vol. 6, núm. 53, pp. 548-554.
- HUDSON, John, Stefan Kühner y Stuart Lowe (2008), *The Short Guide to Social Policy*, Bristol, Policy Press.
- IANNI, Octavio (1996), *Teorías de la globalización*, México, Siglo XXI Editores.
- \_\_\_\_\_ (1998), *La sociedad global*, México, Siglo XXI Editores.
- Idea Consultores (2017), Evaluación de consistencia y resultados. Comedores Comunitarios, México, SEDESOL.
- Iniciativa para el Fortalecimiento de la Institucionalidad de los Programas Sociales (IPRO) (2013), *Resumen ejecutivo. Informe de resultados 2013*, México, Transparencia Mexicana, PNUD. Disponible en <http://www.programassociales.org.mx/Informe-ejecutivo-de-resultados-IPRO-2013.pdf> (consultado el 12 de agosto de 2017).
- Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República (IBD Senado) (2015), *Sistema de indicadores para el seguimiento de políticas de desarrollo*, México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. Disponible en [http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1930/SISPoD\\_julio\\_2015.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1930/SISPoD_julio_2015.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (consultado el 4 de junio de 2018).
- \_\_\_\_\_ (2017), "Desempeño de programas y variación presupuestal", en *Notas Estratégicas*, núm. 3, México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. Disponible en <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3509/11%20Nota%20Estrat%c3%a9gica%203.docx%20%283%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (consultado el 14 de junio de 2018).
- Instituto Federal Electoral (IFE), El Colegio de México (COLMEX) (2014), *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*, México, IFE.
- Instituto Federal Electoral (IFE), Universidad Autónoma de Querétaro (UAQ) (2014), *Participación y abstencionismo electoral en México*, México, IFE.
- Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) (2016), Estudio comparado de la legislación en materia de mecanismos de participación ciudadana. Disponible en [https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2016/04/2016-Participacion\\_ciudadana-Presentacion.pdf](https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2016/04/2016-Participacion_ciudadana-Presentacion.pdf) (consultado el 9 de mayo de 2018).
- IRARRÁZVAL, Ignacio (2005), *Participación ciudadana en programas de reducción de la pobreza en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo.
- IRURE ROCHER y Luis Tirso (2002), "Polity, politics, policy", en *El País*, 9 de mayo de 2002. Disponible en [http://elpais.com/diario/2002/05/09/cvalenciana/1020971881\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2002/05/09/cvalenciana/1020971881_850215.html) (consultado el 19 de septiembre de 2013).
- ISIN, Engin y Bryan Turner (2002), "Citizenship studies: an introduction", en Engin Isin y Bryan Turner (eds.), *Handbook of Citizenship Studies*, Reino Unido, SAGE, pp. 1-10.

- ISUNZA VERA, Ernesto y Felipe Hevia de la Jara (2006), *Relaciones sociedad civil-Estado en México. Un ensayo de interpretación, México*, CIESAS, UV, Cuadernos para la Democratización, núm. 4.
- ISUNZA VERA, Ernesto (2012), "Para analizar los procesos de democratización: interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas", en Manuel Canto Chac (comp.), *Participación ciudadana en las políticas públicas*, México, Siglo XXI Editores, Escuela de Administración Pública del DE, Biblioteca Básica de Administración Pública, núm. 4, pp. 222-252.
- ITURRASPE, Francisco (1986), *Participación, cogestión y autogestión en América Latina*, vol. 1, Caracas, Nueva Sociedad.
- JARAMILLO MOLINA, Máximo Ernesto (2017), "7 pasos para disminuir artificialmente la pobreza en tu país: la economía política de la medición de la pobreza en México", en *Nexos*, 24 de octubre de 2017. Disponible en [https://economia.nexos.com.mx/?tag=cruzada-nacional-contra-el-hambre#\\_ftn1](https://economia.nexos.com.mx/?tag=cruzada-nacional-contra-el-hambre#_ftn1) (consultado el 10 de septiembre de 2018).
- JAUME, Lucien (2004), "El pensamiento en acción: por otra historia de las ideas políticas", en *Ayer Revista de Historia Contemporánea*, núm. 53, pp. 109-130.
- JUSIDMAN RAPOPORT, Clara (2014), "El derecho a la alimentación como derecho humano", en *Salud Pública de México*, vol. 56, suplemento 1, pp. 86-91. Disponible en <http://www.scielo.org.mx/pdf/spm/v56s1/v56s1a13.pdf> (consultado el 20 de julio de 2018).
- KLIKSBERG, Bernardo (1999), "Seis tesis no convencionales sobre participación", en *Revista de Estudios Sociales*, núm. 4, Colombia, Universidad de los Andes.
- \_\_\_\_ (2006), "Hacia una nueva generación de políticas sociales en Latinoamérica. Un análisis comparativo", en *Reforma y Democracia*, Revista del CLAD, núm. 35, Caracas.
- KOSELLECK, Reinhart (1993), "Historia conceptual e historia social", en *Futuro pasado: para una semántica de los tiempos históricos*, Barcelona, Paidós, pp. 105-126. Disponible en <https://rfdvcatedra.files.wordpress.com/2013/08/koselleck-historia-conceptual-e-historia-social.pdf> (consultado el 10 de abril de 2018).
- KYMLICKA, Will y Wayne Norman (1997), "El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía", en *Revista Ágora*, Cuaderno de Estudios Políticos, año 3, núm. 7, Buenos Aires, pp. 5-42.
- LACLAU, Ernesto y Chantal Mouffe (1987), *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*, Madrid, Siglo XXI Editores.
- LANDÁZURI BENÍTEZ, Gisela (2010), "Participación: discurso o democratización del desarrollo", en *Espacio Abierto. Cuaderno Venezolano de Sociología*, vol. 19, núm. 4, pp. 663-679.
- LAUTIER, Bruno (2001), "Las políticas sociales en América Latina: propuestas metodológicas para analizar el cambio que se está produciendo", en *Espiral. Estudios de Estado y Sociedad*, vol. VIII, núm. 22, pp. 91-130.

- LAVINAS, Lena (2014), "Políticas sociales en América Latina en el siglo XXI: los programas de transferencias monetarias condicionadas", en *Desarrollo Económico*, vol. 54, núm. 212, Universidad Federal de Río de Janeiro, pp. 3-34.
- LEAL, Pablo y Robert Opp (1998), *Participation and Development in the Age of Globalization*, Ottawa, CIDA.
- LECHNER, Norbert (1999a), "El Estado en el contexto de la modernidad", en N. Lechner, René Millán y Francisco Valdés (coords.), *Reforma del Estado y coordinación social*, México, Plaza y Valdés.
- \_\_\_\_ (1999b), "Estado y sociedad en perspectiva democrática", en *Estado, democracia y ciudadanía. Papeles de investigación*, Buenos Aires, p. 12.
- LEFORT, Claude (2004), *La incertidumbre democrática. Ensayos sobre lo político*, Barcelona, Anthropos.
- LEITNER, Helga, Eric Sheppard y Kristin Sziarto (2008), "The spatialities of contentious politics", en *Transactions Institute of British Geographers*, vol. 33, núm. 2, pp. 157-172.
- LEÓN CORONA, Benito (2011a), "¿Redención o conducción? Los efectos del programa Oportunidades en los pobres", en *Política y Cultura*, núm. 35, México, UAM Xochimilco, pp. 134-160. Disponible en <http://www.scielo.org.mx/pdf/polcul/n35/n35a8.pdf> (consultado el 15 de noviembre de 2017).
- \_\_\_\_ (2011b), "La globalización, la pobreza y la participación social en los programas de combate a la pobreza", en Gabriela Castañón García, *Organizaciones sociales y gobierno local: identidades y relaciones en el proceso de globalización*, México, UAEH. Disponible en [https://www.uaeh.edu.mx/investigacion/productos/5033/la\\_globalizacion\\_la\\_pobreza\\_y\\_la\\_participacion\\_en\\_los\\_programas\\_de\\_combate\\_a\\_la\\_pobreza.pdf](https://www.uaeh.edu.mx/investigacion/productos/5033/la_globalizacion_la_pobreza_y_la_participacion_en_los_programas_de_combate_a_la_pobreza.pdf) (consultado el 13 de noviembre de 2017).
- LESCANO, Franco (2016), *La cuestión social y las políticas sociales en Argentina. Cambios y continuidades en torno al trabajo, la salud y la seguridad social, desde fines del siglo XIX hasta la última década del siglo XX*, documento de trabajo, cátedra de Historia Social Argentina, licenciatura en Sociología, Universidad Nacional de Villa María. Disponible en <https://www.aacademica.org/franco.lescano/3.pdf> (consultado el 12 de febrero de 2018).
- LEWIS, Colin (2003), "Estado, mercado y sociedad: políticas e instituciones de acción económica y social en América Latina desde 1900", en Alicia Puyana y Guillermo Farfán, *Las políticas sociales en América Latina*, México, Plaza y Valdés, pp. 35-68.
- LEYVA SOLANO, Xóchitl y Axel Köhler (2016), "Las guerras, la otra política y los medios indígenas en movimiento", en María del Carmen García Aguilar, Jesús Solís Cruz y Pablo Uc (coords.), *Democracias posibles: crisis y resignificación. Sur de México y Centroamérica*, Tuxtla Gutiérrez, UNICACH, pp. 313-338.

- Ley General de Desarrollo Social (LGDS) (2018), *Diario Oficial de la Federación*, 20 de enero de 2004, últimas reformas publicadas el 26 de enero de 2018. Disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264\\_260118.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_260118.pdf) (consultado el 12 de mayo de 2018).
- LIJPHART, Arend (2000), *Modelos de democracia*, Barcelona, Ariel.
- LLAMAS HUITRÓN, Ignacio (2014), *Utilitarismo y contractualismo. Fundamentos para la evaluación de políticas públicas*, México, UAM Iztapalapa.
- LÓPEZ LEYVA, Miguel Armando (2017), *Calidad de la democracia en México: la participación política (2000-2014)*, México, UNAM, IIS.
- LOWNDES, Vivien, Lawrence Pratchett y Gerry Stoker (2006), "Diagnosing and Remediating the Failings of Official Participation Schemes: The CLEAR Framework", en *Social Policy and Society*, vol. 5, núm. 2, pp. 281-291.
- LUCAS, Antonio y Perpaolo Donati (1987), "La política social en el Estado de Bienestar: el desafío de los sistemas complejos", en *REIS, Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 37, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, pp. 57-68.
- MAINGÓN, Thais (1992), *Las políticas sociales: discusión teórica, conceptual y metodológica*, Washington, Organización Panamericana de la Salud.
- MÁIZ, Ramón (2004), "Modelos normativos de democracia", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 66, México, UNAM, pp. 25-47. Disponible en <http://www.jstor.org/stable/3541444> (consultado el 15 de julio de 2016).
- MACPHERSON, Crawford (1987), *La democracia liberal y su época*, Madrid, Alianza Editorial.
- MALDONADO VALERA, Carlos (2013), *La construcción de pactos y consensos en materia de política social. El caso de la Ley General de Desarrollo Social de México, 2000-2008*, Santiago, CEPAL, Serie Políticas Sociales, núm. 181.
- MALLOY, James M. (1985), "Statecraft and Social Security Policy and Crisis: A Comparison of Latin America and The United States", en Carmelo Mesa-Lago (ed.), *The Crisis of Social Security and Health Care*, Pittsburg, Center for Latin American Studies, University of Pittsburg.
- MANHEIM, Jarol B. y Richard C. Rich (1986), *Análisis político empírico. Métodos de investigación en Ciencia Política*, México, Alianza Editorial.
- MANNING, Nick (2007), "Welfare, ideology and social theory", en John Baldock, Nick Manning y Sarah Vickerstaff, *Social Policy*, Oxford, Oxford University Press, pp. 63-94.
- MARABOLI, Ana (2012), *Gestión participativa. Las teorías de la participación*, e-Pub.
- MARCH, James G. y Johan P. Olsen (1997), *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, México, Fondo de Cultura Económica.
- MARCHART, Oliver (2009), *El pensamiento político posfundacional. La diferencia política en Nancy, Lefort, Badiou y Laclau*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

- MARSHALL, Thomas Humphrey (1975), *Social policy in the twentieth century*, Londres, Hutchinson.
- MARSHALL, Thomas y Tom Bottomore (1998), *Ciudadanía y clase social*, Madrid, Alianza Editorial.
- MARTÍ I PUIG, Salvador (2007), "Emergencia de lo indígena en la arena política: ¿un efecto no deseado de la gobernanza?", en Salvador Martí i Puig (ed.), *Pueblos indígenas y política en América Latina. El reconocimiento de sus derechos y el impacto de sus demandas a inicios del siglo XXI*, Barcelona, Fundación CIDOB, pp. 127-148.
- MARTÍNEZ ESPINOZA, Manuel Ignacio (2009), *La participación de los pueblos indígenas en los proyectos de cooperación al desarrollo de la Comisión Europea*, Salamanca, USAL.
- \_\_\_\_\_ (2017), *Jirones en el camino: pueblos indígenas y extractivismo minero en América Latina*, Tuxtla Gutiérrez, UNICACH.
- MARTÍNEZ FRANZONI, Julieta (2005), "Regímenes de bienestar en América Latina: consideraciones generales e itinerarios regionales", en *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*, núm. 2, vol. 2, pp. 41-77. Disponible en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/ICAP/UNPAN028373.pdf> (consultado el 19 de julio de 2017).
- MASSÉ NARVÁEZ, Carlos Eduardo (2002), "Las políticas sociales y educativas frente a la marginación en México", en *Papeles de Población*, año 8, núm. 34, México, Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población, Universidad Autónoma del Estado de México.
- MATEOS, Araceli (2004), "Ciudadanos y participación política", Salamanca, Universidad de Salamanca. Disponible en <http://www.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/ciudadanosyparticipacion.pdf> (consultado el 15 de enero de 2009).
- MAYNTZ, Renate (2001), "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna", en *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, núm. 21, Caracas. Disponible en <http://www.lasociedadcivil.org/wp-content/uploads/2015/06/mayntz.pdf> (consultado el 20 de abril de 2018).
- MELLA, Marcelo (2012), *Elementos de Ciencia Política*, vol. 1. *Conceptos, actores y procesos*, Santiago, RIL editores.
- MENDOZA CASTILLO, Víctor Jacob (2013), "La política social en México y su incidencia en la redistribución del ingreso. Periodo 2000-2006", tesis de licenciatura, México, UNAM.
- MENY, Ives y Jean Claude Thoening (1992), *Las políticas públicas*, Barcelona, Ariel.
- MERINO, Mauricio (2004), *La participación ciudadana en la democracia*, México, Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 4.

- \_\_\_\_\_ (2013), *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, México, CIDE.
- MESA-LAGO, Carmelo (1978), *Modelos de seguridad social en América Latina: estudio comparativo*, Argentina, SIAP, Planteos.
- \_\_\_\_\_ (2005), *Las reformas de salud en América Latina y el Caribe: su impacto en los principios de seguridad social*, Santiago de Chile, CEPAL.
- MEYENBERG, Yolanda (1999), "Ciudadanía: cuatro recortes analíticos para aproximarse al concepto", en *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 15, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, pp. 9-26.
- MEYER, Rosa María (1975), *Instituciones de seguridad social*, México, INAH.
- MIRANDA LONDOÑO, Alfonso y Carlos Pablo Márquez Escobar (2004), "Intervención pública, regulación administrativa y economía: elementos para la definición de los objetivos de regulación", en *Vniversitas*, núm. 108, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, pp. 71-117. Disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=82510803> (consultado el 4 de febrero de 2018).
- MISHRA, Ramesh (1977), *Society and Social Policy. Theories and Practices of Welfare*, Londres, MacMillan.
- \_\_\_\_\_ (1989), "El Estado de Bienestar después de la crisis: los años ochenta y más allá", en Rafael Muñoz de Bustillo, *Crisis y futuro del Estado de Bienestar*, Madrid, Alianza Universidad.
- MOIX, Manuel (1986), *Bienestar social*, Madrid, Trivium.
- MOLINA CANO, Jerónimo (1999), *Política social. Memoria docente*, Murcia, Universidad de Murcia.
- \_\_\_\_\_ (2004), *La política social en la historia*, Murcia, Ediciones Isabor.
- \_\_\_\_\_ (2007), *Epítome de la política social (1917-2007)*, Murcia, Ediciones Isabor. Disponible en [https://www.academia.edu/1429169/Ep%C3%ADtome\\_de\\_la\\_Pol%C3%ADtica\\_Social\\_1917-2007\\_](https://www.academia.edu/1429169/Ep%C3%ADtome_de_la_Pol%C3%ADtica_Social_1917-2007_) (consultado el 12 de febrero de 2018).
- MONEDERO, Juan Carlos (dir.), Ariel Jerez, Alfredo Ramos y José Luis Fernández (2013), "Participación ciudadana y democracia. Una revisión de las mejores experiencias iberoamericanas", *Working Papers*, núm. 1, Instituto Complutense de Estudios Internacionales. Disponible en [http://www.ucm.es/data/cont/docs/430-2014-05-03-WP01\\_13.pdf](http://www.ucm.es/data/cont/docs/430-2014-05-03-WP01_13.pdf) (consultado el 15 de agosto de 2016).
- MONTAGUT, Teresa (2000), *Política social: una introducción*, Barcelona, Ariel.
- MORALES DIEZ DE ULZURRUN, Laura (2006), *Instituciones, movilización y participación política: el asociacionismo político en las democracias occidentales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- MORENO SALAZAR, Pedro, Claudia Ortiz Guerrero y Eduardo Marrufo Heredia (2004), "Veinticinco años de desarrollo social en México", en *Sociológica*, año 19, núm. 54, pp. 55-75.

- MORENO, Luis (2004), "Estado del Bienestar", en Salvador Giner, Emilio Lamo de Espinosa y Cristóbal Torres (eds.), *Diccionario de Sociología*, Madrid, Alianza Editorial, pp. 261-263.
- MORENO, Pedro y Claudia Ortiz (2003), "La gestión pública en la política social mexicana durante la transición", en *Revista del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública*, México.
- MORIN, Edgar (1996), "Por una reforma del pensamiento", en *El Correo de la UNESCO*, febrero, París, pp. 10-14.
- NATERA, Antonio (2004), *La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular*, Documentos de Trabajo Política y Gestión, Universidad Carlos III de Madrid, núm. 2, 2004. Disponible en <https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/590/cpa040202.pdf?sequence=1> (consultado el 29 de abril de 2018).
- NAVARRO YÁÑEZ, Clemente (1999), *El sesgo participativo*, Madrid, CSIC.
- \_\_\_\_\_ (2008), "Los rendimientos de los mecanismos de participación: propuesta de sistema de evaluación y aplicación a los Presupuestos Participativos", en *Reforma y Democracia*, núm. 40, pp. 81-102, Caracas, CLAD.
- NOLAN, Brian e Ive Marx (2011), "Economic Inequality, Poverty, and Social Exclusion", en *The Oxford Handbook of Economic Inequality*, Oxford, University Press.
- NORRIS, Pippa (2002), *La participación ciudadana: México desde una perspectiva comparativa*, Cambridge, Universidad de Harvard, Facultad de Gobierno John F. Kennedy. Disponible en <https://www.hks.harvard.edu/fs/pnorris/Acrobat/Mexican%20Civic%20Engagement%20Norris%20espanol.pdf> (consultado el 8 de mayo de 2018).
- NORTH, Douglass C. (1995), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- O'DONNELL, Guillermo (1998), "Accountability horizontal", en *Ágora*, núm. 8, verano, pp. 5-34.
- OCHMAN, Marta (2006), *La reconfiguración de la ciudadanía. Los retos del globalismo y de la posmodernidad*, México, Porrúa.
- OLVERA, Alberto (2007), *Participación ciudadana y protección de los programas sociales en México. Una propuesta de política pública*, México, PNUD-México. Conference Paper.
- ONOFRE GONZÁLEZ, Bertha Liliana (2012), "El desarrollo social en México: de la política social a los programas de combate a la pobreza. Propuestas para un nuevo enfoque", tesis de licenciatura, México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.
- ONTIVEROS RUIZ, Guillermo (2005), *La política social en México 1988-1994: El programa nacional de solidaridad*. Disponible en [www.eumed.net/libros/2005/gor/](http://www.eumed.net/libros/2005/gor/) (consultado el 31 de enero de 2018).

- ORDÓÑEZ BARBA, Gerardo (1997), "México en el combate a la pobreza", en *Ciudades*, año 9, núm. 36, México, RNIU, pp. 14-26.
- \_\_\_\_ (2002), *La política social y el combate a la pobreza en México*, México, UNAM.
- \_\_\_\_ (2012), "El régimen de bienestar en los gobiernos de alternancia en México", en *Revista Polis*, vol. 8, núm. 1, México, UAM-Iztapalapa, pp. 213-240.
- \_\_\_\_ (2017), *El Estado social en México. Un siglo de reformas hacia un sistema de bienestar excluyente*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, Siglo XXI.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2011), *Seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa*, Conferencia Internacional del Trabajo 100ª, Ginebra, OIT. Disponible en [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_154235.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_154235.pdf) (consultado el 17 de abril de 2018).
- \_\_\_\_ (2018), *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019. La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, Ginebra, OIT. Disponible en [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/-ddcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_605075.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/-ddcomm/---publ/documents/publication/wcms_605075.pdf) (consultado el 31 de julio de 2018).
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2004), *Citizens as Partners. OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*, OCDE. Disponible en <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Citizens-as-Partners-OECD-Handbook.pdf> (consultado el 3 de mayo de 2018).
- \_\_\_\_, CEPAL, CIAT, BID (2017), *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2017*, París, OCDE.
- ORTIZ GALINDO, Jonathan y Humberto Ríos Bolívar (2013), "La pobreza en México, un análisis con enfoque multidimensional", en *Análisis Económico*, vol. XXVIII, núm. 69, México, UAM-Azcapotzalco, pp. 189-218.
- ORTIZ, Isabel (2007), *Política social. Estrategias nacionales de desarrollo. Guías de orientación de políticas públicas*, Nueva York, Naciones Unidas.
- OSORNO SÁNCHEZ, Armando y Blanca Yaquelín Zenteno Trejo (2015), *Reformas estructurales en México. Reflexiones en materia fiscal-hacendaria, educativa, electoral y constitucional en el sector de hidrocarburos*, México, Piso 15 Editores.
- PARSONS, Wayne (2013), *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, México, FLACSO, e-Pub.
- PASSERON, Jean-Claude (1994), "Historia y Sociología: identidad social e identidad lógica de una disciplina", en Waldo Ansaldi (comp.), *Historia/Sociología/Sociología histórica*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, pp. 49-70.
- PERALTA-VARELA, Carlos (2014), *La cotidianidad de la democracia participativa. Juntas de gobierno y consejos ciudadanos*, Guadalajara, ITESO.

- PÉREZ ALVARADO, Tomás (2004), "Las estrategias del Gobierno Federal", en Carlos Arteaga Basurto y Silvia Solís San Vicente (coords.), *La política social en la transición*, México, UNAM, Plaza y Valdés, pp. 198-215.
- PÉREZ DE LA FUENTE, Oscar (2012), "Qué democracia(s)", en *Co-herencia*, vol. 9, núm. 16, enero-junio 2012, Medellín, pp. 53-79.
- PÉREZ LUÑO, Antonio-Enrique (2002), "Ciudadanía y definiciones", en *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 25, Alicante, Universidad de Alicante, pp. 177-211.
- PERIS BLANES, Jordi (2014), "La participación en el desarrollo. Continuidades y rupturas en perspectiva histórica", II Congreso Internacional de Educación para el Desarrollo. Universidad de Huelva. Disponible en [http://www.uhu.es/IICIED/pdf/9\\_1\\_partici.pdf](http://www.uhu.es/IICIED/pdf/9_1_partici.pdf) (consultado el 28 de agosto de 2016).
- PERIS BLANES, Jordi, Miriam Acebillo Baqué y Carola Calabuig Tormo (2008), *La Agenda 21 local como instrumento para la gobernanza democrática local*, Madrid, Fundación Carolina y Centro de Estudios de América Latina y la Cooperación Internacional, Avances de Investigación núm. 21. Disponible en [http://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2014/07/Avance\\_Investigacion\\_21.pdf](http://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2014/07/Avance_Investigacion_21.pdf) (consultado el 26 de octubre de 2016).
- PETERS, Guy (2003), *El nuevo institucionalismo: teoría institucional en Ciencia Política*, Barcelona, Gedisa Editorial.
- PIERRE, Jony B. Guy Peters (2000), *Governance, Politics, and the State*, Londres, MacMillan.
- PIKETTY, Thomas (2014), *El capital en el siglo XXI*, México, Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_ (2015), *La economía de las desigualdades: cómo implementar una redistribución justa y eficaz de la riqueza*, México, Siglo XXI.
- POLANYI, Karl (1944), *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, Boston, Beacon Press.
- POMEROY, Melissa (2009), *Los significados de la participación*, tesina de doctorado, Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona. Disponible en <https://poderedesenvolvimentolocal.files.wordpress.com/2014/02/tesina-mpome-roy.pdf> (consultado el 16 de agosto de 2016).
- Presidencia de la República (2012), *Pacto por México. Acuerdos*. Disponible en <http://www.presidencia.gob.mx/wp-content/uploads/2012/12/Pacto-Port-M%C3%A9xico-TODOS-los-acuerdos.pdf> (consultado el 5 de junio de 2018).
- \_\_\_\_\_ (2018a), *6º Informe de Gobierno. 2017-2018*. Anexo Estadístico, México. Disponible en [http://cdn.presidencia.gob.mx/sextoinforme/informe/6\\_IG\\_Anexo\\_Estadistico.pdf](http://cdn.presidencia.gob.mx/sextoinforme/informe/6_IG_Anexo_Estadistico.pdf) (consultado el 9 de septiembre de 2018).
- \_\_\_\_\_ (2018b), *6º Informe de Gobierno. 2017-2018*, México. Disponible en [http://cdn.presidencia.gob.mx/sextoinforme/informe/6\\_IG\\_INFORME\\_COMPLETO.pdf](http://cdn.presidencia.gob.mx/sextoinforme/informe/6_IG_INFORME_COMPLETO.pdf) (consultado el 29 de septiembre de 2018).

- PRIBBLE, Jennifer (2011), "Worlds Apart: Social Policy Regimes in Latin America", en *Studies in Comparative International Development*, núm. 46, pp. 194-216.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1993), *Informe sobre Desarrollo Humano 1993. Participación popular*, Madrid, CIDEAL.
- \_\_\_\_ (2002), *Informe sobre Desarrollo Humano 2002. Profundizar la democracia en un mundo fragmentado*, Madrid, Mundi Prensa.
- PRZEWORSKI, Adam (2003), *States and Markets: A Primer in Political Economy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- PUTNAM, Robert (1994), *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*, Princeton, Princeton University Press.
- RABOTNIKOF, Nora (2005), *En busca de un lugar común: el espacio público en la teoría política contemporánea*, México, UNAM.
- RAHNEMA, Majid (1996), "Participación", en Wolfgang Sachs (ed.), *Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder*, Perú, PRATEC, pp. 194-215.
- RAMÍREZ GUERRA, Carlos Hernán (2000), *Gestión participativa y modernización de la gestión pública*, Santiago, Universidad Diego Portales.
- RAMÍREZ SÁIZ, Juan Manuel (2000), "Pobreza y participación ciudadana. Los planteamientos programáticos de PRONASOL y Progresas", en Enrique Valencia, Mónica Gendrau y Ana María Tepichín (coords.), *Los dilemas de la política social, ¿cómo combatir la pobreza?*, Guadalajara, IBERO, ITESO, UdeG, pp. 349-367.
- RAMÍREZ VIVEROS, José Miguel (2015), "Modelos de participación ciudadana. Una propuesta integradora", tesis doctoral, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid.
- RAMONET, Ignacio (1999), *Un mundo sin rumbo. Crisis de fin de siglo*, Madrid, Debate, Temas de debate.
- REANO, Ariana (2009), "Reconsideraciones sobre la paradoja democrática", en *Andamios. Revista de Investigación Social*, vol. 5, núm. 10, México, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, pp. 309-333.
- REGALADO SANTILLÁN, Jorge (2006), "Evaluar la participación ciudadana, sí pero...", en *Mecanismos para evaluar la participación ciudadana*, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, pp. 47-64.
- RICOEUR, Paul (1997), "Lenguaje político y retórica", en *Nueva Revista de Política, Cultura y Arte*, Universidad Internacional de la Rioja. Disponible en <https://www.nuevarevista.net/revista-lecturas/lenguaje-politico-y-retorica/> (consultado el 10 de abril de 2018).
- ROCHA-QUINTERO, Jorge (2013), "El pacto por México bajo la lupa", en *Análisis Plural*, Jalisco, ITESO, pp. 94-105.

- RODRÍGUEZ CABRERO, Gregorio (2004), "Política social", en Salvador Giner, Emilio Lamo de Espinosa y Cristóbal Torres (eds.), *Diccionario de Sociología*, Madrid, Alianza Editorial, pp. 584-585.
- RODRÍGUEZ SALDAÑA, Marcial (2015), "Reforma constitucional y participación ciudadana en México", en Miguel Carbonell Sánchez, Héctor Fix-Fierro, Luis Raúl González Pérez y Diego Valadés Ríos (coords.), *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria: estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, vol. 4, tomo 2 (Estado constitucional), México, UNAM/IIJ, pp. 545-558.
- RODRÍGUEZ, Juan Carlos y Jonathan Nácar (2018), "Los programas duplicados cuestan \$2.4 billones", en *Eje Central*, 27 de julio de 2018. Disponible en <http://www.ejecentral.com.mx/los-programas-duplicados-cuestan-2-4-billones/> (consultado el 27 de julio de 2018).
- ROJAS GUTIÉRREZ, Carlos (1992), "El Programa Nacional de Solidaridad: hechos e ideas en torno a un esfuerzo", en *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 5, pp. 440-448.
- ROTH DEUBEL, André-Noël (2013), "Democracia participativa en América Latina: el uso del sorteo como dispositivo democrático para una gobernanza post-estatal", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 56, Caracas. Disponible en <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/056-Junio-2013/Roth.pdf> (consultado el 18 de julio de 2016).
- ROTONDO DALL'ORSO, Marisabel y Kathia Núñez Patiño (2011), "Derechos sociales, participación comunitaria y construcción de ciudadanía en las políticas sociales", en María G. Ocampo Guzmán, José A. Martínez Quezada y Octavio Ixtacuy López (eds.), *Estudios regionales en el siglo XXI. Procesos sociales y políticas públicas en la globalización*, Tuxtla Gutiérrez, UNACH, pp. 257-271.
- RUANO DE LA FUENTE, José Manuel (2010), "Contra la participación: discurso y realidad de las experiencias de participación ciudadana", en *Política y Sociedad*, vol. 47, núm. 3, pp. 93-108.
- RUBIO CARRACEDO, José (2006), "Democracia participativa: la construcción de la ciudadanía activa y del espacio público democrático", en *Poder Ciudadano*, edición 18, 1 de octubre de 2006. Disponible en <http://www.poderciuadano.org.pe/?p=508> (consultado el 9 de octubre de 2010).
- SALDÍVAR TANAKA, Emiko (2007), *Empoderamiento o disciplina: la política de participación indígena en programas de desarrollo en México*, México, Universidad Iberoamericana, Serie Documentos de Investigación, núm. 20.
- SÁNCHEZ-MEJORADA FERNÁNDEZ, Cristina (2010), "La participación ciudadana", en Gustavo Garza y Marta Schteingart (coords.), *Los grandes problemas de México*, vol. II. *Desarrollo regional y urbano*, México, El Colegio de México.

- \_\_\_\_\_ (coord.) (2011), *Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal. Informe final*, México, Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal.
- SANI, Giacomo (1991), "Participación política", en Norberto Bobbio, Nicola Matteucci, Gianfranco Pasquino, Jorge Tula y José Aricó, *Diccionario de Política*, tomo II, México, Siglo XXI, pp. 1137-1140.
- SANÍN RESTREPO, Ricardo (2014), *Teoría crítica constitucional. La democracia a la enésima potencia*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- SAPIR, André (2006), "Globalization and the Reform of European Social Models", en *Journal of Common Market Studies*, vol. 44, núm. 2, pp. 369-390.
- SARIEGO, Juan Luis (2014), "Medir la pobreza desde el centro y la periferia: críticas a la homogeneidad de las políticas públicas en regiones indígenas de México", en Victoria Novelo y Juan Luis Sariago, *Temas emergentes en la antropología de las orillas*, Tuxtla Gutiérrez, CONACULTA, CONECULTA-Chiapas, pp. 167-193.
- SARTORI, Giovanni (2010), *La política. Lógica y método de las Ciencias Sociales*, México, Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_ (2013), "¿Hasta dónde puede ir un gobierno democrático?", en Rafael del Águila, Fernando Vallespín, Ángel Rivero, Elena García Guitián y José Antonio de Gabriel Pérez, *La democracia en sus textos*, Madrid, Alianza Editorial, pp. 521-531.
- SCHNEIDER, Cecilia y Karen Avenburg (2015), "Cultura política: un concepto atravesado por dos enfoques", en *POSTdata 20*, núm. 1, pp. 109-131. Disponible en <http://www.scielo.org.ar/pdf/postdata/v20n1/v20n1a05.pdf> (consultado el 4 de mayo de 2018).
- Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (1994), *Solidaridad, seis años de trabajo*, México, SEDESOL.
- \_\_\_\_\_ (2012), *Manual ciudadano 2012. SEDESOL a los ojos de todos*, México, SEDESOL. Disponible en [http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/1867/1/images/MC\\_2012.pdf](http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/1867/1/images/MC_2012.pdf) (consultado el 13 de mayo de 2015).
- \_\_\_\_\_ (2013a), "Nota: ideas centrales de la política social de nueva generación", noviembre de 2013. Disponible en [http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/PDF/Nota\\_Poliitica\\_Nueva\\_Generacion.pdf](http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/PDF/Nota_Poliitica_Nueva_Generacion.pdf) (consultado el 6 de mayo de 2014).
- \_\_\_\_\_ (2013b), "Lineamientos de organización y funcionamiento de los Comités Comunitarios de la Cruzada contra el Hambre y los programas sociales federales". Disponible en [http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Cruzada/Lineamientos\\_COMPLETOS.pdf](http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Cruzada/Lineamientos_COMPLETOS.pdf) (consultado el 3 de noviembre de 2014).

- \_\_\_\_\_ (2013c), *Política social de nueva generación y Cruzada Nacional contra el Hambre: documento de trabajo*, México, SEDESOL.
- \_\_\_\_\_ (2013d), Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre, México, *Diario Oficial de la Federación*, 22 de enero de 2013. Disponible en [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle\\_popup.php?codigo=5285363](http://dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5285363) (consultado el 7 de septiembre de 2018).
- \_\_\_\_\_ (2013d), Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre, *Diario Oficial de la Federación*, 22 de enero de 2013. Disponible en [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle\\_popup.php?codigo=5285363](http://dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5285363) (consultado el 7 de septiembre de 2018).
- \_\_\_\_\_ (2013e), Lineamientos de organización y funcionamiento de los Comités Comunitarios de la Cruzada contra el Hambre y de los programas sociales federales, México, SEDESOL. Disponible en [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/107979/Lineamientos\\_COMPLETOS.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/107979/Lineamientos_COMPLETOS.pdf) (consultado el 23 de septiembre de 2018).
- \_\_\_\_\_ (2014), Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional México sin Hambre, México, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de abril de 2014.
- \_\_\_\_\_ (2015a), *Diagnóstico de PROSPERA. Programa de Inclusión Social*, México, SEDESOL.
- \_\_\_\_\_ (2015b), *Evaluación de consistencia y resultados 2015. Programa Seguro de Vida para Jefas de Familia*, elaborada por la Universidad Autónoma de Tamaulipas, México, SEDESOL. Disponible en [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/59687/Informe\\_ECyR\\_SVJF\\_1\\_.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/59687/Informe_ECyR_SVJF_1_.pdf) (consultado el 6 de junio de 2018).
- \_\_\_\_\_ (2016), *Evaluación de diseño PROSPERA Programa de Inclusión Social*. Instancia evaluadora: Althria Consulting Group, México, SEDESOL.
- \_\_\_\_\_ (2017), Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Comedores Comunitarios para el ejercicio fiscal 2018, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de diciembre de 2017. Disponible en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5509780&fecha=30/12/2017](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5509780&fecha=30/12/2017) (consultado el 16 de febrero de 2018).
- Secretaría de Gobernación (SEGOB) (2017a), "Lineamientos para el impulso, conformación, organización y funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal", *Diario Oficial de la Federación*, 11 de agosto de 2017. Disponible en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5493639&fecha=11/08/2017](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5493639&fecha=11/08/2017) (consultado el 20 de febrero de 2018).
- \_\_\_\_\_ (2017b), *Reporte sobre el involucramiento y participación de la sociedad civil en el quehacer de la Administración Pública Federal 2016. Principales resultados*, 13 de julio de 2017. Disponible en <http://www.corresponsabilidad.gob>.

- mx/sistema/sirfossc/seccionpagina/contenido/seccioncontenido/Anexos/archivos/Anexo750.pdf (consultado el 15 de septiembre de 2017).
- Secretaría de la Función Pública (SFP) (2017), *Informe General de Contraloría Social 2016*, México, SFP. Disponible en [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/209012/Informe\\_General\\_de\\_Contralor\\_a\\_Social\\_2016-\\_2\\_.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/209012/Informe_General_de_Contralor_a_Social_2016-_2_.pdf) (consultado el 12 de mayo de 2018).
- \_\_\_\_ (2018), *Informe General de Contraloría Social 2017. Anexos del Informe General de Resultados 2017*, México, SFP. Disponible en [http://funcionpublica.gob.mx/web/contraloria-social/Informe\\_General\\_Contraloria\\_Social\\_2017/Anexos-del-Informe-General-de-Resultados-de-CS-2017.pdf](http://funcionpublica.gob.mx/web/contraloria-social/Informe_General_Contraloria_Social_2017/Anexos-del-Informe-General-de-Resultados-de-CS-2017.pdf) (consultado el 22 de septiembre de 2018).
- SEN, Amartya (1999), "Democracy as universal value", en *The Journal of Democracy*, vol. 10, núm. 3, Washington, The Johns Hopkins University Press, pp. 3-17.
- SERRANO RODRÍGUEZ, Azucena (2015), "La participación ciudadana en México", en *Estudios Políticos*, núm. 34, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Centro de Estudios Políticos, pp. 93-116.
- SILVA, Verónica (2000), *Los modelos contemporáneos de la política social y el caso de Chile, en el reto del desarrollo social*, México, UAM.
- SILVA-MEDINA, Yasodhara (2010), "Dimensiones de estudio de la participación ciudadana en México a través de encuestas", en *Renglones. Revista arbitrada en ciencias sociales y humanidades*, núm. 62, Jalisco, ITESO, pp. 70-93.
- SOLÁ, Amadeu (2000), "La traducción de 'Governance'", en *Punto y Coma*, servicio de traducción de la Unión Europea. Disponible en <http://ec.europa.eu/translation/bulletins/puntoycoma/65/pyc652.htm#fn1> (consultado el 29 de abril de 2018).
- SOTO ZAZUETA, Irvin Mikhail y Willy Cortez (2014), "Determinantes de la participación electoral en México", en *Estudios Sociológicos*, vol. XXXII, núm. 95, México, El Colegio de México, pp. 323-353.
- SPICKER, Paul, Sonia Álvarez Leguizamón y David Gordon (eds.) (2009), *Pobreza: un glosario internacional*, Buenos Aires, CLACSO.
- SZÉKELY, Miguel (2003), *Es posible un México con menor pobreza y desigualdad*, México, SEDESOL.
- \_\_\_\_ (2005), *Pobreza y desigualdad en México entre 1950 y el 2004*, México, SEDESOL, Documentos de investigación núm. 24.
- TAYLOR-GOOPY, Peter (1996), "The response of government: fragile convergence?", en Vic George y Peter Taylor-Gooby (eds.), *European Welfare Policy. Squaring the Welfare Circle*, Londres, Mcmillan.
- TEJERA GAONA, Héctor (2011), "Cultura y participación en México: una evaluación a cincuenta años de The Civic Culture", en Julia Flores, *A 50 años de la cultura cívica: pensamientos y reflexiones en honor al profesor Sydney Verba*,

- México, UNAM-IJ, pp. 119-137. Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3025/11.pdf> (consultado el 10 de mayo de 2018).
- \_\_\_\_ (2012), "Presentación democracia, ciudadanía y participación", en *Iztapalapa. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, núm. 73, México, UAM-I, pp. 5-10.
- TETREAULT WEBER, Darcy Victor (2012), "La política social y los programas para combatir la pobreza en México ¿oportunidades para quiénes?", en *Estudios Críticos del Desarrollo*, vol. II, núm. 2, México, UAZ, pp. 41-74.
- TITMUS, Richard (1981), *Política social*, Barcelona, Ariel.
- TORRES CARRILLO, Alfonso (2012), "Pensar la participación. Entre autores, prácticas y actores", en Angie Torres y Alfonso Torres (coords.), *Actores, prácticas y sentidos de la participación local en Bogotá*, Bogotá, Universidad Piloto de Colombia. Disponible en [http://datateca.unad.edu.co/contenidos/403033/403033-2015.8.2/Material\\_de\\_apoyo/Pensar\\_la\\_participacion\\_4\\_.pdf](http://datateca.unad.edu.co/contenidos/403033/403033-2015.8.2/Material_de_apoyo/Pensar_la_participacion_4_.pdf) (consultado el 22 de agosto de 2016).
- TORRES SALCIDO, Gerardo (2011), *Hacia una caracterización de la política social del gobierno del Distrito Federal*, México, Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal.
- TORRES, Felipe y Agustín Rojas (2015), "Política económica y política social en México: desequilibrios y saldos", en *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, vol. 46, núm. 182, México, UNAM, pp. 41-66. Disponible en <http://www.scielo.org.mx/pdf/prode/v46n182/0301-7036-prode-46-182-00041.pdf> (consultado el 4 de agosto de 2017).
- URIBE GÓMEZ, Mónica (2011), "Enfoques contemporáneos de política social en México", en *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, vol. XVIII, núm. 52, México, Universidad de Guadalajara, pp. 37-75.
- URTEAGA, Eguzki (2013), "La teoría del capital social de Robert Putnam: originalidad y carencias", en *Reflexión Política*, vol. 15, núm. 29, Colombia, Universidad Autónoma de Bucaramanga, pp. 44-60.
- UVALLE BERRONES, Ricardo (1996), "Estado, gobierno y políticas públicas", en *Diplomado Nacional en Política Pública y Gobierno*, México, CNCPAP, pp. 11-26.
- VALDÉS PAZ, Juan y Mayra Espina (2011), "Prólogo. Política social y políticas públicas", en *América Latina y el Caribe: la política social en el nuevo contexto. Enfoques y experiencias*, vol. 2, Montevideo, UNESCO. Proyecto Repensar América Latina, pp. 13-24.
- VALENCIA LOMELI, Enrique (2003), "Políticas sociales y estrategias de combate a la pobreza en México. Hacia una agenda de investigación. Notas para la discusión", en *Estudios Sociológicos XXI*, núm. 61, México, El Colegio de México, pp. 105-133.

- \_\_\_\_\_ (2006), "La política social de Vicente Fox: contexto histórico y balance", en *Asian Journal of Latin American Studies*, vol. 19, núm. 1, pp. 81-99. Disponible en <http://www.ajlas.org/v2006/paper/2006vol19no104.pdf> (consultado el 6 de diciembre de 2016).
- \_\_\_\_\_ (2008), "Las transferencias monetarias condicionadas como política social en América Latina. Un balance: aportes, límites y debates", en *Annual Review of Sociology*, núm. 34, pp. 499-524. Disponible en [http://rodrigocantu.weebly.com/uploads/2/3/0/7/23070264/lomeli\\_2008\\_ptcs\\_al.pdf](http://rodrigocantu.weebly.com/uploads/2/3/0/7/23070264/lomeli_2008_ptcs_al.pdf) (consultado el 2 de febrero de 2017).
- \_\_\_\_\_ (2009), "Crecimiento, política social y pobreza en Corea del Sur y México", en Carlos Barba Solano (comp.), *Retos para la integración social de los pobres en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, pp. 109-151. Disponible en <http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/clacso/index/assoc/D11153.dir/10valencia.pdf> (consultado el 30 de septiembre de 2018).
- VALENCIA LOMELÍ, Enrique, David Foust Rodríguez y Darcy Tetreault Weber (2012), *Sistema de protección social en México a inicios del siglo XXI*, Santiago, CEPAL. Disponible en [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3979/4/S1200229\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3979/4/S1200229_es.pdf) (consultado el 13 de julio de 2014).
- VALLÉS, Josep M. (2007), *Ciencia política. Una introducción*, Barcelona, Ariel.
- VANEGAS TORO, Francisco Hernando (2013), "¿Sirve la participación ciudadana en políticas públicas?", en André-Noël Roth Deubel (ed.), *El análisis y la evaluación de las políticas públicas en la era de la participación: reflexiones teóricas y estudios de casos*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, pp. 191-205.
- VARELA, Roberto (2005), *Cultura y poder: una visión antropológica para el análisis de la cultura política*, Barcelona, Anthropos, Universidad Autónoma Metropolitana.
- VARGAS PAREDES, Saúl (2011), "Evaluando la participación social: democracia y políticas públicas", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 73, núm. 1, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales, pp. 105-137.
- VÁZQUEZ PIMENTEL, Diego, Milena Dovalí Delgado y Máximo Jaramillo Molina (2018), *México justo: propuesta de políticas públicas para combatir la desigualdad*, México, OXFAM México.
- VEDEL, Trond (2004), *Participation in Project Preparation: lessons from World Bank-assisted projects in India*, World Bank Discussion Paper núm. 423, World Bank Publications. Disponible en <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/13945/multi0page.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (consultado el 3 de mayo de 2018).
- VELASCO, Juan Carlos (2005), "La noción republicana de ciudadanía y la diversidad cultural", en *Isegoría. Revista de filosofía moral y política*, núm. 33,

- Madrid, Instituto de Filosofía, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, pp. 191-206.
- VELÁSQUEZ GAVILANES, Raúl (2009), "Hacia una nueva definición del concepto 'política pública'", en *Desafíos*, vol. 20, Bogotá, pp. 149-187.
- VELÁSQUEZ, Fabio y Esperanza González (2003), *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá, Fundación Nacional por Colombia.
- VELÁSQUEZ, Fabio y Esperanza González (2004), *La planeación participativa en Bogotá D.C. Análisis y propuestas*, Fundación Corona, Foro Nacional Pro Colombia, enero. Disponible en <http://www.fundacióncorona.org.co/descargas/planeación%20participativa%20en%20Bogotá.pdf> (consultado el 12 de marzo de 2017).
- VERBA, Sidney y Norman Nie (1972), *Participation in America: Political democracy and social equality*, Nueva York, Harper and Ro.
- VERGARA-LOPE Tristán, Samana y Felipe José Hevia de la Jara (2012), "Para medir la participación. Construcción y validación del cuestionario Conductas de Participación (CCP)", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, año LVII, núm. 215, México, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 35-67.
- VIDAL FIGUEROA, Carla (2014), "Política social comparada entre países de la Alianza del Pacífico y de la Unión Europea: México, Finlandia y España", tesis doctoral, Valencia, Universitat de València. Disponible en [https://ddd.uab.cat/pub/tesis/2014/167726/Tesis\\_Doctoral\\_Carla\\_Vidal\\_Figueroa.pdf](https://ddd.uab.cat/pub/tesis/2014/167726/Tesis_Doctoral_Carla_Vidal_Figueroa.pdf) (consultado el 19 de julio de 2017).
- VIEJO VIÑAS, Raimundo, Marc Martí Costa, Marc Parés i Franzi, Paulo Resende y Ricard Villaregut (2009), "La participación ciudadana en la esfera pública: enfoques teórico-normativos y modelos de democracia", en Marc Parés i Franzi (coord.), *Participación y calidad democrática: evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, Barcelona, Ariel.
- VILA LÓPEZ, Luis (2002), "Política social e inclusión social", en *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm. 35, pp. 13-34.
- VILLAFUERTE SOLÍS, Daniel (2002), *Bases teóricas y consecuencias prácticas de la globalización en la periferia*, Tuxtla Gutiérrez, UNICACH.
- VILLAGÓMEZ, Paloma (2018), "Alimentación, pobreza y desigualdad de género: procesos en busca de interconexión", en *Nexos*, 10 de mayo de 2018. Disponible en [https://economia.nexos.com.mx/?p=1393#\\_ftn1](https://economia.nexos.com.mx/?p=1393#_ftn1) (consultado el 13 de septiembre de 2018).
- VITERI DÍAZ, Galo (2007), *Política social: elementos para su discusión*. Disponible en [www.eumed.net/libros/2007b/297/](http://www.eumed.net/libros/2007b/297/) (consultado el 7 de abril de 2014).
- WALLERSTEIN, Immanuel (coord.) (1996), "¿Qué tipo de ciencia social debemos construir ahora?", en Immanuel Wallerstein (coord.), *Abrir las ciencias sociales*, México, Siglo XXI, UNAM, pp.76-101.

- WARMAN, Arturo (comp.) (1994), *La política social en México, 1989-1994*, México, Fondo de Cultura Económica.
- WELCH, Stephen (1993), *The Concept of Political Culture*, Nueva York, St. Martin's Press.
- WHITE, Sarah (1996), "Depoliticising development: the use and abuses of participation", en *Development in Practice*, vol. 6, núm. 1, pp. 6-15.
- YABKOWSKI, Nuria (2013), "El paradigma posfundacional interpelado: política, democracia e institucionalización para pensar Suramérica hoy", en *Revista de Filosofía y Teoría Política*, núm. 44. Disponible en <http://www.rfytp.fahce.unlp.edu.ar/article/view/RfYTPn44a04> (consultado el 19 de febrero de 2015).
- YASCHINE ARROYO, Iliana, Sara María Ochoa León y Citlalli Hernández Juárez (2016), "Cruzada Nacional contra el Hambre: análisis de su diseño desde un enfoque de seguridad alimentaria", en Enrique Valencia Lomelí y Gerardo Ordóñez Barba (coords.), *Nueva ronda de reformas estructurales en México. ¿Nuevas políticas sociales?* Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, pp. 299-328.
- ZAMUDIO NIETO, Aureliano, Francisco Herrera Tapia, Sergio Moctezuma Pérez y Alejandro Zarur Osorio (2018), "Las motivaciones para la participación voluntaria en comedores comunitarios del Estado de México", en *Estudios Sociales. Revista de Alimentación Contemporánea y Desarrollo Regional*, núm. 52, vol. 28, México, Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo. Disponible en <https://www.ciad.mx/estudiosociales/index.php/es/article/view/576/349> (consultado el 20 de septiembre de 2018).
- ZEPEDA, Pedro José (2017), *El pacto por México; un intento de gobierno de coalición*, México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, Cuaderno de Investigación núm. 32. Disponible en <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3495/Cuaderno%20de%20investigacio%CC%81n%2032-1.pdf?sequence=1&isAllowed=y-pdf> (consultado el 5 de junio de 2018).
- ZICCARDI, Alicia (1998a), "Los actores de la participación ciudadana", México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales.
- \_\_\_\_ (1998b), *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, México, UNAM, Miguel Ángel Porrúa.
- \_\_\_\_ (2004), "Introducción: claves para el análisis de la participación ciudadana y las políticas sociales del espacio local", en Alicia Ziccardi (coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, México, ISS-UNAM, Porrúa.
- ZOVATTO, Daniel (2001), "La reforma político-electoral en América Latina: evolución, situación actual y tendencias. 1978-2000", en *Revista del CLAD*, núm. 21, Caracas, pp. 143-188.



## Sobre el autor

Manuel Ignacio Martínez Espinoza es doctor en Procesos Políticos Contemporáneos por la Universidad de Salamanca, España. Es catedrático del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) comisionado al Centro de Estudios Superiores de México y Centroamérica de la Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas (CESMECA-UNICACH), donde investiga sobre los regímenes de política social en el sur de México y Centroamérica.

Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT, nivel I e integrante del Observatorio de las Democracias: Sur de México y Centroamérica (ODEMCA) del CESMECA-UNICACH.

Correos electrónicos: [manuel.martinez@unicach.mx](mailto:manuel.martinez@unicach.mx); [manuel.martinez.espinoza@gmail.com](mailto:manuel.martinez.espinoza@gmail.com)

Portal académico: <https://conacyt.academia.edu/ManuelIgnacioMartinezEspinoza>



# Índice

AGRADECIMIENTOS .....	7	
INTRODUCCIÓN .....	11	
Capítulo 1		
POLÍTICA SOCIAL: DEFINICIONES, VARIACIONES Y MODALIDADES DEL REPERTORIO DE INTERVENCIONES POLÍTICAS EN EL ÁMBITO DE LO SOCIAL.....		19
El concepto de política social.....	19	
Hacia una definición global del concepto de política social.....	23	
Historia y modelos de las políticas sociales en el mundo.....	49	
Capítulo 2		
GENEALOGÍA Y EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO .....		83
De la Constitución hasta la transición (1917-1988).....	83	
El nuevo modelo de la política social.....	92	
Diagnóstico de la política social en México.....	130	
Capítulo 3		
LA PARTICIPACIÓN: ANÁLISIS DEL CONCEPTO Y VINCULACIÓN CON LAS POLÍTICAS SOCIALES .....		159
Tendencia, hegemonía y contingencia en el abordaje de la participación.....		159
Las definiciones (¿qué es la participación?).....		162
Las razones y los objetivos (¿por qué y para qué la participación?).....		175
El modelo de análisis de la participación para el programa Comedores Comunitarios .....		221



El proceso editorial de la obra  
*Políticas sociales y participación en México.*  
*El caso del programa Comedores Comunitarios,*  
se terminó en la Ciudad de México durante el mes de junio  
del año 2019. La edición impresa sobre papel de  
fabricación ecológica con *bulk* a 80  
gramos, estuvo al cuidado de  
la oficina litotipográfica  
de la casa editora.



ISBN 978-607-524-300-9

En los últimos años la participación se ha definido como un componente fundamental de la política de desarrollo social en México. Sin embargo, en la práctica, la participación no se ha interpretado con la complejidad inherente de los conceptos políticos, su instrumentación se ha reducido a acciones concretas como pasar lista o elegir representantes y ha sido una dimensión ausente en las evaluaciones de los programas sociales.

Con el objetivo de subsanar tales lagunas de conocimiento, en el presente libro se realiza un estudio crítico y metódico de los conceptos de participación y políticas sociales, se indaga sobre las particularidades que han tenido en México, se proponen modelos para su análisis y se explora el caso del programa Comedores Comunitarios. Integrando la complejidad temática con un tratamiento exhaustivo y sistemático, el libro permite identificar concepciones, instituciones, actores, procesos y resultados de la participación en el ámbito del desarrollo social en México.

“El autor aborda el tema de manera interesante. [...] En los capítulos hace una gran recopilación de definiciones, categorías de análisis y posturas ideológicas, y en general aporta una serie de elementos que permiten identificar las distintas visiones y corrientes de interpretación en torno a las políticas sociales, su evolución en México y la participación ciudadana, por lo que me parece se puede convertir en una lectura obligada o de gran apoyo para cursos de políticas públicas, sectoriales o sociales, por sólo mencionar algunas”.

DRA. MA. CRISTINA SÁNCHEZ MEJORADA FERNÁNDEZ  
UAM-Azcapotzalco



**MAPorrúa**  
librero-editor • México



Las ciencias  
sociales  
CUARTA DÉCADA