

# CUADERNOS DE INVESTIGACIÓN EN DESARROLLO

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

Hernán F. Gómez Bruera



COORDINACIÓN  
DE HUMANIDADES



Programa  
Universitario  
de Estudios  
del Desarrollo  
UNAM



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

## Cuadernos de Investigación en Desarrollo

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

Hernán F. Gómez Bruera



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
2018

Gómez Bruera, Hernán F., autor

Dos momentos de participación en los programas de combate a la pobreza: el Programa Nacional de Solidaridad y la Cruzada Nacional contra el Hambre / Hernán F. Gómez Bruera. - Primera edición.

84 páginas

ISBN de la colección: 978-607-30-0445-9

ISBN de la obra: 978-607-30-0801-3

1. Pobreza - México. 2. Programa Nacional de Solidaridad (México). 3. Cruzada Nacional contra el Hambre (México). 4. México - Política social. 5. México - Condiciones económicas

Primera edición: 31 de julio de 2018

D.R. © 2018 UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Ciudad Universitaria, Delegación Coyoacán, 04510, Cd.Mx.

Coordinación de Humanidades

[www.humanidades.unam.mx](http://www.humanidades.unam.mx)

Programa Universitario de Estudios del Desarrollo

Planta baja del edificio Unidad de Posgrado,

costado sur de la Torre II Humanidades

Ciudad Universitaria, Cd.Mx.

delegación Coyoacán, c.p. 04510

[www.pued.unam.mx](http://www.pued.unam.mx)

ISBN de la colección: 978-607-30-0445-9

ISBN de la obra: 978-607-30-0801-3

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Prohibida su reproducción parcial o total por cualquier medio, sin autorización escrita de su legítimo titular de los derechos patrimoniales.

Hecho en México

# ÍNDICE

## 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

INTRODUCCIÓN .....	5
<i>Marco teórico</i> .....	9
<i>Metodología</i> .....	14
EL MOMENTO DE SOLIDARIDAD .....	16
<i>Motivaciones</i> .....	19
<i>Funcionamiento de los comités</i> .....	24
<i>Alcances del proceso participativo</i> .....	27
<i>Logros de la participación</i> .....	30
<i>Facilitadores de la participación</i> .....	33
<i>Limitaciones de la participación</i> .....	37
EL MOMENTO DE LA CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE	42
<i>La estrategia participativa en acción</i> .....	46
<i>Discursos y motivaciones</i> .....	50
<i>Avances y limitaciones</i> .....	54
<i>“Armado político” y liderazgo presidencial</i> .....	60
CONCLUSIONES .....	63
BIBLIOGRAFÍA .....	73
<i>Entrevistas y grupos de enfoque</i> .....	77
<i>Grupos de enfoque</i> .....	79
ANEXO 1 .....	80

# 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<sup>1</sup>

*Hernán F. Gómez Bruera*

## INTRODUCCIÓN

México cuenta con una experiencia de más de tres décadas en la promoción de mecanismos participativos en los programas de reducción de la extrema pobreza. Sin embargo, los estudios académicos que abordan la temática de la participación en programas sociales son todavía limitados, y las múltiples evaluaciones realizadas a los más recientes programas prácticamente no reparan en la operatividad y alcances de sus instancias de participación. En un momento en el que la Cruzada Nacional contra el Hambre (CNDH), impulsada por el gobierno de Enrique Peña Nieto, ha colocado el discurso de la participación social como uno de sus cinco objetivos principales, es necesario conocer los alcances logrados hasta ahora y sistematizar algunas lecciones sobre experiencias que han permitido promover la participación en programas sociales de combate a la pobreza.

Este estudio se propone un doble objetivo: por un lado, analizar los alcances y funcionamiento de los comités del

---

<sup>1</sup> Véase Barajas, 1997; Blanco y Martínez, 2012; Canto, 2000; Contreras & Bennet, 2014; Chávez & Rodríguez, 1998; Fox & Aranda, 1996; Hevia, 2009, 2008, 2007a, 2007b; Irrazábal, 2005; Landázuri, 2010; Olvera, 2009; Ramírez, 2000; Sánchez, 2010; Sobrino & Garrocho, 1995.

Programa Nacional de Solidaridad, una de las experiencias más relevantes en materia de participación institucionalizada en programas de combate a la pobreza ensayadas hasta ahora y, por el otro, observar los principales desafíos que plantea la actual estrategia participativa de la CNCH. Si bien entre los años 1994 y 2012 también se implementaron en México algunas iniciativas de participación en el ámbito de la política social —particularmente los Comités de Promoción Comunitaria (CPC) del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades—, se optó por dejar fuera esta etapa puesto que, como lo muestra la literatura existente, los alcances logrados en este periodo fueron muy modestos e incluso se quedaron cortos con respecto a la experiencia de Solidaridad<sup>2</sup>.

Este trabajo se basa fundamentalmente en fuentes documentales, así como en la visión y aprendizaje de los principales funcionarios que han intervenido en las dos estrategias participativas que comprende el estudio. Se incluye una parte descriptiva sobre el tipo de instancias

---

<sup>2</sup> La literatura sobre programas de transferencia condicionada (PTCs) —del cual Progresá es pionero— señala que la lógica con que éstos operan suele ser incompatible con una participación efectiva de las comunidades. No sólo porque se entregan directamente a las familias apoyos en efectivo que no pasan por las comunidades, sino también porque se trata de programas que focalizan sus beneficios en poblaciones en extrema pobreza a partir de criterios técnicos, no participativos, donde antes que organizarse en comunidad lo único que los beneficiarios requieren es cumplir con una serie de corresponsabilidades (particularmente enviar a los niños a la escuela y asistir a los centros de salud). En tal sentido, la mayor parte de los estudios existentes sobre el programa Progresá/Oportunidades coinciden en una crítica a la debilidad de sus instancias participativas (Blanco & Martínez, 2012; Cohen & Franco, 2006; Hevia, 2009a, 2007b, 2008, 2009, 2011; Olvera, 2009; Ramírez Sáiz, 2000. En varias entrevistas y grupos de enfoque realizados para este estudio se escucharon planteamientos similares (E-7, E-8, E-13, E-18; E-23, GE-1, GE-3, GE-4, GE-7).



participativas que se han promovido y se analizan los diseños institucionales a través de los cuales han operado; las funciones declarativas y reales de las instancias participativas y el nivel de prioridad que en términos políticos se ha otorgado a los distintos mecanismos participativos al interior de los programas. El análisis acerca de la participación, antes que en foros de consulta o grupos de expertos que expresan opiniones o formulan recomendaciones, se centra en el diseño de instituciones de participación que permiten a individuos o comunidades decidir o influir en las acciones que les afectan más directamente, particularmente aquellas que han alcanzado un cierto grado de capilaridad en el ámbito municipal.

En este trabajo se analiza el alcance de las iniciativas de participación institucionalizada a partir de las etapas que han sido sujetas a procesos amplios de participación —desde el diagnóstico, diseño y formulación de prioridades—, hasta el control, monitoreo y evaluación de resultados. Se presenta también una estimación de los niveles de participación alcanzados a partir de algunos criterios normativos que han sido perfilados en la literatura sobre participación social. Además, se analizan los factores que han permitido promover la participación o, en su caso, que han frenado la promoción de instancias participativas, así como las motivaciones que han llevado a las autoridades a impulsarlas.

Es común encontrar que entre las autoridades a cargo de programas públicos existan personas y grupos más entusiastas de la participación social y sectores más reticentes a ella. Por ello, este estudio busca detectar aliados y adversarios de los distintos programas e identificar razones comunes por las cuales unos y otros asumen posiciones

específicas. El estudio busca desentrañar los factores que han permitido en cada caso promover la participación, así como las instancias o actores sociales y políticos que la han hecho posible en cada contexto. En particular, en este trabajo se plantea la importancia de contar con comunidades de política social participativa, entendidas como redes que aglutinan a funcionarios públicos ubicados en distintas secretarías de estado y niveles de gobierno (incluso a organizaciones de la sociedad civil o instituciones académicas), que mantienen un cierto compromiso e interés en promover mecanismos de participación. Al final se ofrece un conjunto de lecciones que eventualmente podrían ser consideradas por quienes tienen hoy a su cargo la estrategia de participación y organización social de la CNCH.

### *Marco teórico*

Para efectos de este estudio se entiende por participación institucionalizada en programas sociales la intervención organizada de ciudadanos, ya sea de forma individual o colectiva, en asuntos de interés público, la cual se lleva a cabo en espacios y condiciones definidas y otorga a dichos ciudadanos una relativa capacidad de decisión en materia de política social. Interesan, en particular, aquellos procesos a través de los cuales los beneficiarios o derechohabientes de programas sociales pueden tomar decisiones o influir en la toma de decisiones en aquellos asuntos públicos que les afectan más directamente (sin menoscabo de que también incidan en asuntos que no necesariamente les afectan de forma directa o aparentemente no lo hacen) (véanse entre otros Olvera, 2009; Irrarázaval, 2005).

Para analizar la envergadura de la participación, este estudio sigue los parámetros sugeridos por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Red para la Reducción de la Pobreza y la Protección Social en un documento sobre participación ciudadana en programas de reducción de la pobreza en América Latina (Irrarrázaval, 2005). Allí se evalúan los alcances de la participación a partir de una estimación de las etapas o procesos en los cuales los individuos o grupos de beneficiarios pueden intervenir, que van de la fase de *i) diagnóstico y elaboración de líneas de base*, donde los beneficiarios potenciales pueden participar aportando una visión sobre sus carencias y demandas más sentidas; *ii) diseño y explicitación de prioridades y áreas de actuación*, en el cual los beneficiarios, y no sólo los profesionales de un programa, contribuyen en su formulación a partir de una definición de objetivos y líneas de acción; *iii) asignaciones presupuestarias de bienes o servicios públicos*, donde la participación incide directamente en la asignación de dinero público; *iv) gestión o ejecución en actividades*, donde los beneficiarios se involucran en la implementación de actividades concretas, pudiendo incluso asumir aspectos de la administración interna del programa; *v) seguimiento, monitoreo y contraloría social*, que permite a los beneficiarios acceder a los instrumentos existentes y ejercer ellos mismos estas labores y *vi) evaluación y resultados*, donde se espera que los beneficiarios estén informados respecto de los programas.

Este documento sugiere también una serie de niveles de participación que se utilizan como referencia en este estudio. El primero de ellos es la *información*. Se considera que el inicio de cualquier proceso participativo es que la ciudadanía tenga conocimiento de cuestiones presupuestarias, del

contenido de los planes y programas o de la normatividad. La información es clave en cualquier proceso participativo porque sin un conocimiento de situaciones o fenómenos es imposible participar. En cualquier caso, la información es sólo un primer paso, de ninguna manera suficiente. Un nivel superior de participación es la *consulta*. El gobierno puede consultar a los ciudadanos en reuniones, visitas, encuestas u otro tipo de mecanismos mediante los cuales se entera de las propuestas u opiniones de la ciudadanía sobre aspectos específicos. Las consultas a menudo se dan a través de procesos de diálogo entre proveedores de servicios y beneficiarios de los mismos, aunque no necesariamente otorgan a estos últimos un poder de decisión. Un tercer nivel es la *colaboración* y el *involucramiento*. En este nivel los beneficiarios no solamente se informan o emiten opiniones sino que buscan también formar parte de procesos en los que administradores de programas y público objetivo comparten la toma de decisiones. Un cuarto nivel que pocas veces se alcanza es la *decisión* y el *empoderamiento*. Aquí los beneficiarios se involucran directamente en acciones de política pública y se convierten en gestores de dichas acciones en un proceso en el que se transfiere el control de la toma de decisiones y de los recursos a los beneficiarios.

Más allá de formulaciones declarativas o discursivas, existen distintas motivaciones por las cuales las autoridades han promovido la creación de mecanismos de participación. Por ejemplo, la participación puede verse desde una perspectiva normativa, como una práctica política que permite profundizar la democracia y, en particular, compensar las limitaciones de la democracia representativa, al permitir a los ciudadanos intervenir en asuntos de interés colectivo. Según

esta visión, la intervención en las decisiones públicas es un bien en sí mismo. Pero la participación también puede verse desde una óptica instrumental para otros fines como puede ser la eficiencia y eficacia administrativa, la transparencia en el uso de los recursos públicos o incluso como antídoto para evitar el uso clientelar de los programas sociales a través de mecanismos que permitan generar un blindaje electoral.

La participación también puede ser motivada como una estrategia para asegurar la gobernabilidad gracias a su capacidad para resolver disputas por medios institucionales y así disminuir el conflicto social, como fue en el caso de los comités de Solidaridad que analizaremos en este estudio. Desde una lógica instrumental, la motivación también puede ser la de compensar fallas del Estado o del mercado, bajo el supuesto de que la iniciativa social (normalmente al margen del gobierno) tiene la capacidad de corregir los “déficits sociales que se presentan” (Canto, 2012) o incluso subsanar la falta de recursos.<sup>3</sup> En ciertas situaciones la participación incluso se ha percibido como un instrumento que permite terciarizar la política social hacia agentes privados (Olvera, 2009). Estudiosos de la participación señalan que entre los años ochenta y noventa, por ejemplo, la creación de mecanismos participativos en América Latina obedeció en gran medida a una lógica de adelgazamiento del Estado, así como a un intento por transferir sus responsabilidades a la sociedad civil (Dagnino, 2005; Dagnino, Olvera & Panfichi, 2006); algo que también ha sido observado en el caso de

---

<sup>3</sup> El BID (1997), por ejemplo, ha apuntado como una virtud el que los beneficiarios de los programas estén dispuestos a financiar parte de los mismos ya que ello permite liberar recursos.

México con Solidaridad (Chávez & Rodríguez, 1998; Landázuri, 2010). Hay, sin embargo, otras explicaciones que vale la pena analizar a fin de comprender si detrás de los distintos diseños participativos existe un interés genuino por ampliar el poder de decisión de los ciudadanos y sus organizaciones, así como para esclarecer el tipo de instancias participativas que se han creado.

Este estudio confirma algunas características que ya han sido percibidas por quienes observan fenómenos participativos en comunidades pobres. Dado que estas comunidades enfrentan día a día el desafío de garantizarse el sustento no suelen disponer del tiempo necesario para formar parte de ejercicios participativos que no aporten soluciones concretas a sus problemas más inmediatos.<sup>4</sup> De igual forma, distintos estudios han señalado que para que las instancias de participación funcionen de forma dinámica es necesario que exista una demanda dentro de la sociedad civil para participar e involucrarse en los programas.<sup>5</sup> Esta investigación dialoga también con esa cuestión, al analizar si en los distintos programas sociales ha existido esa demanda de participación, tanto entre las organizaciones de la sociedad civil como entre los titulares de los programas sociales. Se estudiará, por ejemplo, en qué tipo de programas se ha visto un interés más pronunciado, en cuáles dicho interés ha sido mayor, así como los fines que en general persiguen quienes participan en instancias participativas. También se abordarán incidentalmente los beneficios indirectos de la creación de mecanismos participativos comúnmente citados

---

<sup>4</sup> Entre otros, véase Irarrázaval, 2005.

<sup>5</sup> Entre otros, véase Hevia, 2011.

en la literatura, como el aprendizaje social que de ellos se ha derivado, la formación de actores colectivos o liderazgos sociales, el fortalecimiento de organizaciones sociales a nivel local y, en general, la promoción de una cultura democrática.

### *Metodología*

Esta investigación se basa en 24 entrevistas semi-estructuradas con funcionarios de programas sociales federales, la mayor parte de los cuales han estado involucrados en instancias de participación. Aunque éste no es un estudio comparado, se privilegió la consulta a actores que han participado en más de una experiencia, especialmente a un conjunto de informantes clave que jugaron un papel importante en el Pronasol y hoy han comenzado a hacerlo en la CNCH. Dentro de los entrevistados, cuya lista puede consultarse al final de este estudio, se incluye a un exsecretario de Desarrollo Social, a cinco delegados de esa secretaría en diferentes estados de la República (tres pasados y dos actuales); a tres exsubdelegados y dos subdelegados de participación social y desarrollo comunitario, a dos líderes de organizaciones sociales y a dos miembros del Comité de Expertos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). Aunque tanto la actual secretaria de Desarrollo Social como tres de sus subsecretarios declinaron participar en este esfuerzo, se contó con la colaboración del coordinador de asesores de la secretaría, así como del secretario técnico de la CNCH. La Subsecretaría de Desarrollo Social y Participación Comunitario, a través del director general de Desarrollo Comunitario, colaboró activamente en esta investigación.

Se realizó también una revisión de la literatura en materia de combate a la pobreza en México y de una serie de encuestas sobre participación en programas sociales realizadas entre beneficiarios, particularmente en el caso de Solidaridad, por ser el programa sobre el cual más se ha escrito en torno al tema de la participación. Para conocer el curso de la CNCH, cuyas observaciones en este estudio son preliminares, se realizaron dos visitas de campo a los estados de Tamaulipas y Durango. En la selección de los estados se procuró cubrir espacios de actuación en los que, según funcionarios de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), han comenzado a concretarse los primeros esfuerzos de la CNCH y la participación comunitaria ha adquirido cierto dinamismo. Se optó, sin embargo, por evitar estados como Oaxaca, Guerrero o Chiapas, donde más se ha concentrado el grueso de los esfuerzos de la estrategia, particularmente en Guerrero, donde inició el primer programa piloto. En los dos estados visitados, cuya selección en ningún caso pretende ser representativa, se formaron cinco grupos de enfoque con integrantes de los comités comunitarios de la CNCH: tres de ellos en diversas localidades del municipio de Altamira, Tamaulipas, y dos en localidades del municipio de Durango. Se llevaron a cabo, además, dos grupos de enfoque con promotores de la CNCH: en uno de ellos participaron 34 jóvenes universitarios del municipio de Durango y, en el otro, cuatro de la zona mazahua, del Estado de México, que acudieron a las oficinas de la SEDESOL en la ciudad de México. Para la realización de visitas a Durango y Tamaulipas se contó con el apoyo logístico de las delegaciones de la SEDESOL en dichos estados. Es necesario mencionar que fueron las autoridades delegacionales las que seleccionaron tanto las



localidades visitadas como a los promotores que participaron en grupos de enfoque. Sin embargo, en ninguno de estos casos estuvieron presentes las autoridades de la secretaría ni de ninguna otra dependencia de gobierno.

## EL MOMENTO DE SOLIDARIDAD

La participación social organizada en programas de combate a la pobreza en México tuvo en el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) una de sus experiencias más relevantes.<sup>6</sup> La participación fue un objetivo en sí mismo, explícitamente enumerado dentro de sus principales definiciones programáticas oficiales (Programa Nacional de Solidaridad, 1991 en Chávez & Rodríguez 1998). A la par de plantearse el objetivo de combatir la pobreza, este programa buscó estimular la organización social y la participación comunitaria “plena y efectiva en todas las acciones” (Rojas, 1992). Diversos estudios académicos coinciden en señalar la importancia de la dimensión participativa de Solidaridad, y la forma en que ésta posibilitó un cambio paradigmático en política social. Jonathan Fox y Josefina Aranda (1996) apuntan, por ejemplo, que Solidaridad significó un “avance significativo para trascender la política clientelista tradicional

---

<sup>6</sup> Pronasol no fue la primera política social que promovió la participación social a partir de esquemas de corresponsabilidad entre la ciudadanía y el Estado. Esta política tomó en cuenta experiencias previas como el sistema de desayunos escolares, impulsado en los años sesenta por el presidente Adolfo López Mateos; el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER) y la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), un proyecto creado en 1977 por el presidente José López Portillo.

y promover un mayor involucramiento de la participación comunitaria en la instrumentación de programas sociales en el ámbito local”. Landázuri (2010), por su parte, señala que Solidaridad trajo el “discurso de la participación” al centro de la política social nacional, al hacer un llamado amplio a las comunidades más pobres del país a involucrarse directamente en los asuntos de sus localidades.

Desde sus etapas iniciales la participación tuvo en Solidaridad un carácter estratégico, robustecida por organizarse en torno a un programa asumido por el presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) como un objetivo central de su administración orientado primordialmente a “asegurar a todos los mexicanos un piso social básico en materia de alimentación, salud, educación y vivienda” (Consejo Consultivo del PRONASOL, 1994). Desde su inicio, las acciones de Solidaridad se vincularon directamente a la formación de comités —los llamados Comités de Solidaridad—, al punto que se tomó la decisión de no iniciar ninguna de estas acciones sin que hubiera sido formalmente constituido un comité. Los comités no solamente llevaron a cabo la planeación de los programas; en muchos casos también asumieron una responsabilidad por la administración y ejecución de recursos, así como por la evaluación de los proyectos. Según el exdirector general de Organización Social de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), Rogelio Vizcaíno, la dependencia que en un principio tuvo a su cargo el programa, “el propio ritmo de Pronasol fue el que determinó la participación de la gente”, ya que la misma liberación de recursos dependió en gran medida de la capacidad de organización de las comunidades.

Más que un programa, Solidaridad fue una estrategia de intervención, un paraguas de iniciativas y programas orientadas a combatir la marginación social y la extrema pobreza, que incluía tres grandes vertientes: *i)* Solidaridad para el Bienestar Social, donde se buscaba promover un piso básico de bienestar para las poblaciones, con 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 y vivienda; *ii)* Solidaridad para la Producción, orientado a crear oportunidades de empleo y desarrollo de capacidades productivas y *iii)* Solidaridad para el Desarrollo Regional, donde se edificaban obras de infraestructura de impacto regional y ejecución de programas especiales de desarrollo en regiones específicas (SEDESOL, 1994).

Uno de los rasgos distintivos de la estrategia fue el desarrollo de un conjunto de obras públicas que, en muchos casos, llegaron a involucrar una participación masiva de las comunidades en una lógica en la cual la gente ejecutaba un buen número de obras y el gobierno financiaba los materiales. Por lo general, se ofrecía a las comunidades una lista finita de posibilidades de entre las cuales podían elegir. Se incluían, por ejemplo, obras de energía eléctrica, agua potable, pavimentación, escuelas, campos deportivos, así como instalaciones para el trabajo comunitario. Formalmente existía un techo presupuestal para cada comité, el cual se fijaba a partir de los recursos disponibles para cada uno de los fondos de Solidaridad. En la práctica, sin embargo, estos recursos podían incrementarse de acuerdo con el interés de las comunidades en promover nuevas obras y su capacidad de movilización y presión.

Según el procedimiento establecido, los recursos de Solidaridad se asignaban a través de la Unidad Coordinadora del programa a partir de información estadística del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y el Consejo Nacional de Población (CONAPO), “con parámetros objetivos fijados a partir de las condiciones de pobreza en el país” y se enviaban de forma prioritaria hacia estados donde se concentraban los grupos de población con mayores carencias, particularmente indígenas, campesinos y habitantes de colonias urbano-populares (Salinas, 2000). En la práctica, sin embargo, el proceso no llegó a ser del todo estructurado, en parte porque los indicadores con los que contaba el gobierno para guiar su actuación en zonas marginadas eran endebles<sup>7</sup>.

### *Motivaciones*

El consenso entre los principales estudiosos de PRONASOL es que la promoción de una estrategia de participación y organización comunitaria en esos años tuvo que ver principalmente con la necesidad del gobierno de Salinas de conformar una nueva base de legitimidad (Chávez & Rodríguez, 1998). En efecto, los actores de la política social estaban convencidos de que era necesario conformar una nueva estructura de organización social que sustituyera las estructuras corporativas tradicionales (Chávez & Rodríguez,

---

<sup>7</sup> Severiano Sánchez, director de Organización Social del programa, refiere que no se seguían criterios técnicos: “Llegábamos a hacer lo que considerábamos eran actos de justicia -obras muy básicas como agua potable, drenaje, etcétera- y para lograrlo promovíamos la organización social. Más que con estructura organizativa sólida el programa funcionó como una organización de tipo militante” (E-18).

1998), que a su juicio inhibían la participación social (E-7) y así renovar las formas de asociación en México. Para algunos estudiosos se trataba de desplazar los liderazgos tradicionales y debilitar a las organizaciones corporativas a fin de crear una nueva estructura de “incorporación, organización y control”, a partir de la cual el gobierno intentaba “reconstituir las bases sociales del régimen” (Dresser, 1991, en Contreras & Bennett, 1994).

Inserto en un planteamiento orientado a modificar la manera de hacer política social en el país, PRONASOL buscó promover “una nueva relación entre el Estado y la sociedad” (Sobrino & Garrocho, 1995), para lo cual se planteó el objetivo, tantas veces formulado, de pasar de un “Estado propietario y asistencial” a un “Estado solidario y caracterizado por el reconocimiento de la capacidad organizativa de los grupos sociales” (Rojas, 1992; González Tiburcio, 1992, en Sobrino & Garrocho, 1995). Se trataba, en la visión de Carlos Rojas, el principal operador de Solidaridad y secretario de la SEDESOL entre 1993 y 1998, de “un programa para colaborar con la gente y no para asistirla”. La necesidad de generar un sentido de apropiación del programa fue otra de sus motivaciones importantes. Al respecto, el principal coordinador del programa en el norte del país señala que la necesidad de generar un sentido de “reconocimiento” y “pertenencia” en la gente fue una de las motivaciones que más animaron la participación (E-6).

Hay, sin embargo, otros factores que motivaron el diseño participativo de Solidaridad, los cuales no han sido debidamente recogidos en la literatura. Durante la campaña electoral, Salinas y su equipo percibieron que había en el país una gran demanda de participación directa. Al referirse

a sus jornadas por el Valle de Chalco durante la campaña presidencial en 1988, Salinas señala cómo la gente había perdido la confianza en el gobierno y en los candidatos del Partido Revolucionario Institucional (PRI); y cómo había una “quiebra y descomposición de los sistemas clientelares tradicionales que durante años habían exigido subordinación política a cambio de beneficios materiales” (Salinas, 2000). En suma, “la gente quería participar, pero no a través de las estructuras corporativas del priísmo”, como señaló un entrevistado (E-6). Salinas y su grupo percibían que el vínculo con la población se había roto y el sistema de gestión de demandas sociales era excesivamente “burocrático e ineficiente” (E-6). Era necesario ofrecer a la gente respuestas más inmediatas y directas, lo que sólo podía hacerse con nuevas formas de interlocución. Por todo ello, PRONASOL no sólo buscó crear un contrapeso frente a las organizaciones clientelares tradicionales, sino también ante otros factores reales de poder que distorsionaban la política social (como los gobernadores o los líderes de organizaciones sindicales oficiales), para en su lugar empoderar a otros que habían sido relegados, como los presidentes municipales o los liderazgos independientes, dotándolos de mayor protagonismo.

Otra de las motivaciones políticas más importante detrás de la participación social fue la necesidad de garantizar la gobernabilidad social y política.<sup>8</sup> El gobierno no sólo necesitaba legitimarse después de un proceso electoral convulso; también se percibía que había un alto nivel de conflictividad en el país que ya no podía ser resuelto por

---

<sup>8</sup> Un argumento similar puede encontrarse en Chávez & Rodríguez, 1998.

medio de los canales tradicionales del viejo corporativismo. No por otra razón, el entonces delegado de la SEDESOL en Michoacán señala como uno de los grandes logros de Solidaridad el haber conseguido “reducir el nivel de conflicto y canalizar la energía de las comunidades hacia cuestiones productivas en lugar de estrategias de confrontación” (E-20).

Un elemento más que ha sido considerado tiene que ver con la lógica del Estado mínimo y del adelgazamiento del aparato estatal que comenzó a adquirir mayor influencia durante el gobierno de Salinas. Algunos autores han señalado que el planteamiento de la corresponsabilidad entre el gobierno y la sociedad era funcional a esta lógica, en tanto el Estado se deslindaba de sus responsabilidades, transfiriéndolas parcialmente a la sociedad (Chávez & Rodríguez, 1998; Landázuri, 2010).<sup>9</sup> Ciertamente la corresponsabilidad permitía multiplicar esfuerzos y remediar parcialmente la falta de recursos en un contexto de contracción del gasto público, como lo reconocen algunos exfuncionarios de Solidaridad entrevistados para este estudio. Sin embargo, difícilmente puede afirmarse que una lógica de reducción del Estado estaría entre las principales motivaciones de promover un proceso participativo y, al menos para los responsables del programa, estos factores no jugaron un papel decisivo. A este respecto deben considerarse al menos tres factores:

---

<sup>9</sup> Estos planteamientos están en línea con el trabajo de Dagnino, Olvera & Panfichi (2006), donde se alerta sobre el modo en el que el concepto de participación ha sido apropiado por los defensores del proyecto neoliberal como un instrumento que además de permitir la mejora administrativa y procesual de la política pública, también permite la terciarización de la política social (su ejecución por entes privados) y la desresponsabilización del Estado en relación con los derechos de ciudadanía, especialmente de índole social.

En primer lugar, a pesar de la contracción del gasto público que tuvo lugar entre 1988 y 1994, el gasto social como porcentaje del gasto total pasó de 32 a 51.7% entre 1988 y 1994 y de representar 7.1% del PIB en 1989 a 11.6% en 1994 (Salinas, 2000, p. 532). Por ello, no necesariamente se puede concluir que la participación —en particular las estrategias de corresponsabilidad— buscaran necesariamente compensar la falta de recursos en el área social, con todo y la insuficiencia de los mismos. Sumado a ello, más de un estudio demuestra que la proporción de comités que participaron en el programa con una contribución material fue bastante reducida,<sup>10</sup> lo que muestra que la participación en este ámbito tampoco estuvo necesariamente motivada por una lógica de ahorro. Por último, en lo que a experiencias de autogestión se refiere, varios de los que fungieron como responsables del programa señalan que, por lo general, se trató de “casos aislados”, a pesar de que tuvieron una gran visibilidad (E-7). En general, el señalamiento de la lógica del Estado mínimo como un determinante de la participación fue desestimado prácticamente por todos los entrevistados<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Según una encuesta del Departamento de Estudios Sociales de El Colegio de la Frontera Norte realizada en 1991, tan sólo 10.8% de los beneficiarios habían participado en el programa con una contribución de tipo material (en Contreras & Bennett, 1994). En el Estado de México esa proporción fue todavía menor, alcanzando solamente 3% (Sobrino & Garrocho, 1995).

<sup>11</sup> “Si acaso”, señala Rojas, “tuvo efectos colaterales” (E-17), pero de ninguna manera puede verse como un elemento que motivara la estrategia participativa de Solidaridad.



## *Funcionamiento de los comités*

Los comités de Solidaridad constituían “unidades básicas o células de intervención social” que funcionaban como “figuras de organización comunitaria” (Sobrino & Garrocho, 1995). Sin que llegaran nunca a institucionalizarse, estas estructuras no funcionaron de acuerdo con un modelo único, por lo que su operación fue muy variable. El procedimiento solamente establecía que los comités debían ser electos en asambleas generales por mecanismos de democracia directa y que tuvieran una mesa directiva integrada por una estructura mínima donde había un presidente, un secretario, un tesorero y vocales. Fuera de ello, se preveía que los comités adoptaran “la forma y estructura que mejor respondiera a las particularidades culturales de cada región y localidad” (PRONASOL, 1991a, en Barajas, 1997).

En algunos casos la formación de estos comités era inducida por agentes externos a la comunidad, como podían ser autoridades municipales o promotores del programa, mientras que en otros esta labor se realizaba a instancia de liderazgos sociales locales. Según información de la SEDESOL, entre 1989 y 1994 se constituyeron en todo el país 344 mil comités de Solidaridad. De ellos, 25 mil llegaron a conformarse como “comités activos”, que ejecutaron obras y tuvieron “vida asamblearia” (SEDESOL, 1994). Este elevado número de comités se explica en buena medida porque muchos de ellos fueron creados para objetivos específicos, pero también porque la constitución de un comité era un requisito indispensable del programa para que las demandas específicas pudieran ser tomadas en cuenta y se asignaran los recursos financieros necesarios para su realización (Chávez & Rodríguez, 1998).

La formación de comités se dio de distintas formas en cada uno de los estados de la República. Si bien en algunos casos las comunidades eligieron a quienes ya eran líderes de otras organizaciones (ya fuesen de organizaciones vecinales, partidarias o sindicales), en muchos otros las asambleas optaron por reemplazar a líderes tradicionales por ciudadanos que no estaban vinculados a organizaciones o grupos preexistentes. En cualquier caso, la iniciativa de formarlos surgió en la mayor parte de los casos de los propios ciudadanos.<sup>12</sup> En comunidades donde no existía prácticamente ninguna forma de organización o liderazgo reconocido la formación de los comités implicó la creación de una estructura de organización social completamente nueva. De hecho, buena parte de los responsables de Solidaridad consideraban que, al existir en México “una larga tradición de participación y organización”, no era necesario reinventarlas por completo (E-17, E-23). Por ello, como regla general, se buscó aprovechar las estructuras organizativas existentes, siempre y cuando se tratara de colectivos independientes que no constituyeran parte de la estructura corporativa tradicional.

Los tipos de comités que emergieron en distintos lugares del país variaron considerablemente por el grado de organización social preexistente en cada comunidad, así como por el mayor o menor predominio de organizaciones corporativas tradicionales, procurando reducir el margen de actuación de estas últimas allí donde tenían un carácter

---

<sup>12</sup> Así fue, por ejemplo, en los estados de México y Morelos, donde en 80% de los casos la iniciativa de formar comités surgió de las propias comunidades sin que hubiera conducción o injerencia de agentes externos (Chávez & Rodríguez, 1998).

predominante.<sup>13</sup> En cualquier caso, existen evidencias de que los comités llegaron a ser relativamente autónomos, y lograron además ser percibidos como instancias legítimas e internamente democráticas. El presidente Salinas, en particular, postulaba una visión donde la participación debía darse “de abajo para arriba” y los espacios participativos fueran “organizaciones independientes de la sociedad civil” (Salinas, 2000). Evidencias recabadas en varios estados y ciudades del país muestran que, efectivamente, el mayor porcentaje de los comités fueron electos en asambleas,<sup>14</sup> que la mayor parte de las reuniones que dichas asambleas celebraban eran conducidas por sus propios miembros, normalmente uno de los integrantes del comité,<sup>15</sup> y que las propuestas que formularon casi siempre surgieron de asambleas, antes que de líderes o promotores del programa.<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> Así, por ejemplo, en ciudades como Tijuana y Mexicali más de dos terceras partes de los comités emergieron a partir de formas de organización comunitaria preexistentes, especialmente fuertes en el primer caso. Sin embargo, en ciudades como Nuevo Laredo, con una fuerte tradición de corporativismo ligado al partido oficial, tan sólo 17.5% de los comités fueron creados a partir de las formas de organización que ya existían (Contreras & Bennett, 1994).

<sup>14</sup> En el Estado de México dos terceras partes de los comités fueron electas en asambleas, mientras que en el resto resultaron de nombramientos por promotores del programa o autoridades municipales (Sobrino & Garrocho, 1995); en Oaxaca los comités de Solidaridad fueron nombrados por asambleas en 60% de los casos, mientras que en 28% de ellos fueron elegidos por los presidentes municipales y en 12% de los casos por “otros” (Fox & Aranda, 1996).

<sup>15</sup> En el Estado de México ocho de cada diez asambleas fueron dirigidas por algún miembro del comité (Sobrino & Garrocho, 1995).

<sup>16</sup> En Tijuana, Nuevo Laredo y Mexicali un promedio de 50.5% de las propuestas de los comités se originaron en asambleas, 35.7% en los líderes y sólo 13.8% en los promotores (Contreras & Bennett, 1994). En la misma línea, la autoevaluación de los comités realizada por el Comité Técnico de Evaluación de Solidaridad muestra que un 74% de

En Tijuana, particularmente, la fuerte tradición asamblearia de esa ciudad se vio reflejada en el mayor protagonismo de la sociedad.<sup>17</sup> Los comités también alcanzaron un alto nivel de aceptación de los intereses de la comunidad. Al menos así fue en el Estado de México, donde 88% de la población los consideró figuras representativas de sus intereses, cifra que en el municipio de Chalco llegó a 92% (Sobrino & Garrocho, 1995).

### *Alcances del proceso participativo*

Los comités de Solidaridad no sólo incidieron en la planeación local, sino que también participaron de la instrumentación de acciones a partir de una lógica de corresponsabilidad que los llevaba a involucrarse directamente en las acciones y administrar recursos (Reyes Heróles & Delgado, 1991, en Contreras & Bennett, 1994). Por lo general, estas estructuras alcanzaron un amplio grado de libertad para decidir el tipo de obras que querían impulsar. Se consideraba que las comunidades eran capaces de decidir lo que era mejor a sus intereses y que sabrían tomar las mejores decisiones; aunque no por ello los promotores dejaron de jugar un papel de orientación que permitiera a la gente tomar decisiones más informadas que incidieran en una mejoría de su nivel de vida (Sobrino & Garrocho, 1995).

---

los acuerdos de estas instancias fueron tomados en asamblea y sólo el 10% se implementaron por recomendación externa.

<sup>17</sup> Cabe señalar que en otras regiones del país, como las zonas rurales y periféricas del Estado de México, el funcionamiento de los comités de Solidaridad no fue igualmente democrático (Sobrino & Garrocho, 1995).

Entre los objetivos oficiales de PRONASOL se mencionaba el de alcanzar una “plena participación y organización en todas las acciones del Programa” (Rojas, 1992), lo que comprendía las fases de diagnóstico, diseño de prioridades, asignaciones presupuestarias, cogestión, seguimiento, monitoreo, evaluación y control. En la realidad, sin embargo, la participación no incidió en todas las etapas con la misma intensidad, siendo por lo general más robusta en el diagnóstico y la planeación —y en menor medida en la gestión o ejecución—, pero limitada en las áreas de evaluación de resultados y control, como reconocen exfuncionarios entrevistados para este estudio (E-20, E-23).

El discurso del programa hablaba también de una “auténtica *contraloría social* en todas las etapas de los proyectos productivos y en las obras de bienestar” (las cursivas son mías). Este concepto de contraloría social fue formalmente establecido a principios de 1991, cuando tomaron protesta los primeros vocales de control y vigilancia con la responsabilidad de monitorear y evaluar las acciones emprendidas en el programa. La labor de estas vocalías se definió oficialmente como “una nueva forma de control administrativo ejercido por los ciudadanos sobre la actuación de quienes tienen la responsabilidad del quehacer gubernamental” (Vázquez Cano, 1994, en Hevia, 2007b). El trabajo de estas instancias estaba llamado a ser “una forma avanzada de participación ciudadana en las tareas de vigilancia y fiscalización de los recursos públicos y en la evaluación de los funcionarios y empleados al servicio del Estado” (Vázquez Cano, 1994, en Hevia, 2007b).

En la práctica, sin embargo, nunca llegó a institucionalizarse un mecanismo que permitiera a los comités

fiscalizar el adecuado uso de los recursos, como reconocen varios entrevistados. Más que por los vocales, la contraloría social colectiva se ejerció a través de asambleas en las que se informaba sobre las obras que se llevarían a cabo, los recursos que se canalizarían para ello y el desglose por rubros. Toda esa información se ponía a disposición del público en mamparas que permanecían en lugares públicos durante todo el tiempo que duraba una obra. Se trataba, como explica el exdelegado de la SEDESOL en Hidalgo, de “un conjunto de pesos y contrapesos que funcionaban de acuerdo con los propios criterios de la gente, y donde los miembros más activos de los comités ejercían un papel más protagónico”. Sin embargo, como reconoce el exfuncionario, “nunca se llegó a crear un proceso centralizado de rendición de cuentas” en el que los vocales de control ejercieran un papel relevante. En el Estado de México, donde se han efectuado estudios al respecto, es sabido que algunos de estos vocales fueron capacitados por la contraloría estatal para supervisar la cantidad y calidad de los materiales utilizados en las obras, el manejo de los recursos, las compras realizadas por los comités, así como para procesar posibles denuncias de irregularidades en el manejo de los recursos. Sin embargo, tan sólo 6% de los comités encuestados llegaron a contar con estas vocalías (Sobrino & Garrocho, 1995). Con todo, es interesante observar que en ninguno de los comités en los que había vocales de control se reportaron problemas en el manejo de recursos.

## *Logros de la participación*

Diversos estudios y recuentos orales coinciden en señalar que Solidaridad permitió una participación copiosa de ciudadanas y ciudadanos que tuvieron en esa estrategia de gobierno su primera experiencia de participación, con un notable proceso de empoderamiento de mujeres y jóvenes, primero en áreas rurales, donde el programa inició, y más tarde en zonas urbanas y comunidades indígenas.<sup>18</sup> Uno de los principales logros de los comités de Solidaridad tiene que ver con la eficacia de las acciones emprendidas y con el carácter responsivo que tuvieron las demandas de los comités por parte de las autoridades. Un buen ejemplo de esto se dio en el Estado de México, donde una de las encuestas realizadas apunta a un cumplimiento en nueve de cada diez obras comprometidas.<sup>19</sup> De igual manera, una autoevaluación de los comités de Solidaridad realizada por el Comité Técnico de Evaluación del programa basado en una muestra representativa de 16 705 comités de Solidaridad en 31 estados del país mostró que 91% de las obras fueron planteadas por las propias comunidades, mientras que sólo 9% fueron propuestas por las autoridades. Además, 78% de los comités reportó que en las obras participó la gran

---

<sup>18</sup> Froylán Hernández, quien fungió como delegado del Instituto Nacional Indigenista (INI) en Veracruz, señala que muchos liderazgos sociales indígenas se formaron políticamente a partir de su experiencia en comités de Solidaridad y algunos de éstos incluso llegaron a ser alcaldes en años posteriores.

<sup>19</sup> Al momento de elaborar el estudio, 68% de las obras estaban concluidas, 19% se encontraban en proceso, 3% habían sido aprobadas, mientras que sólo 10% estaban suspendidas por falta de recursos (Sobrino & Garrocho, 1995).

mayoría de los beneficiarios. Casi la mitad aportó mano de obra y 33% contribuyó con dinero (*Gaceta de Solidaridad* 30/11/94, en Salinas, 2000). Existen también evidencias de que la participación permitió darle mayor eficiencia y eficacia a las acciones de gobierno. Una evaluación de la organización comunitaria del programa en los estados de México y Morelos, por ejemplo, refleja que 84.4% de los directivos consideraba que la participación permitió resolver problemas con mayor rapidez y eficacia. No es casual que el mismo estudio refleje que cuando los directivos expresaban que algún problema no había podido ser resuelto eficazmente se debió, en 46.2% de los casos, a la falta de participación comunitaria (Chávez & Rodríguez, 1998).

Los entrevistados señalan que la capacidad de dar respuestas a las necesidades concretas de la gente fue uno de los elementos que permitieron asegurar el éxito de la estrategia participativa. Uno de ellos señaló como uno de los grandes logros de Solidaridad el que: “se pudo hacer cosas concretas y generar beneficios inmediatos que permitieron mejorar el nivel de vida de la gente” (E-18). Según esa misma visión, aquella capacidad de dar respuesta a necesidades específicas permitió que creciera la motivación de los beneficiarios para involucrarse de forma cada vez más activa en el programa. Desde un inicio, narra otro entrevistado, en prácticamente todos los municipios del país hubo “experiencias piloto” que sirvieron como ejemplo para la gente y permitieron que las acciones del programa se fueran potenciando a gran velocidad (E-23). A juicio de Carlos Rojas, la lección en este sentido es que, en general, los comités que buscan promover la participación en política social deben tener un “sentido específico” y no reunirse para discutir una



agenda muy amplia. Para el exsecretario, “la gente es muy pragmática y quiere resolver sus problemas concretos: luz, agua, drenaje, piso, techo, etcétera”<sup>20</sup>.

La transferencia de recursos a los comités fue uno de los rasgos distintivos que le dieron a Solidaridad un carácter innovador, aun cuando experiencias de este tipo no se generalizaron en todo el país. A través de los llamados Fondos Regionales y Fondos Municipales de Solidaridad, se entregaban recursos a los comités para que los administraran, una acción que muchas veces se efectuaba en asamblea para que toda la comunidad pudiera percibir que los recursos habían sido entregados y que pudieran mantenerse vigilantes frente a su ejercicio. Para las autoridades del programa transferir recursos a los comités era la opción más viable para que éstas pudieran efectuar las obras. Aunque algunas voces han criticado la transferencia de recursos a las comunidades para que éstas decidieran su destino y lo ejecutaran, la mayor parte de los entrevistados considera que se trató de una experiencia útil y provechosa (E-17, E-13, E-9)<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> En la misma línea, María Angélica Luna Parra considera que “no se puede juntar un comité para discutir el mundo y pretender decidirlo todo, eso hace que las actividades de los comités se pierdan. Los comités necesitan trabajar para alcanzar fines específicos” (E-13). En cualquier caso, no todos quienes jugaron algún papel en Solidaridad son de la misma opinión. Por ejemplo, Pedro de León, como se discutirá en el tercer apartado de este estudio, considera que los comités deben “comprometerse con un plan de desarrollo y luchar por él en el largo plazo”. A juicio de este funcionario, la experiencia de Pronasol, donde se condicionaba la entrega de recursos a la formación de comités, no fue positiva y “generó prácticas clientelares” en lugar de simplemente perseguir beneficios concretos.

<sup>21</sup> El entonces delegado de la SEDESOL en Morelos refiere que llegaron a darse casos en los que los comités tuvieron a su cargo el desarrollo de obras completas. En su percepción, se trató de experiencias exitosas porque permitieron generar ahorros que en algunos casos fueron de hasta

Por último, Solidaridad también tuvo efectos positivos en términos de empoderamiento social de grupos específicos, como mujeres, jóvenes o indígenas, que se tradujo en un proceso de formación de nuevos liderazgos. En varios estados del país el programa fue una “escuela de organización social” (E-23) y permitió incluir en procesos participativos a gente que nunca antes había tenido experiencias de ese tipo. Así ocurrió en Morelos, por ejemplo, donde tres de cada cuatro dirigentes (75%) indicaron que no habían tenido ninguna experiencia de organización previa (Chávez & Rodríguez, 1998).

### *Facilitadores de la participación*

Pronasol se benefició de una flexibilidad presupuestal que permitió canalizar recursos con relativa soltura, mediante un presupuesto único que se orientaba a través del llamado Ramo 26 de Solidaridad y Desarrollo Regional y donde se incluía una larga lista de programas que eran ofertados a la ciudadanía. Quien decidía el destino de estos recursos era la SPP, y más tarde la SEDESOL, creada en 1992. Al contar con este presupuesto único, la validación de los proyectos

---

50% frente a lo que cotizaban algunas constructoras, como fue el caso de pequeñas obras de riego o programas de mejoramiento de uso de suelo. Si bien el riesgo de desvío de recursos estuvo siempre presente, como reconoce el exdelegado, éste se minimizaba “cuando los comités eran democráticos y su funcionamiento era transparente” (E-22). En esa línea, Jaime Martínez Veloz señala que de los cerca de 400 proyectos de autogestión que se impulsaron durante su gestión como subdelegado de la SEDESOL en Baja California (de 1991 a 1994), sólo se llegó a detectar un caso de corrupción. Para este funcionario, “darle el dinero a la gente es más seguro que contratar una empresa constructora a través de un funcionario público. La corrupción siempre será menor”.

que proponían los comités no dependía de que fueran aprobados por un gran número de dependencias ni que estuvieran sujetos a reglas específicas de operación para cada programa, como habría de suceder a partir del gobierno de Ernesto Zedillo, sino únicamente a un conjunto de reglas generales (E-23). Con ello, las autoridades tenían un margen relativamente amplio para crear nuevos programas, conforme lo planteaban las demandas de los comités (E-23).

La mayor parte de los entrevistados coincide en que la importancia que Solidaridad otorgó a la participación social no hubiera sido posible sin la voluntad presidencial (E-6, E-7, E-18, E-23) y el énfasis que le otorgó el presidente Salinas, para algunos el “cerebro” detrás del programa. Hay varias evidencias del grado de prioridad que Solidaridad y sus comités alcanzaron en la agenda presidencial. El presidente llegó a encabezar hasta tres actos semanales vinculados con el programa y todos los lunes celebraba reuniones privadas con integrantes de comités. Sin duda, en una época en la que la fuerza del presidencialismo todavía era muy grande, la prioridad que Salinas dio al programa permitió aglutinar a funcionarios de todos los niveles, incluso algunos de los gobernadores que habían sido inicialmente reacios. “Si la participación funcionó en Solidaridad”, señala un exfuncionario, “fue porque el presidente hizo todo para que funcionara (...) Si Salinas no hubiera puesto detrás de este programa toda la fuerza del Estado, no se hubiera podido implementar” (E-18)<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Para varios entrevistados el énfasis que Salinas dio a este programa, cuyo presupuesto no dejó de crecer durante todo el sexenio, tuvo que ver con la propia “formación social” del presidente” (E-2, E-7, E-18). El exlíder de la CNC refiere que el presidente permanentemente “amarraba” acuerdos con autoridades locales y federales y a menudo

Sería equivocado señalar, sin embargo, que la voluntad presidencial fue el único elemento relevante. El liderazgo es una condición importante pero no suficiente. La política participativa de Solidaridad también fue una operación política posible gracias a una comunidad de política social participativa que compartía una visión común y un discurso unificado, resultado en gran medida de sus propias experiencias de participación y trabajo comunitario.<sup>23</sup> Una parte importante de esta generación provenía de la izquierda, había tenido la vivencia del 68 y se había desempeñado en distintas formas de trabajo comunitario, como fue el caso de las experiencias desarrolladas en la zona lagunera, por mencionar sólo una de las más relevantes.

En esta comunidad de política social participativa había también grupos más cercanos al poder que participaron en iniciativas como el PIDER o COPLAMAR, a partir de las cuales, como narra el propio Salinas (2000) en sus memorias, “se formaron muchos jóvenes con claro compromiso social”<sup>24</sup>. Localmente esta comunidad operaba gracias a miles de

---

intervenía directamente cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) se negaba a transferir o liberar recursos. Una visión similar fue expresada por quien fungió como Enlace de Organización Social en el Noroeste, para quien el énfasis que el presidente Salinas dio a la participación comprometió a cuadros políticos que adoptaron un discurso de ese tipo para seguir la línea del presidente, aunque no habían tenido un discurso participativo hasta entonces.

<sup>23</sup> “Quienes estuvimos en Solidaridad”, señala uno de los entrevistados, “formamos parte de una generación educada en lo social” (E-13). Fue también, según las palabras de otro entrevistado, “una generación de servidores públicos muy respetuosos frente a las formas de organización de la propia gente” (E-9).

<sup>24</sup> Otros cuadros habían pasado por la experiencia de los sismos de 1985, como es el caso de Mario Luis Fuentes, quien al interior de la hoy extinta Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) fungió como enlace entre el gobierno y grupos afectados por los sismos.

promotores (no existe una cifra exacta), dentro de los que había representantes de organizaciones sociales, del movimiento urbano popular, de organizaciones campesinas independientes e incluso de líderes ejidales y campesinos que de forma voluntaria se volcaron a la formación de comités y a darles seguimiento a su desempeño, junto con un buen número de funcionarios públicos que se dedicaron de lleno al trabajo de organización (E-23). Según varios entrevistados, el trabajo de estos promotores fue uno de los elementos que permitieron impulsar de modo exitoso la participación social porque conocían bien el territorio, eran gente de las comunidades y tenían experiencias de trabajo en ellas (E-6, E-23).

“Todos estábamos convencidos de la participación”, sostiene un exfuncionario, “conocíamos el territorio y teníamos gente que trabajaba en él. La participación era algo natural para nosotros” (E-6). En palabras de Salinas (2000), en esta comunidad de política social existía una comprensión de que “sabe más sobre sus prioridades quien padece los problemas cotidianamente que quienes pretenden resolverlos desde el escritorio” (Salinas, 2000). Se trataba, como lo definió otro exfuncionario, de un equipo “formado por cuadros que no se debían al corporativismo tradicional” y de funcionarios que no respondían a la “lógica del control corporativo, vertical y autoritario”, con sus respectivos “mecanismos de sujeción y control”. Ese equipo, a su modo de ver, era el que “permitía que la voluntad presidencial operara” (E-23).

## *Limitaciones de la participación*

Una interrogante que la experiencia de Solidaridad no necesariamente logró resolver es si la participación es siempre efectiva para reducir la pobreza y si lo que reclaman las comunidades permite reducirla del modo más eficaz. No está claro qué hacer, por ejemplo, cuando las prioridades que plantea una comunidad no necesariamente producen los mayores efectos en la reducción de la pobreza extrema. Una de las críticas que se han hecho a Solidaridad es que se construyeran, por ejemplo, canchas deportivas, casas de la cultura u otras obras que no necesariamente contribuían a reducir de manera directa la pobreza.<sup>25</sup> En el equipo de Desarrollo Social había una fuerte tendencia a valorar aquello que a juicio del equipo de Rojas “enriquecía” a la comunidad, en tanto existía una impresión muy clara de que en la mayor parte de los casos las comunidades “actúan con gran racionalidad” (E-17).

Por lo general —y al igual que en muchos otros procesos participativos— la presencia en comités fue mayor entre grupos de los niveles socioeconómicos más altos y de mayor escolaridad. Salinas (2000) señala que “los grupos organizados para participar en Solidaridad provenían de los sectores más pobres del país”. Sin embargo, estudios existentes muestran otra realidad. En el Estado de México, por ejemplo, se observó una menor participación de “grupos pobres” (48%) y una más alta participación entre la población

---

<sup>25</sup> En la versión de Carlos Rojas, el propio Ernesto Zedillo llegó a formular un planteamiento de este tipo, en una visión que probablemente forma parte de la lógica que más tarde, ya como presidente, lo llevó a alejarse de Solidaridad.

con mayor nivel educativo (65%) (Sobrino & Garrocho, 1995). En Morelos, un estado donde 34% de la población no tenía estudios, se observó entre directivos de comités que esa proporción era de 28% (Chávez & Rodríguez, 1998). De igual forma, una investigación sobre Fondos Municipales de Solidaridad en Oaxaca encontró que las áreas más remotas y de población mayoritariamente indígena tuvieron un poder significativamente menor en la formulación de proyectos exitosos, a pesar de que muchos de estos grupos se involucraron de forma activa en los mecanismos participativos del programa. Una posible explicación a ello es que la población de dichas comunidades tuvo un grado de influencia mucho menor sobre los funcionarios responsables del programa.

Otra de las limitaciones importantes de Solidaridad fue la falta de una articulación de mecanismos de participación capaz de agregar a los comités en instancias de representación superiores o de segundo piso. En algunos estados se crearon coordinadoras de comités que, más que espacios donde se tomaran decisiones, funcionaron como mecanismos para el intercambio de experiencias e incluso para que los propios beneficiarios elaboraran estadísticas. Estos espacios, a los que llegaron a asistir hasta dos representantes por comité, funcionaron como grandes asambleas que presentaban demandas a nivel de las colonias, delegaciones y municipios, pero nunca formalizaron una estructura organizativa permanente ni llegaron a incidir en la planeación presupuestal o a articular demandas agregadas de obras a nivel estatal. Sin embargo, según el testimonio de un exfuncionario estos foros sí funcionaron para que algunas gestores los utilizaran como forma de presión para conseguir mayores recursos

(E-23). Si bien en 1994 el gobierno formuló una propuesta orientada a la creación de una estructura federal con varios niveles intermedios, ésta nunca llegó a materializarse.<sup>26</sup> La evidencia recabada para este estudio sugiere, sin embargo, que nunca llegó a considerarse seriamente (e incluso se desestimó) un proyecto para avanzar decididamente en el armado de estas estructuras<sup>27</sup>.

Aunque de distinta naturaleza, una iniciativa que sí logró prosperar a nivel federal fue la creación del Consejo Consultivo de PRONASOL, integrado por representantes del sector social y privado, grupos indígenas, intelectuales y científicos sociales. La función de este órgano, sin embargo, se limitaba a expresar opiniones y hacer propuestas a la comisión del Pronasol, “orientadas a definir y perfeccionar las bases de concertación en los programas implementados” (PRONASOL, 1991b, en Barajas 1997). El Consejo tuvo un papel importante en tanto realizaba giras por los estados para conocer el desarrollo del programa; tenía una interlocución fluida con las autoridades del programa e incluso se reunía con cierta frecuencia con el presidente de la república (E-6, E-16). Según

---

<sup>26</sup> En el documento “La organización social en el Programa Solidaridad”, fechado en 1994, se preveía un esquema de cinco niveles de organización: los comités de obra (que serían los comités de Solidaridad ordinarios); los comités comunitarios, que aglutinarían un grupo de comités de obra; las coordinadoras de comités, formadas tanto por comités de obra como por comités comunitarios; los consejos municipales, entendidos como instancias superiores formadas por un conjunto de coordinadoras, y los consejos estatales, integrados por coordinadoras regionales y consejos municipales (citado en Barajas, 1997)

<sup>27</sup> El propio Rojas plantea que no se promovieron organizaciones de segundo piso porque hubieran acercado al programa a una “lógica más de tipo corporativo”, que era lo que se quería evitar.



un ex integrante de este consejo, una de las fortalezas de este organismo fue contar con un Secretariado Técnico y un equipo operativo mínimo, con cuatro investigadores, lo que permitía sistematizar la información y darle seguimiento a los avances del programa (E-16). Como resultado de este trabajo se llevó a cabo uno de los primeros diagnósticos de pobreza en el país, coordinado por Carlos Tello, y en el cual participaron algunos de los principales expertos en el tema.

Por último, para la mayor parte de los cuadros político-administrativos de Solidaridad entrevistados para este estudio, la principal debilidad de los comités de Solidaridad fue la falta de institucionalización y el no haber constituido el programa como una política de Estado. A juicio de un exfuncionario, Salinas debió concederles “cobertura legal y personalidad jurídica a los comités”, así como normarlos dentro de reglas de operación. “Al no haberlos institucionalizado”, señala, “las prácticas participativas desarrolladas en esos años quedaron sujetas a la voluntad presidencial”, con lo que eventualmente se extinguieron. El funcionario considera que institucionalizar prácticas participativas no sólo es importante porque “les da permanencia, sino también previsibilidad, sistematización, orden, repetición y frecuencia”. De otra forma, señala, los procesos quedan sujetos a una movilización permanente, lo que es muy difícil garantizar (E-7). El tema ha sido sujeto de varios debates, incluso en la literatura académica<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> Carlos Rojas tiene una opinión distinta a la de este funcionario. A su modo de ver, “de nada hubiera servido que tratáramos de corporativizar los comités. Eso nos hubiera regresado a los años treinta”. Para que la participación se lograra consolidar era necesario “promover un cambio cultural donde la gente asumiera plenamente sus derechos” (E-17).

Eventualmente la comunidad de política social participativa conformada durante el gobierno de Carlos Salinas perdió impulso con el gobierno de Ernesto Zedillo, cuando la propia política social entró en un terreno de disputa entre un grupo más proclive a la participación comunitaria, ligado a Carlos Rojas y el expresidente Salinas, y otro comandado por Santiago Levy y apoyado por el nuevo presidente, el cual terminó por definir los rumbos de una política social de perfil más tecnocrático. Aunque siendo candidato Ernesto Zedillo se comprometió a mantener con vida el PRONASOL, la promesa no se cumplió<sup>29</sup>.

En línea con el objetivo de instrumentar un programa que permitiera atacar el círculo intergeneracional de la pobreza, el nuevo gobierno consideraba que, más que en el nivel de las comunidades, era necesario hacerlo en el de las familias. Así, en lugar de una estrategia de acción colectiva, el presidente Zedillo consideró que una mejor alternativa era dar directamente el dinero a la gente. Aun cuando los estudios mostraban una alta expectativa en la continuidad de PRONASOL,<sup>30</sup> el gobierno de Zedillo frenó el proceso participativo creado en los años previos al ponerse en el centro de la política social un programa que privilegiaba la

---

<sup>29</sup> En uno de sus discursos de campaña en los que anunció los ejes de la política social de su futuro gobierno, el hoy expresidente reconoció las virtudes de Solidaridad y señaló que la organización participativa era parte de un conjunto de lecciones que no debían desecharse. Zedillo señaló: "Hoy establezco el compromiso claro y firme de que Solidaridad va a continuar. Vamos a consolidar un programa que ya es patrimonio de los mexicanos que menos tienen" (en Sobrino & Garrocho, 1995).

<sup>30</sup> En el Estado de México 72% de la población beneficiaria encuestada consideraba que el programa debía continuar, aun con algunas modificaciones (Sobrino & Garrocho, 1995).

atención individualizada de los beneficiarios: el Programa de Educación, Salud y Alimentación, PROGRESA, que años más tarde se convertiría en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

Para Santiago Levy, subsecretario de egresos de la SHCP y una de las figuras más relevantes del nuevo programa, antes que promover la participación colectiva, la prioridad era dar a los más pobres opciones que les permitieran desarrollar sus capacidades humanas a partir de sus realidades concretas a nivel individual (E-6). Así, el sujeto de las políticas sociales dejó de ser la comunidad y pasó a ser el individuo y su familia, mientras que la participación fue perdiendo impulso. Desde el primer año el nuevo gobierno discontinuó el proceso organizativo de Solidaridad y se dejaron de promover sus comités. En los años siguientes el gobierno se retiró de espacios comunitarios y las expresiones organizadas de los pobres pasaron a un segundo plano (Ramírez Sáiz, 2000). Durante los sexenios de Zedillo, Fox y Calderón, la política social difícilmente volvió a contar con un mecanismo de participación similar al de Solidaridad.

## EL MOMENTO DE LA CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE

Después de 18 años, con el gobierno de Enrique Peña Nieto se han presentado algunos indicios que apuntan a la conformación de una nueva comunidad de política social en la que la agenda participativa ha vuelto a estar presente, al adquirir un destaque en el terreno discursivo y, tímidamente, a través de una serie de acciones concretas. Ciertamente,

la participación ha vuelto a tener algunos aliados clave en áreas sociales del gobierno federal. Más de un funcionario de la SEDESOL entrevistado para este estudio habló de la necesidad de revertir lo que algunos funcionarios interpretan como “18 años de un enfoque tecnocrático caracterizado por una intervención de tipo vertical”. Sin embargo, no toda la estructura de la SEDESOL es igualmente proclive a la participación ni tiene experiencia en la promoción de formas de organización comunitaria. Según refirieron varios entrevistados, la experiencia de la mayor parte de los delegados está en el ámbito de la movilización electoral antes que en el terreno de la participación comunitaria. El grueso de ellos posee una sólida historia partidista y tiene aspiraciones político-electorales que hacen poco probable que busquen generar espacios de participación no funcionales a su propia lógica de construcción política (E-6, E-22)<sup>31</sup>.

Ciertamente, la participación social no se plantea como un elemento aislado dentro de la CNCH. Funcionarios de la SEDESOL parecen compartir el diagnóstico de que en los últimos años se perdió en México un “sentido de comunidad”, que hoy es necesario recuperar.<sup>32</sup> Como parte de esa preocupación, uno de los objetivos que se han

---

<sup>31</sup> Tanto en Tamaulipas como en Durango se encontró que muchos de los funcionarios de las delegaciones de la SEDESOL habían jugado un papel importante en las últimas campañas electorales, tanto para la presidencia de la República como para gobernador en el caso de Durango, aunque ello no necesariamente implique un desinterés por la promoción de espacios participativos.

<sup>32</sup> Varias opiniones de este tipo fueron expresadas durante el coloquio “Elementos sustantivos para la definición del Programa México sin Hambre”, organizado por la UNAM y donde participaron diversos funcionarios de la SEDESOL y miembros del Comité de Expertos de la CNCH (SEDESOL, 2014)

planteado es que la propia SEDESOL acuda al territorio y vaya hasta donde está la gente (SEDESOL, 2014, pp. 94-97; E-20, E-24).<sup>33</sup> Para hacer posible esta estrategia, los encargados de la CNCH impulsaron una estructura administrativa que contempla responsables específicos de llevar a cabo labores de promoción participativa. Así, a través de una reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública se creó una Subsecretaría de Participación Social y Desarrollo Comunitario que debe coordinarse con subdelegados del ramo en cada estado.

El “eje fundamental” de la estrategia de participación de la CNCH son los comités comunitarios, considerados en los lineamientos de organización como “órganos de participación y de representación de una comunidad electos de manera democrática en una asamblea” (DOF, 2013a).<sup>34</sup> De acuerdo con lo que este documento establece, la labor participativa de estos comités cubriría las fases programáticas más importantes a las que se refiere la introducción a este estudio, en tanto se determine que los comités deben “articularse con los tres órdenes de gobierno en procesos de *planeación, ejecución, seguimiento y evaluación*” de los programas que

---

<sup>33</sup> Como explicó un funcionario de la Oficialía Mayor, “Robles no quiere una secretaría de ventanilla donde los funcionarios estén encerrados en sus oficinas como ha sido durante los últimos 18 años. Quiere una secretaría que vaya a los ciudadanos, que trabaje en el campo, que esté en el territorio”.

<sup>34</sup> Según este documento, los comités tienen por objeto “actuar como una instancia ciudadana, participativa, amplia, incluyente y plural” a fin de “contar con mecanismos de participación social, agregando valor a las acciones de gobierno en los procesos de instrumentación y supervisión del cumplimiento real de los objetivos y la transparencia de las acciones implementadas de manera coordinada” (DOF, 2013b).

convergen en la CNCH, así como participar en los procesos de *supervisión y control* de proyectos y acciones” (DOF, 2013a, artículo 6, incisos VII y X, las cursivas son mías). Veremos más adelante, sin embargo, que el proceso participativo de la CNCH no está abarcando todas estas fases ni existe consenso entre los propios funcionarios de la SEDESOL de que así deba ser.

Para cumplir con su objetivo los comités deben discutir las problemáticas específicas de cada comunidad y elaborar diagnósticos y planes de desarrollo comunitario en los que se determinen prioridades que deben ser elaborados en procesos de planeación participativa y ser aprobados en asambleas. Dichos planes deben contener una “matriz de indicadores” a atender, las metas que se propone alcanzar por cada uno de los siete indicadores del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) pautados por la CNDH, las acciones necesarias para cumplir con dichas metas y los recursos necesarios (DOF, 2013a, artículo 19).

Los comités comunitarios están representados por una mesa directiva, conformada por un presidente, un secretario, un tesorero, vocales de comisiones de trabajo y un vocal de control y vigilancia. En los lineamientos se especifica claramente que no deben ocupar cargos de representación popular, *como tampoco ser servidores públicos o pertenecer a partido o asociación política alguna*. También se determina que los comités deben: *i) “establecer los mecanismos de corresponsabilidad* entre la comunidad y los tres órdenes de gobierno”, así como *ii) “aportar los recursos humanos, económicos y materiales* que a la comunidad correspondan” (DOF, 2013a, las cursivas son mías). Aquí también, como se

explica más adelante, hay grandes diferencias entre lo que se presenta en el papel y la realidad concreta ya que ninguna de estas dos dimensiones ha tenido cabida hasta ahora según la evidencia que se pudo observar en los comités visitados, así como entre funcionarios de la SEDESOL a nivel federal.

### *La estrategia participativa en acción*

La primera fase del proceso participativo de la CNCH arrancó en 2013 con la formalización de comités en los 400 municipios incluidos en la lista de beneficiarios y que, según el decreto de creación, son aquellos en los que se identifican niveles de pobreza extrema y carencia alimentaria (DOF, 2013b). La estrategia de formación de comités, según lo señalado por autoridades de la Subsecretaría de Participación Social y Desarrollo Comunitario, busca enfatizar su formación en localidades específicas a partir de un sistema de trazo urbano que ofrece una aproximación territorial de la pobreza extrema con imágenes vía satélite y se complementa con información estadística. Los datos que arroja este sistema, que permiten alcanzar un alto grado de detalle, se envían a las delegaciones de la SEDESOL en los estados y se incluyen en ella estimaciones del número de comités que deben crearse, así como su ubicación (que llega incluso a nivel de manzanas) y procura llamar la atención a las delegaciones sobre zonas particularmente rezagadas. La intención es que la información sea corroborada y, en su caso, corregida o alterada en campo, donde el número de comités sugeridos por la mencionada Subsecretaría, así como su ubicación específica, pueden sufrir alteraciones a partir de los

elementos que la delegación estime conveniente (E-20)<sup>35</sup>.

Según la campaña de comunicación oficial, en el primer año de la CNCH se crearon 80 000 comités en todo el país. Sin embargo, algunos observadores tienen dudas acerca de dicha cifra e incluso funcionarios de la SEDESOL llegaron a expresar que el número de comités realmente funcionales es significativamente menor (aunque las estimaciones verían considerablemente de un funcionario a otro).<sup>36</sup> En cualquier caso, la formación de comités constituye solamente el principio del proceso participativo. La gran dificultad no radica tanto en formalizar su creación sino en mantener con vida estas estructuras a partir de la motivación de sus integrantes. Un tema enfatizado en las entrevistas es la necesidad de que la gente logre obtener “resultados concretos”, tema ya mencionado en este estudio. Funcionarios de todos los niveles señalaron que, cuando las autoridades no son capaces de que las acciones de los comités deriven en beneficios tangibles para las comunidades, la gente pierde interés y muchas veces se aleja de los procesos participativos.

---

<sup>35</sup> Como explicó el director general de Desarrollo Comunitario, en varios estados (como son los casos de Tamaulipas, Veracruz, Durango o Jalisco) el número de comités creados ha excedido las estimaciones elaboradas por la Subsecretaría. En algunos casos esto se debe a que las delegaciones han optado por fraccionar los comités, como en Veracruz o Durango. En otros, sin embargo, ello se debe a que se han creado comités en zonas que ya tienen sus necesidades básicas resueltas, como en Jalisco, donde la estimación de la Subsecretaría fue de 939 comités y la delegación creó 2560.

<sup>36</sup> Álvaro Urreta, miembro del Consejo Nacional de la CNCH, expresa dudas sobre el alto número de comités que presenta la publicidad oficial pues, a su juicio, un proceso de organización comunitaria “genuino” toma mucho más tiempo para consolidarse.



Por esta razón, en Tamaulipas el delegado de la SEDESOL diseñó un programa de mil acciones, una en cada uno de los mil comités que fueron creados durante el primer año de la CNCH en ese estado. El delegado señala que el haber logrado dar resultados y cumplir con al menos una acción de la CNCH en cada comité permitió que los ciudadanos corroboraran que la estrategia estaba dando resultados y se motivaran más para participar en los comités (E-24)<sup>37</sup>.

Uno de los primeros pasos que dio la Subsecretaría de Participación Social para la formación de comités fue la celebración de una serie de convenios con universidades públicas a través de los cuales se reclutó a cerca de 10 mil jóvenes promotores o brigadistas que actúan como una instancia neutral entre los beneficiarios y las autoridades.<sup>38</sup> Los promotores han jugado un papel clave en la estrategia participativa de la CNCH. En prácticamente todos los comités visitados sus miembros señalaron que reciben visitas de ellos en forma regular y que tienen una relación bastante fluida. Una de las lecciones del trabajo de los promotores es la importancia de que quienes llevan a cabo esta labor sea gente de las propias comunidades, que realmente las

---

<sup>37</sup> Dicha apreciación se pudo comprobar en los comités visitados. En Valle Verde, una de las integrantes de los comités señaló: “Esta colonia no había recibido un solo beneficio en 15 años que no fuera despensas o ayudas de Oportunidades. Hoy estamos viendo que sí se cumplió y estamos agradecidas con Rosario Robles y con Enrique Peña Nieto, aunque queremos más” (GE-2).

<sup>38</sup> A diferencia del viejo PRONASOL, donde este trabajo se llevaba a cabo sobre bases voluntarias, se contempla un pago aproximado de 6 mil pesos por promotor para el ejercicio de esta labor. La información acerca de estos promotores es de carácter público y estará disponible para consulta en la red (E-20).

conozcan y que mantengan una comunicación permanente con los comités<sup>39</sup>.

Los promotores constituyen un grupo de jóvenes, generalmente sin filiación partidista (en los casos que se pudieron observar), y entre los cuales parece existir una fuerte mística de servicio a la comunidad, así como una visión ciudadana contraria al clientelismo entendido como el intercambio de favores por votos o apoyo político. En grupos de enfoque con promotores se escucharon reflexiones sobre la necesidad de “evitar el asistencialismo”, mientras que algunos señalaron que han procurado expresamente no “prometerle cosas a la gente” porque su objetivo es movilizar a la población en lugar de que simplemente esperen a que les llegue alguna “ayuda” (GE-4, GE-5). En el estado de Durango, donde se llevó a cabo un grupo de enfoque con 34 promotores de la CNCH, se observó que si bien un número importante de éstos se convirtieron en promotores ante la falta de otro trabajo remunerado, 14 de ellos dijeron que sí tenían trabajo, pero dejaron su responsabilidad para dedicarse a la CNCH. Además todos ellos señalaron que, independientemente de su situación personal, les convenía la estrategia de la CNCH (GE-5; véanse resultados del grupo de enfoque en el anexo 1)<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> “Para la gente es importante que estemos presentes en la comunidad, que nos perciban como un igual”, señala una de las promotoras en la zona mazahua. “Aún cuando no les llevemos nada físicamente. Les importa saber que estás ahí” (GE-4).

<sup>40</sup> No está de más señalar que los promotores llevan a cabo este trabajo sin el suficiente apoyo material, con un número muy limitado de recursos (en particular vehículos que puedan facilitar su desplazamiento por las zonas más remotas del estado) e incluso que el día que se llevó a cabo el grupo de enfoque en el estado de Durango, la SEDESOL les adeudaba ya cuatro meses de salario (GE-5).

Cabe señalar que los promotores no han jugado un papel igualmente relevante en todos los estados. En Tamaulipas, donde se contrató a cerca de 120 a través de un convenio con una universidad, el trabajo inicial de formación de los comités lo llevaron a cabo actores con un perfil más cercano al de un operador político, como exfuncionarios, regidores o líderes sociales con actividad en los municipios en cuestión. Incluso la mayor parte de los funcionarios de la delegación ha estado involucrada en la formación de comités. Según la explicación ofrecida por autoridades de la delegación de la SEDESOL en el estado, se siguió esta estrategia porque se considera que para formar comités es necesario contar con figuras “de mayor experiencia política y trabajo de campo”, así como “mayor capacidad para lidiar con liderazgos locales, muchas veces fuertes y aguerridos” (E-14). En Tamaulipas la labor de los promotores comenzó después, una vez que los comités ya habían sido formados, y a fin de darles seguimiento a sus tareas.

### *Discursos y motivaciones*

La estrategia participativa de la CNCH obedece tanto a motivaciones normativas como instrumentales. Una parte de los entrevistados considera que la participación aporta legitimidad a la acción de gobierno y les permite alcanzar mayor reconocimiento público. Algunas voces señalan también que sirve al propio gobierno para dar a conocer sus propios puntos de vista; generar una “base de sustento social” y una “corriente a favor de las propuestas gubernamentales” (E-20). La participación “genera una relación de confianza que te permite actuar como un interlocutor válido frente

a las comunidades”, señaló, por ejemplo, un entrevistado (E-8). Otras voces apuntaron que la participación favorece la eficiencia en la asignación de recursos (E-20) y es un elemento clave de la “buena gestión” en tanto “facilita la acción y la evaluación”. También se suele señalar que la participación favorece la reducción de costos, particularmente al instrumentar políticas de autogestión que permiten generar ahorros de material y mano de obra (E-8), factores que ya han sido apuntados en la primera sección de este estudio. Existen también motivaciones de carácter normativo entre algunos funcionarios que consideran útil la participación porque “nadie como la gente de las propias comunidades puede saber qué es lo que se necesita en ellas”. Sólo éstas conocen, por ejemplo, si lo fundamental es que un camino esté pavimentado y sirva para trasladarse a lo largo de todo el año (E-8; E-20). Quienes sostienen estas posturas suelen estar convencidos de que la experiencia de Pronasol es replicable en tanto la participación ayudó en la definición de demandas y prioridades, además de alcanzar resultados concretos que se reflejaron en los avances físico-financieros de las obras.

Si bien hay funcionarios que se han caracterizado por sus experiencias participativas, el tipo de comunidad de política social participativa que se ha conformado en la actual administración no parece haber alcanzado un alto grado de coherencia en torno a la agenda de organización comunitaria que busca perfilar. Ni siquiera en la SEDESOL existe un discurso unificado sobre los objetivos y alcances que la participación debería tener dentro de la CNCH. Aunque se encontraron puntos de convergencia, también fue posible observar motivaciones disímiles y diferencias de narrativa. Por ejemplo, no está claro entre los propios funcionarios

de la SEDESOL ni la envergadura que habrá de adquirir la participación ni las fases que serán objeto del proceso participativo. En particular, existen diferencias sobre la posibilidad de que los comités se vinculen en los niveles de colaboración e involucramiento, así como de decisión y empoderamiento<sup>41</sup>.

Otro aspecto directamente relacionado con el nivel de colaboración e involucramiento de la participación que tampoco está claro dentro de los mandos decisorios es el que tiene que ver con la posibilidad de que los comités administren y ejerzan recursos. Cabe recordar que la estructura de los comités contempla un tesorero que, según los lineamientos, tiene la función de recabar aportaciones comunitarias y organizar actividades de financiamiento para el beneficio de la comunidad. Sin embargo, en ninguno de los comités visitados se encontró que los tesoreros estén llevando a cabo funciones de este tipo. En visitas de campo se pudo observar, además, que quienes han sido nombrados

---

<sup>41</sup> Mientras un funcionario de la Subsecretaría de Participación Social y Desarrollo Comunitario afirmó que “si de mí dependiera repetiría la experiencia de Solidaridad de forma muy parecida”, en la oficina de la secretaria del ramo existen visiones diferentes. Uno de los funcionarios allí entrevistados (E-8) señaló, por ejemplo, que aunque en lo personal reivindicaba las experiencias de corresponsabilidad que tuvieron lugar en Solidaridad, la situación actual del país no permite que la participación se dé más allá de la definición de demandas y prioridades por parte de las comunidades, con lo que la participación estaría limitada en sus alcances. A juicio de aquel funcionario, la CNCH no incluyó una dimensión fuerte de corresponsabilidad porque el “tejido social” en México está roto, la labor de los gestores sociales se ve obstaculizada ante la ocupación del territorio por parte del crimen organizado y porque durante 18 años ha privado un enfoque “individualista” en política social que no puede revertirse de un día para otro (E-8).

tesoreros no tienen claras sus funciones, e incluso a muchos de ellos se les ha dicho que no habrán de “manejar recursos”, lo que pareciera contradecir su propia función<sup>42</sup>.

Funcionarios de la Subsecretaría de Participación Social y Desarrollo Comunitario se muestran entusiasmados frente a la perspectiva de que los comités ejerzan recursos. Muchos de quienes formaron parte de Solidaridad incluso consideran que tal práctica dio buenos resultados. Aunque en algunos comités visitados se encontró un gran interés por parte de sus integrantes en que se les entreguen recursos para que puedan ejecutar obras (GE-6; GE-7),<sup>43</sup> entre funcionarios de la SEDESOL esa posibilidad no goza de un amplio consenso. Por ejemplo, para uno de los delegados entrevistados dar recursos a los comités resultaría contraproducente porque se prestaría a “irregularidades”.<sup>44</sup> Los que se oponen a la entrega de recursos señalan, entre otras razones, que el

---

<sup>42</sup> Según la Coordinación de Asesores de la secretaria, los tesoreros serían los encargados de manejar recursos para proyectos productivos, como huertos familiares y gallinas ponedoras (E-8).

<sup>43</sup> En la localidad rural de Pino Suárez, Durango, por ejemplo, los miembros aseguran haberlo hecho en el pasado de forma exitosa con otro tipo de proyectos. Uno de ellos incluso aseguró enfático “si nos dieran el dinero a nosotros podríamos hacer hasta el doble de lo que hacen ellos”, puesto que los proyectos de obra pública que generalmente se desarrollan en el municipio suelen conllevar un costo muy elevado. Por ello, señalaron que estarían dispuestos a aportar recursos propios (GE-6). En Tamaulipas, sin embargo, los comités se mostraron escépticos frente a la responsabilidad que implicaría manejar recursos públicos y los posibles conflictos que por esta razón pudieran surgir al interior de las comunidades (GE-3).

<sup>44</sup> Una posible hipótesis, que es necesario estudiar con más cuidado, es si las posiciones a favor o en contra de otorgar recursos a los comités tienen que ver con el interés de otorgar contratos a determinadas firmas, particularmente cuando se trata de proyectos de infraestructura y obra pública.

objetivo es que la gente “se comprometa con un plan de desarrollo y luche por él en el largo plazo” (E-11)<sup>45</sup>.

### *Avances y limitaciones*

La estructura con la que opera la CNCH, al menos en los dos estados visitados para este estudio, muestra que efectivamente existe un esfuerzo por llegar al nivel de colonias, pueblos y localidades. En las visitas de campo se escucharon testimonios que hablan de una presencia regular de los promotores, que éstos realizan visitas frecuentes a las comunidades y mantienen un contacto fluido con integrantes de los comités. En general, en todos los comités visitados se encontró que sus integrantes dan un valor a la participación y destacan la importancia de una política pública que les atiende como no ocurría antes. Los integrantes de los comités perciben algunos cambios concretos. En Durango, por ejemplo, una presidenta narró que anteriormente todos los beneficios que llegaban a la localidad eran controlados por ciertos líderes y distribuidos entre sus seguidores (incluso familiares y amigos) de modo discrecional. En su percepción, esta lógica ha cambiado (GE-7).

A pesar de este tipo de avances, la CNCH no ha logrado ser lo suficientemente responsiva frente a las demandas de los comités. Hasta ahora, el proceso de planeación y presupuestación apenas ha logrado tomar en cuenta

---

<sup>45</sup> A juicio de este funcionario la experiencia del PRONASOL, donde además se condicionaba la entrega de recursos a la formación de comités, no fue positiva y generó también “prácticas clientelares” (E-11). Sin embargo, pocos exfuncionarios del PRONASOL entrevistados para este estudio respaldaron esta perspectiva.

las prioridades definidas por estas estructuras en sus diagnósticos y planes de desarrollo comunitario, documentos en los cuales deben asentarse las prioridades de cada localidad. Según cálculos de una funcionaria de la delegación en Durango, en 2014 sólo 30% de las acciones de la CNCH en el estado son resultado de las prioridades definidas por los comités, mientras que un funcionario de la SEDESOL a nivel nacional consideró que esta cifra apenas alcanzó 15% (E-11). Promotores de la zona mazahua refirieron, por ejemplo, cómo en algunas localidades se han distribuido despensas o se han instalado comedores cuando la gente había indicado otro tipo de prioridades en sus planes de desarrollo comunitario (GE-4).

Aunque según las autoridades se pretende llegar a programar la mayor parte de las acciones de la CNCH a partir de las prioridades de los comités, el proceso participativo ha tenido hasta ahora un alcance muy limitado. En la mayor parte de los comités visitados, sus miembros pudieron únicamente elegir de tres a cinco prioridades y, en la mayor parte de los casos, incluso desconocían que la CNCH comprende, según lo establecido en su decreto de creación, un menú de 74 programas de entre los cuales podrían elegir acciones. De confirmarse un patrón semejante en otros estados del país, podría ser posible señalar que el nivel básico de la *información* —precondición para cualquier proceso participativo— podría estar presentando serias deficiencias. Hasta ahora, el grueso de las acciones de la CNCH son consideradas como “de oferta general”. Se trata de acciones que están disponibles y se ofrecen a los comités sin que necesariamente formen parte de las prioridades que éstos han definido en sus planes de desarrollo. Fue posible observar, además, cómo en al menos dos visitas



a comités de Durango las prioridades que figuraban en los planes de desarrollo comunitario, aprobadas en su momento en asambleas, no eran las mismas que los miembros de los comités decían haber indicado en su momento. Aunque a juicio de las autoridades delegacionales ello se debe a que “las prioridades cambian” (E-10), este tipo de hallazgo sugiere, si no la falta de un proceso organizativo suficientemente responsivo, sí al menos que existe un problema de eficiencia que pudiera estar repitiéndose en otras zonas del país.

Uno de los problemas más graves que enfrenta la CNCH como estrategia es la falta de un presupuesto propio que permita, como ocurría con el Ramo 26 para Desarrollo Social, concentrar los recursos de todos los programas en un solo presupuesto. Responder presupuestalmente a las demandas de los comités no depende solamente de la SEDESOL —que maneja una cantidad muy limitada de recursos—, sino de las 11 secretarías responsables de los 74 programas que, al menos en el papel, forman parte de la CNCH (véase *DOF*, 2013b). En prácticamente todos los comités que se visitaron en Durango y Tamaulipas se escucharon quejas relacionadas con la falta de recursos (GE-5, véase anexo I). En este sentido, los recursos con los que cuenta la CNCH serían insuficientes para brindar “resultados concretos” necesarios para mantener con vida el proceso participativo. En Durango, por ejemplo, si bien siete municipios forman parte de la CNCH, en tres de éstos no se ha iniciado una sola acción en el marco de esta estrategia, presumiblemente por la falta de recursos. Tanto en ese estado como en Tamaulipas, se encontraron varios comités comunitarios que dicen venir solicitando desde hace varios meses la creación de comedores comunitarios, sin que hayan recibido respuesta de las autoridades.

La viabilidad de los comités como estructuras de participación y organización social dependerá en buena medida de su capacidad para canalizar acciones concretas en beneficio de las comunidades en el corto y mediano plazo. Para ello, sería necesario que la CNCH logre garantizar un flujo estable de recursos. Una alternativa para ello, como sugirió un funcionario de la SEDESOL en Durango, sería que las secretarías y dependencias que forman parte de la estrategia se comprometan o estén obligadas a destinar al menos un porcentaje de su presupuesto a las acciones de la CNCH. Otra posibilidad —también sugiere el funcionario— sería que la CNCH contara al menos con un monto de recursos que pudiera manejarse con un cierto grado de flexibilidad y cuyo destino fuese decidido por los comités, a fin de empoderarlos (E-10).

La incapacidad de la CNCH para responder a las demandas de los comités es aun mayor cuando se trata de los programas y acciones que están fuera del ámbito de la SEDESOL, lo que puede atribuirse directamente a la deficiente coordinación interinstitucional entre las distintas secretarías del gobierno federal. En primer lugar, todavía no está del todo claro cómo se articulan los comités con la lógica multisectorial de la CNCH. En teoría los comités deberían poder optar por los 74 programas enlistados en el decreto de creación de la CNCH (véase *DOF*, 2013b). Sin embargo, en las visitas de campo que se realizaron para este estudio se pudo constatar que los programas que se han venido ofreciendo en las localidades, y por los cuales las asambleas de los comités pueden optar en sus planes de desarrollo comunitario, son esencialmente programas que oferta la SEDESOL.

En Tamaulipas, por ejemplo, a los comités únicamente se les permitió elegir entre tres prioridades y, por lo general, sólo se les atendió una de éstas, tratándose en casi todos los casos de programas de la SEDESOL y no de otras secretarías o dependencias de la administración pública centralizada o descentralizada. Parte de la explicación a ello, según funcionarios de la delegación en ese estado, radica en que varios de los programas que llegan allí “no están todavía alineados a la estrategia de la CNCH”. En Pino Suárez, Durango, diez integrantes del comité comunitario señalaron que no se dio cumplimiento a ninguna de las cuatro demandas que pautaron (un pozo de agua potable, drenaje, ampliación de la red eléctrica e incremento en el número de médicos de la clínica de salud), todas las cuales eran responsabilidad de otras secretarías. En cambio, se les instalaron baños, piso firme, techo y estufas ecológicas, acciones directamente ejecutadas por la SEDESOL.

En Durango la CNCH ha logrado coordinar fundamentalmente acciones en materia de educación, salud y pueblos indígenas, así como a la SEDESOL estatal y al DIF. Sin embargo, ello ha sido posible gracias a factores como la empatía que existe entre funcionarios de gobierno y no a un mecanismo formal que garantice una coordinación interinstitucional adecuada. Si bien las distintas delegaciones de las secretarías de estado se reúnen con frecuencia a discutir acciones de la CNCH y a buscar atender las demandas de los comités, “todavía no se logra entender”, como señaló una funcionaria de la SEDESOL en Durango, “que antes que un programa se trata de una estrategia de gobierno”. Por lo general, señala la funcionaria, “ninguna de las dependencias acepta la idea

de ser coordinada por otra dependencia [en este caso la SEDESOL]” (E-1).

En el municipio de Altamira se visitó el comité de Nuevo Madero, ubicado al borde de una laguna. Aunque los habitantes solían pescar y obtenían de ahí una parte de sus alimentos, desde hace varios años no pueden hacerlo porque la laguna está contaminada por los desechos químicos de la empresa *Dupont*. Por tanto, limpiar la laguna es uno de los temas más importantes para los habitantes de la localidad, aunque el tema ni siquiera aparece dentro del plan de desarrollo comunitario. Cuando se cuestionó a uno de los funcionarios de la SEDESOL responsables por ese municipio las razones por las cuales no fue posible incluir en el plan una iniciativa para limpiar la laguna, éste señaló simplemente que la SEDESOL no tiene contacto con la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) en el estado y “una actividad como ésa no está dentro de lo que podemos comprometernos a cumplir”. A pesar de ello, varios de los programas que contempla la CNCH —y de la cual SEMARNAT es parte— podrían utilizarse para limpiar una laguna contaminada. En efecto, la CNCH no parece haber logrado hasta ahora articular al conjunto de las secretarías que la integran<sup>46</sup>.

---

<sup>46</sup> Para un miembro del Consejo Nacional de la CNCH, “la Cruzada es Rosario y sus subsecretarios”, pero fuera de la SEDESOL “están solos”. Según su perspectiva, “La competencia política y los celos institucionales entre secretarías son un gran obstáculo, especialmente en dependencias como Sagarpa que no dejan que la SEDESOL se meta en su territorio” (E-22).

## *“Armado político” y liderazgo presidencial*

Los comités son objeto de un “armado político” que no necesariamente tiene que ver con un proceso de participación social comunitaria. Según un funcionario de la SEDESOL, por ejemplo, los comités en Tamaulipas fueron creados a partir de la estructura de seccionales del PRI.<sup>47</sup> Durante la visita realizada a ese estado se pudo apreciar que integrantes de los comités acuden a actos públicos masivos, como la toma de protesta de nuevos miembros, a los que asisten autoridades de los tres órdenes de gobierno. Si bien en estos actos se anuncian acciones vinculadas con la CNCH, son utilizados por las autoridades para pronunciar discursos propagandísticos.<sup>48</sup> A dichos actos suelen acudir las presidentas o presidentes de alguno de los comités, pero antes que a presentar demandas o exigir acciones, hacen uso de la palabra para expresar, por ejemplo, su “total gratitud” hacia las autoridades, incluido el presidente de la República mexicana, por “permitirles decidir las acciones” que se realizarán en sus comunidades.

En Tamaulipas se pudo observar también cómo todas las integrantes de comités que fueron cuestionadas informalmente, antes o después de que se llevaran a cabo actos públicos, se reconocían como priístas o votantes del PRI. De igual forma se encontraron presidentas de comités que narraron

---

<sup>47</sup> Quizás precisamente por ello la delegación en ese estado no haya confiado el proceso de formación de comités a los promotores, sino a políticos profesionales como fue mencionado anteriormente.

<sup>48</sup> En uno de estos actos, por ejemplo, Gustavo Torres Salinas, presidente municipal de Tampico, dijo a los presentes: “ustedes pasan a ser hoy parte de un grupo muy selecto: las consentidas y consentidos de Enrique Peña Nieto (EPN)”.

tener una historia de movilización electoral que las ha llevado a organizar mítines, realizar visitas casa por casa en las que invitaban a los vecinos a votar y cómo se han involucrado en la organización de otras actividades proselitistas. Tal es el caso de *La Güera*, presidenta del comité de la CNCH en Nuevo Madero, quien lleva 46 años militando en el partido y señaló durante nuestra entrevista: “Nací priísta y me crié entre familias priístas; el PRI es mi religión”. También en Tamaulipas, integrantes del comité de la CNCH en Valle Verde refirieron que cuando el presidente Peña Nieto visitó el estado fueron a Tampico a brindarle apoyo con carteles y mantas que rezaban: “La Cruzada con Peña Nieto”; “EPN, Altamira está contigo”; “Te apoyamos” (GE-2).

En Durango la estructura del PRI en el estado no parece haber jugado directamente un papel en la formación de los comités, como ocurrió en Tamaulipas. En los dos comités visitados los integrantes señalaron que en ninguna ocasión se les ha convocado a actos públicos, como sí fue señalado en el caso de Tamaulipas. Una funcionaria de la delegación en el estado señaló que fue necesario resistir a las presiones de los líderes seccionales del PRI que buscaban ser incorporados en la estrategia.<sup>49</sup> “No queríamos que fuera así”, apuntó, “queríamos gente ajena a los partidos porque esos líderes sólo benefician a su gente y no a toda la comunidad”. En Durango, donde se pudo percibir un interés mucho mayor que en Tamaulipas por revisar la experiencia de Solidaridad, el proceso enfatizó más la necesidad de generar nuevos liderazgos

---

<sup>49</sup> En grupos de enfoque que se llevaron a cabo en dos localidades de Durango fue posible constatar también cómo los líderes seccionales priístas no participaban de los comités de la CNCH. Si bien algunos de éstos siguen gestionando despensas, su relación se da con los gobiernos estatales y municipales y no con la SEDESOL.

por fuera de las tradicionales formas de intermediación entre ciudadanía y gobierno. Los comités en Durango también forman parte de un “armado político”, como reconoció explícitamente la funcionaria antes citada. Sin embargo, se trata de un armado que no necesariamente transcurre por los canales partidistas tradicionales. “La mayor parte de la gente que está en los comités no creía en el gobierno y ni siquiera iba a votar”, comentó. “Nosotros estamos logrando que vuelvan a creer y eso nos dará una garantía de apoyo”, agregó para luego señalar: “Los tenemos contentos. Ésa es una estructura que nadie nos podrá robar mientras la tengamos con vida (...) esa gente nos cree y nos sigue”.

A diferencia de esfuerzos como Solidaridad, la CNCH no parece ser un tema central en la agenda presidencial ni pareciera existir una voluntad política equiparable a aquellos esfuerzos (E-22, E-23). Si bien es cierto que la CNCH formó parte de los 13 compromisos que el presidente Enrique Peña Nieto enarboló en el Pacto por México, el énfasis que el presidente ha dado a esta iniciativa no parece ser suficiente como para articular al conjunto de su gabinete en torno a una agenda común de combate al hambre. Tampoco hay evidencias de que el presidente tenga intenciones de ir lejos en un proceso de participación y movilización social. Un funcionario de la SEDESOL señala que el presidente Peña Nieto “no tiene una experiencia de organización ni posee una tradición social como la que tenía el presidente Salinas” y “tampoco es un gran simpatizante de la participación, más allá de aquella que tiene fines electorales y de tipo corporativo”. A juicio de este funcionario, “si bien la secretaria Robles

tiene un concepto de participación más avanzado, no va más allá de lo que el presidente quiere”<sup>50</sup>.

Por último, para promover la participación en la CNCH también pareciera necesario flexibilizar las reglas de operación de varios programas, a fin de viabilizar, en particular, iniciativas de corresponsabilidad que permitan a sus beneficiarios involucrarse más directamente en acciones que redunden en su propio beneficio. Según algunos funcionarios de la SEDESOL, iniciativas como éstas podrían desarrollarse con relativa facilidad en obras como pavimentación u otras de mantenimiento urbano y permitirían, además, emplear de forma temporal a los propios beneficiarios e incluso enseñarles un oficio. Un esfuerzo como éste podría lograrse si se ofrece una adecuada capacitación en estas tareas (E-10).

## CONCLUSIONES

En este estudio se han recabado algunas de las experiencias más relevantes de promoción de iniciativas de participación institucionalizada en programas de combate a la pobreza. El enfoque y la metodología utilizada, donde se enfatizó la visión y aprendizaje de algunos funcionarios de dichos programas, además del uso de fuentes documentales, no necesariamente ofrece una visión completa, tarea que además requeriría profundizar en la memoria de las comunidades

---

<sup>50</sup> Otros funcionarios consideran, sin embargo, que no puede compararse el factor presidencial en el periodo de Solidaridad con el actual puesto que se trata de un contexto muy distinto. Mientras el presidente Salinas manejaba los recursos del Ramo 26 con mucha más autonomía, el presidente Peña Nieto tiene un margen presupuestal más limitado.



que han participado en estas iniciativas. Sin embargo, la estrategia adoptada permitió encontrar problemas y retos comunes, así como elaborar una narrativa de la participación en dos importantes programas sociales instrumentados a lo largo de los últimos 25 años.

En estricto sentido, ninguna de las dos estrategias de política social aquí analizadas cumple con todos los criterios de participación delineados en el marco analítico de este estudio. Por ello es posible concluir que la envergadura de las estrategias de participación ensayadas hasta ahora en programas sociales en México todavía es limitada. La falta de un enfoque de derechos en los programas sociales es en gran medida responsable de ello. Si la política social todavía no se ve como un conjunto de acciones orientadas a garantizar derechos fundamentales a los ciudadanos y estos últimos todavía se perciben como beneficiarios en lugar de ser auténticamente tratados como derechohabientes, no es difícil que la participación tampoco se perciba como un derecho humano establecido así en instrumentos internacionales<sup>51</sup>.

En el marco analítico de este estudio se consideraron seis etapas o procesos en los cuales los individuos o grupos de beneficiarios pueden participar: *i)* diagnóstico y elaboración de líneas de base; *ii)* diseño y explicitación de prioridades y áreas de actuación; *iii)* asignaciones presupuestarias de bienes o servicios públicos; *iv)* gestión o ejecución en actividades; *v)* seguimiento, monitoreo y contraloría social y *vi)* evaluación y resultados. Solamente los comités de

---

<sup>51</sup> La falta de un enfoque de derechos ha sido ya apuntado en la literatura para los casos de Progres/Oportunidades (véase, entre otros, Ramírez Sáiz, 2000).

Solidaridad se plantearon una estrategia que abarcaba todas estas fases, aunque, como ya se ha mencionado, los alcances en materia de seguimiento, monitoreo y contraloría social, por un lado, así como evaluación y resultados, por el otro, fueron limitados. La CNCH posee unos lineamientos según los cuales la participación podría influir en prácticamente las seis fases. Las observaciones de este estudio muestran, sin embargo, que la estrategia participativa no se ha planteado, por ejemplo, abarcar la gestión y ejecución de los recursos y que varios funcionarios son escépticos frente a esa posibilidad.

Algo muy similar ocurre cuando se analizan los cuatro niveles de la participación, que abarcan, como se señaló al principio de este estudio, *i)* información, *ii)* consulta, *iii)* colaboración e involucramiento y *iv)* decisión y empoderamiento. Tan sólo en el caso de Solidaridad es posible afirmar que se llegaron a gestar experiencias participativas de colaboración e involucramiento a través de las cuales los beneficiarios formaron parte de procesos en los que administradores de programas y público objetivo compartieron la toma de decisiones. Las iniciativas de la CNCH, aunque podrían apuntar en ese sentido, todavía son muy incipientes. Como se apuntó en este estudio, sólo una mínima parte de las acciones de la CNCH han resultado de las deliberaciones de sus comités. De igual forma, la única experiencia en que la participación alcanzó la cuarta fase descrita en este trabajo —*decisión y empoderamiento*—, se dio con los comités de Solidaridad, donde los beneficiarios se involucraron directamente en acciones de política pública convirtiéndose en gestores de dichas acciones. En este proceso, las autoridades

efectivamente llegaron a transferir una parte del control de la toma de decisiones y del manejo de recursos a los beneficiarios.

La mayor parte de las iniciativas de participación parecen haber obedecido a una motivación de tipo instrumental, antes que normativa. Ciertamente, una parte de los entrevistados apuntó argumentos en los que la participación se percibía como una práctica política que permite profundizar la democracia, es decir, como un fin en sí mismo. Es la visión de quienes plantean, por ejemplo, que “sabe más sobre sus prioridades quien padece los problemas cotidianamente que quienes pretenden resolverlos desde el escritorio”. La mayor parte de los entrevistados, sin embargo, se refiere a la participación como una forma de generar un sentido de apropiación entre las comunidades, promover la eficiencia y la eficacia administrativa, dotar de mayor transparencia al uso de recursos públicos o evitar el uso clientelar de los programas sociales. De manera importante apareció como una motivación relevante el asegurar la gobernabilidad, gracias a la capacidad de los mecanismos de participación para reducir el conflicto social y canalizarlo por vías institucionales. No se encontró una fuerte evidencia, sin embargo, de que la promoción de mecanismos participativos haya obedecido a una lógica de adelgazamiento del Estado, así como a un intento por transferir sus responsabilidades a la sociedad civil.

Como fue posible observar en este estudio, dentro de los factores que han permitido promover la participación se pudo detectar en los tres casos aquí estudiados la importancia de la voluntad política en los más altos niveles, siendo particularmente importante el liderazgo presidencial, así como la existencia de una comunidad de política

social comprometida con una agenda participativa. No es casual que el momento en que la participación social y la organización comunitaria avanzó más —con la experiencia de Solidaridad— los dos factores hayan estado presentes. Es de esperar que cuando uno o más de uno de estos elementos ha estado ausente, los avances hayan sido limitados y, en algunos casos, prácticamente inexistentes. Con todo, el impulso a la participación institucionalizada también requiere de actores sociales y políticos comprometidos con ella. En otras palabras, que la voluntad política y los esfuerzos de las autoridades se traduzcan también en una demanda de participación por parte de los beneficiarios de programas, así como de organizaciones sociales. Aunque esta dimensión no fue suficientemente estudiada en este trabajo, es necesario considerar que la falta de interés por parte de las organizaciones sociales también puede debilitar el alcance de los instrumentos participativos.

En este estudio se logró observar cómo la capacidad de dar respuestas concretas a las necesidades de la gente apareció siempre como uno de los factores más importantes cuando se trata de motivar a las comunidades a participar. En el caso del PRONASOL, ese elemento fue uno de los que permitió asegurar el éxito de la estrategia participativa del programa. Esa capacidad de dar respuesta a necesidades específicas de la gente permitió que la motivación de los beneficiarios creciera y que un número de personas se involucrara de manera más activa en el programa. Por ello una lección que suelen transmitir los gestores de las políticas sociales y de combate a la pobreza analizadas en este estudio es que los espacios de participación deben tener un sentido específico en lugar de reunirse para discutir agendas muy

amplias. Este debate, sin embargo, no está del todo resuelto, pues algunos creen que la participación de la gente debe funcionar para impulsar proyectos de más largo plazo y también para promover discusiones más generales.

Una lección importante de la estrategia participativa de Pronasol es la que tiene que ver con la falta de un presupuesto propio que no dependa de la concurrencia de un gran número de dependencias ni que necesariamente esté sujeto a las reglas específicas de operación de cada programa. Al respecto es posible afirmar que el amplio margen de maniobra que logró Solidaridad con los recursos del Ramo 26, el cual no se ha vuelto a observar, explica en gran medida la capacidad de atender a las demandas concretas canalizadas por los comités. Si bien es un avance importante el que la CNCH busque revertir la lógica tecnocrática de política social que por 18 años ha dominado, la estrategia participativa de la CNCH difícilmente será exitosa si el programa no logra garantizar suficientes recursos y una estructura administrativa responsiva frente a las demandas de los comités, como lo apunta el más reciente informe del CONEVAL (2014, p. 180). Para ello es necesario, en primer lugar, que exista una coordinación interinstitucional adecuada entre las secretarías que forman parte de la CNCH, no sólo en el nivel federal, sino también en la esfera estatal y regional. Sería deseable, además, que la CNCH pudiera contar con un presupuesto propio que pueda asignarse para atender las demandas de los comités sin que el total de sus acciones dependan del compromiso que asuman las distintas secretarías que forman parte de la CNCH. Sería posible empoderar a los comités de la CNCH, por ejemplo, si ésta al menos contara con un monto de recursos cuya asignación respondiera directamente a las

necesidades de los comités. Otra alternativa sería que las secretarías que forman parte de la estrategia se comprometan o estén obligadas a destinar al menos un porcentaje de su presupuesto a las acciones de la CNCH.

Las observaciones que sobre la estrategia de la CNCH se realizan en este estudio todavía son preliminares y de ningún modo pretenden ser conclusivas, en primer lugar porque la propia CNCH aún no se ha consolidado y, en segundo, porque la muestra observada en campo, la cual se reduce a dos estados, no puede considerarse representativa. A partir de lo observado, sin embargo, es posible apuntar que en sus dos primeros años la estrategia participativa de la CNCH adolece de una falta de claridad y coherencia en sus objetivos (con funcionarios que se plantean medios y metas muy diferentes) y donde incluso se observan deficiencias en niveles básicos como el de la información. Como se apuntó en la segunda sección de este estudio, los beneficiarios de los programas no conocían cuestiones básicas de la CNCH. En varios de los comités visitados, por ejemplo, sus integrantes no sabían que esta estrategia se compone, según su decreto de creación, de un menú de 74 programas (aunque según algunos análisis el número es inferior), de entre los cuales podrían teóricamente escoger. Se encontraron también miembros de comités que no conocían sus funciones, particularmente tesoreros y vocales de control y vigilancia. Si bien es cierto que la Subsecretaría de Participación Social y Desarrollo Comunitario y el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) realizan una serie de talleres de capacitación en los que se pretenden subsanar estas deficiencias, es necesario que esfuerzos como éstos

cuenten con los recursos financieros y humanos necesarios para cubrir a la mayor parte de comités.

Uno de los elementos que limitan más la proyección de una estrategia participativa en el mediano y largo plazo es la falta de organizaciones de segundo piso que permitan agregar comités en estructuras municipales, regionales o estatales, como llegó a intentarse en la última etapa de Solidaridad. En efecto, para que los comités funcionen es preciso que se vinculen a proyectos de desarrollo regional (E-22), para lo cual es esencial que se articulen en instancias superiores que permitan promover una visión de conjunto más allá de las necesidades inmediatas de cada localidad. En el estado de Durango, al poco tiempo de iniciada la CNCH, se dio una experiencia de este tipo al crear una estructura de comités regionales de coordinación y control orientados esencialmente a promover la comunicación, intercambiar experiencias e “integrar a las comunidades en un sentido más amplio”, a partir de una visión que permitiera ver más allá de su realidad inmediata e incorporar una “perspectiva regional” (E-10). Dichos comités regionales aglutinaron a cerca de 30 comités de la CNCH y se planteó que llegaran a formar una estructura estatal. Sin embargo, la iniciativa fue descontinuada —según señalaron funcionarios de la delegación— por intervención del subsecretario de Participación y Organización Comunitaria. Las razones no están del todo claras.

A medida que la CNCH avanza, las expectativas de los comités irán creciendo y es de esperar que las demandas de los beneficiarios se incrementen. En las entrevistas se pudo percibir, por ejemplo, cómo los miembros de los comités han comenzado a reclamar acciones de la CNCH que no indicaron originalmente como prioridad en sus planes de

desarrollo, como es el caso de los tan publicitados comedores comunitarios. Como se ha señalado ya, entre las autoridades de la SEDESOL no está claro hasta dónde se espera que llegue el papel de los comités. Algunos funcionarios planean que lo deseable sería que la CNCH eventualmente llegue a presupuestar el 100% de sus acciones junto a los comités. Para que ello sea posible, sin embargo, sería necesario precisamente poder contar con organizaciones de segundo piso que permitan pautar acciones más allá del ámbito local inmediato, como ya se mencionó. Algunos funcionarios plantean que los comités deben llegar a funcionar como un “organismo vivo”, que logren ser “autogestionables”, promover acciones de “corresponsabilidad”, e incluso que sean capaces de formular demandas frente a cada una de las dependencias de gobierno que forman parte de la CNCH, para así generar presión sobre éstas (E-1). Para que una estrategia como ésta tenga éxito, sin embargo, será necesario desplegar un ambicioso esfuerzo en materia de capacitación y formación de liderazgos que apenas parece haber comenzado.

Es necesario insistir en que si la coordinación interinstitucional es uno de los mayores retos de la CNCH —como lo apunta el más reciente informe de CONEVAL (2014)— también lo es para su propia estrategia participativa, pues de dicha coordinación depende en gran medida que los comités logren ser lo suficientemente responsivos. La coordinación interinstitucional presenta retos en todos los niveles de gobierno. Por ello es necesario que las dependencias que integran la CNCH coordinen sus acciones en el nivel federal, pero también que se formen mesas de concertación en el nivel estatal (y quizás también regional y municipal)



donde se establezcan compromisos formales con todas las dependencias de gobierno. La creación de organizaciones de segundo piso que aglutinen el trabajo de los comités y a cuyas reuniones pudieran asistir delegados de las distintas dependencias que forman parte de la estrategia, podría ofrecer una excelente oportunidad para crear espacios de concertación que comprometan a las distintas áreas de gobierno.

Los promotores también juegan un papel clave en la promoción de una iniciativa de participación como un vínculo entre los funcionarios de los programas y sus beneficiarios, muchas veces en las zonas más remotas del país. Una de las lecciones del trabajo de los promotores es la importancia de que quienes llevan a cabo esta labor sean personas de las propias comunidades, que realmente las conozcan y que mantengan una comunicación permanente con los comités. Es necesario que los promotores cobren un sueldo decoroso y lleven a cabo su trabajo con el apoyo material necesario. Sería oportuno también evaluar si los promotores que han sido contratados hasta ahora cuentan con el adecuado nivel de preparación para actuar en dichas comunidades o si dichas tareas eventualmente requerirían un mayor grado de profesionalización.

## BIBLIOGRAFÍA

- Barajas, G. (1997). Comités de Solidaridad en México. Surgimiento y evolución de la estructura organizativa promovida a partir del PRONASOL, en *Estudios Sociológicos*, núm. 15 (45), pp. 741-771.
- Blanco, M. & Martínez, P. (2012). Civil Society Organizations and Conditional Cash Transfers Programs in Latin America: The Case of Oportunidades in Mexico, en *Estudios Críticos del Desarrollo*, núm. 2 (II), pp. 147-166.
- Canto, M. (2012). Política social y sociedad civil: la participación de las organizaciones civiles en la política social, en Valencia, E., Gendrau, M. & Tepichín, A. (coords.), *Los dilemas de la política social, ¿Cómo combatir la pobreza?*, Guadalajara, Ibero/ITESO/Universidad de Guadalajara, pp. 369-383.
- Chávez, A. & Rodríguez, F. (1998). El Programa de Solidaridad y la organización comunitaria en el estado de Morelos, México, en *Estudios Demográficos y Urbanos*, núm. 13 (2), pp. 378-405.
- Contreras, Ó. & Bennet, V. (1994). National Solidarity in the Northern Borderlands: Social Participation and Community Leadership, en Wayne, C., Craig, A. & Fox, J. (coords.), *Transforming State-Society Relations in Mexico, The National Solidarity Strategy*, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California.
- Consejo Consultivo del PRONASOL (1994). *El Programa Nacional de Solidaridad*, México, Fondo de Cultura Económica.

- CONEVAL. (2014). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2014*.
- Dagnino, E. (2005). Meanings of Citizenship in Latin America, en IDS Working Paper 258. Brighton, Institute of Development Studies.
- Dagnino, E., Olvera, A. & Panfichi, A. (2006). *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Diario Oficial de la Federación. (22 de enero de 2013a). Lineamientos de organización y funcionamiento de los Comités Comunitarios de la Cruzada contra el Hambre y de los Programas Sociales Federales.
- Diario Oficial de la Federación. (22 de enero de 2013b). Decreto por el que se establece el Sistema Nacional de la Cruzada Nacional contra el Hambre.
- Fox, J. & Aranda, J. (1996). *Decentralization & Rural Development in Mexico: Community Participation in Oaxaca's Municipal Funds Program*, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, Monograph Series 42.
- Hevia, F. (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*, Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Hevia, F. (2007b). Contraloría social y protección de programas sociales, Seminario Internacional Caudos y Derechos, Protección de programas sociales y construcción de ciudadanía, documento de trabajo, PNUD.

- Hevia, F. (2008). Between Individual and Collective Action: Participation and Public Oversight in Mexico's Oportunidades Programme, en *IDS Bulletin* núm. 38 (6), pp. 64-72.
- Hevia, F. (2009). Mecanismos de participación ciudadana y control social en los programas de transferencia condicionada de renta en México y Brasil, un análisis comparado”, en *Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, núm. 22 (2), versión electrónica.
- Hevia, F. (2011). Citizen Participation and Public Oversight in Mexico's Oportunidades Programme, *IDS Bulletin*, núm. 38 (6), pp.65-73.
- Irarrázaval, I. (2005). *Participación ciudadana en programas de reducción de la pobreza en América Latina*, documento de trabajo, Diálogo Regional de Política, BID.
- Landázuri, G. (2010). Participación: discurso o democratización del desarrollo, en *Espacio Abierto Cuaderno Venezolano de Sociología*, núm. 19 (4), pp. 663-679.
- Olvera, A. (2009). Participación ciudadana y protección de los programas sociales en México, en Gómez-Álvarez, D. (coord.), *Candados y contrapesos. La protección de los programas, políticas y derechos sociales en México y América Latina*, Guadalajara, ITESO, pp. 273-291.
- Ramírez, J. (2000). Pobreza y participación ciudadana. Los planteamientos programáticos de Pronasol y Progresá, en Valencia, E., Gendreau, M. & Tepichín, A. (coords.), *Los dilemas de la política social. ¿Cómo*

- combatir la pobreza?*, Guadalajara, Ibero/ITESO/ Universidad de Guadalajara, pp. 349-367.
- Rojas, C. (1992). El Programa Nacional de Solidaridad: hechos e ideas en torno a un esfuerzo, *Comercio Exterior*, núm. 42 (5), pp. 440-448.
- SEDESOL. (1994). *Solidaridad, Seis años de trabajo*, México, Subsecretaría de Desarrollo Regional, SEDESOL.
- SEDESOL. (2014). *Coloquio Elementos Sustantivos para la Definición del Programa México sin Hambre*, México, Universidad Autónoma Metropolitana.
- Sobrino, J. & Garrocho, C. (1995). *Pobreza, política social y participación comunitaria*, Toluca, El Colegio Mexiquense/Secretaría de Desarrollo Social.
- Salinas de Gortari, C. (2000). *México: un paso difícil hacia la modernidad*, México, Plaza & Janés Editores.

## *Entrevistas y grupos de enfoque*

- E-1. Subdelegada de Participación Social y Desarrollo Comunitario en Durango, noviembre de 2014.
- E-2. Líder de la Confederación Nacional Campesina durante el gobierno de Carlos Salinas, agosto de 2014.
- E-3. Promotora de la CNCH en la zona mazahua, Estado de México, agosto de 2014.
- E-4. Miembro de la organización The Hunger Project, integrante del Consejo de la CNCH, junio de 2014.
- E-5. Promotor de la CNCH en la zona mazahua, Estado de México, agosto de 2014.
- E-6. Excoordinador de PRONASOL para el norte del país. Fungió también como coordinador de Participación Social en la campaña presidencial de Luis Donaldo Colosio y Ernesto Zedillo. En el gobierno de este último fue director del DIF, septiembre de 2014.
- E-7. Secretario Técnico de la Comisión Intersecretarial de la CNCH, SEDESOL. Fungió como enlace de Organización Social para el Noroeste y subdelegado de Organización Social de la SEDESOL en Sonora, agosto de 2014.
- E-8. Coordinador de Asesores de la SEDESOL, SEDESOL, octubre de 2014.
- E-9. Excoordinador(a) de delegaciones de la SEDESOL durante el gobierno de Ernesto Zedillo. Fue también procurador Agrario y delegado del INI en tiempos de Solidaridad, agosto de 2014.
- E-10. Delegado de la SEDESOL en Durango, noviembre de 2014.
- E-11. Coordinador de Delegaciones de la SEDESOL, septiembre de 2014.

- E-12. Promotor de la CNCH en la zona mazahua, Estado de México, agosto de 2014.
- E-13. Directora del Instituto Nacional de Solidaridad, Exintegrante del Consejo Consultivo de la SEDESOL.
- E-14. Subdelegado de la SEDESOL en Tamaulipas, responsable de la formación de los comités de la CNCH, septiembre de 2014.
- E-15. Subdelegado de la SEDESOL en Baja California entre 1991 y 1994, septiembre de 2014.
- E-16. Exmiembro del Consejo Consultivo del PRONASOL; académico de la UNAM y consultor, septiembre de 2014.
- E-17. SEDESOL 1993-1998, septiembre de 2014.
- E-18. Director Centro Sur de la Unidad de Microrregiones de la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano, SEDESOL; exdirector de Organización Social de PRONASOL, septiembre de 2014.
- E-19. Coordinador de Planeación, Evaluación y Prospectiva de la Delegación de la SEDESOL en Durango, noviembre de 2014.
- E-20. Director General de Desarrollo Comunitario de la SEDESOL, agosto de 2014.
- E-21. Asesor de la SEDESOL, octubre de 2014.
- E-22. Miembro del Consejo Nacional de la CNCH; exdelegado de la SEDESOL en Morelos, agosto de 2014.
- E-23. Director General de Organización Social de la Secretaría de Programación y Presupuesto de 1991 a 1993 y exdelegado de la SEDESOL en Hidalgo, julio y agosto de 2014.
- E-24. Delegado de la SEDESOL en Tamaulipas, octubre de 2014.

E-25. Consultor, excoordinador del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (2001-2006), marzo de 2013.

*Grupos de enfoque*

GE-1, Comité de la CNCH en la localidad de Nuevo Madero, Altamira, Tamaulipas, septiembre de 2014.

GE-2, Comité de la CNCH en la localidad de Valle Verde, Altamira, Tamaulipas, septiembre de 2014.

GE-3, Comité de la CNCH en colonia Presidente, Sector 1, Altamira, Tamaulipas, septiembre de 2014.

GE-4, Cuatro promotores de la zona mazahua, septiembre de 2014, ciudad de México.

GE-5, 34 promotores del municipio de Durango, Durango, noviembre de 2013.

GE-6, Comité de la CNCH en la localidad de Pino Suárez, municipio de Durango, Durango.

GE-7, Comité de la CNCH en la colonia San Carlos, municipio de Durango, Durango.



ANEXO 1. Condensado del grupo de enfoque realizado entre promotores de la CNCH en Durango

<i>Equipo</i>	<i>Avances positivos</i>	<i>Obstáculo 1</i>	<i>Obstáculo 2</i>	<i>Obstáculo 3</i>
1	Disposición, entusiasmo y credibilidad de la comunidad. Solidaridad entre comunidad y compañeros promotores. Vínculos de amistad entre los promotores y la gente de la comunidad.	El retraso en el pago a promotores.	Recursos materiales insuficientes.	Falta de apoyos de los programas sociales.
2	Participación social, beneficios de diferentes tipos de programas.	El retraso en el pago a promotores. Sólo son intermediarios entre las comunidades y las autoridades, no tienen facultades.	Reglas de operación de los programas.	Inclusión de colonias irregulares que no son acreedoras a programas.
3	La participación de la gente en la estrategia. Con pocos recursos la gente ha visto beneficios. La gente tiene un mayor conocimiento de los programas sociales.	El retraso del pago a los promotores.	La CNCH es una estrategia por lo que no hay un recurso fijo.	La gente quiere los programas al momento.

ANEXO 1  
(continuación)

4	La promoción y participación de los programas que llegan a la gente ayudan a incrementar el interés en la participación.	La falta de recursos financieros y materiales para los promotores (automóvil, viáticos, etcétera). Débil coordinación interinstitucional.	Apatía de la gente en participar por falta de credibilidad en las instituciones.	No se ha visto la solución a lo plasmado en los diagnósticos y planes de desarrollo.
5	La conformación del comité. La participación comunitaria.	Carencia de programas.	Intervención de líderes sociales.	Falta de credibilidad de la ciudadanía.
6	La cohesión social, la disposición por parte de la sociedad, el dinamismo y compromiso del equipo de la CNCH.	Limitación de recursos.	Falta de trabajo conjunto entre distintas instituciones.	Falta de credibilidad hacia el gobierno.
7	El compromiso del equipo de la CNCH, el llevar los programas directamente a las colonias, la participación de la gente.	Falta de credibilidad de la gente al principio.	El liderazgo político influía en las personas.	Falta de recursos materiales para el trabajo de los promotores (vehículos, gasolina, etcétera).

*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,*  
de la colección Cuadernos de Investigación  
en Desarrollo, editado por el Programa Universitario de  
Estudios del Desarrollo de la UNAM, publicado en  
medio electrónico internet, formato pdf el 14 de  
septiembre de 2018, tamaño del archivo 1 Mb.  
El diseño de portada y la formación estuvo a cargo de  
Nayatzin Garrido Franco. La edición estuvo al cuidado  
de Vanessa Jannett Granados Casas

Este cuaderno presenta los resultados de un estudio sobre la participación en programas sociales contra la pobreza en México a través de entrevistas con actores clave, grupos de enfoque y una revisión de diferentes documentos. El trabajo se centra en el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), que constituye una de las experiencias más importantes de participación en el México actual, y en la más reciente Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH), lanzada en 2012 por el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto.

Hernán Gómez es posdoctorante del Centro de Investigación y Docencia Económicas, doctor en Desarrollo por el Instituto de Estudios de Desarrollo de la Universidad de Sussex y licenciado en Ciencias Políticas por la UNAM.

ISBN 978-607-30-0801-3



9 786073 008013

**UNAM**  
La Universidad  
de la Nación