

Planeación participativa como instrumento de política social: el caso de la Cruzada Nacional contra el Hambre

The Participative planning approach as a social policy tool: the case of the Cruzada Nacional contra el Hambre

Bertha Verónica Martínez-Flores

María de Lourdes Romo Aguilar

Gustavo Córdova-Bojórquez

Correspondencia: veronica.martinez@uacj.mx

Profesora-Investigadora. Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3999-2003>

Correspondencia: lromo@colef.mx
Profesora-Investigadora. El Colegio de la Frontera Norte. ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-6380-2770>

Correspondencia: gcordova@colef.mx
Profesor-Investigador. El Colegio de la Frontera Norte. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9085-1375>

Fecha de recepción:

30-agosto-2020

Fecha de aceptación:

17-marzo-2021

Resumen

La Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH) –estrategia central de política social del Gobierno de México 2012-2018– promovió la incorporación del ciudadano a través de la conformación de comités comunitarios y un enfoque participativo. En este trabajo se analiza la planeación participativa y su potencial para promover la participación de la comunidad en el desarrollo local e impulsar la apropiación de un programa social, tomando como caso la implementación de la CNCH en Monterrey, Nuevo León. Los esquemas participativos son una propuesta con posibilidades para lograr la inclusión de la ciudadanía en las políticas sociales, no obstante, los resultados de este análisis dejan claro que la necesidad de cumplir metas y la falta de continuidad de la estrategia limitaron los alcances de la planeación participativa.

Palabras clave: participación social, política social, metodologías participativas, programas sociales, planeación.

Abstract

The Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH by its acronym in spanish), a social policy strategy in Mexico, promoted citizen participation through the establishment of community committees and a participatory approach. This paper studies the participative planning approach and its potential to promote community participation in local development and the appropriation of a social program, through the case of the CNCH in Monterrey, Nuevo Leon. This research shows that participatory schemes are a proposal with possibilities, but many obstacles limit participation, such as the requirement to achieve goals and the lack of continuity concerning the strategy.

Key words: social participation, social policy, participative methodology, social programs, planning.

Introducción¹

En las políticas sociales mexicanas se utilizan desde hace varias décadas esquemas participativos para impulsar la incorporación de la ciudadanía, particularmente en programas que tienen un componente de desarrollo comunitario. Por ejemplo, en el siglo XX se desarrollaron mecanismos de participación en acciones de política de combate a la pobreza como el Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER) y la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), y más tarde el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) (Ordóñez, 2002). Posteriormente, tanto el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) como el Programa Oportunidades tuvieron sus propios esquemas de participación vinculados a la corresponsabilidad gobierno y sociedad (Bello y Luque, 2013; Hevia, 2009); entre ellos la planeación² participativa.

En el caso de la Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH), la participación de la comunidad fue un eje central para el desarrollo de la estrategia. Desde su diseño se le concedió la capacidad de transformar al beneficiario pasivo en activo, empoderarlo, generar cohesión social, fortalecer la confianza e impulsar la formación de ciudadanía, permitir mayor permanencia de las acciones y apropiación de los programas (SEDESOL, 2014a). Por ello, el Programa Nacional México sin Hambre 2014-2018 (PNMsH),³ planteó en su objetivo 6 “Promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre” (SEDESOL, 2014a, sección 5.1.6),⁴ a través de la consolidación de los mecanismos de participación social, y el fortalecimiento de los actores sociales para la promoción de la cohesión y el capital social.⁵ Entre las acciones por realizar se encontraban: formar comités comunitarios (CC), fortalecer

¹ Esta investigación contó con el apoyo de una beca Posdoctoral CONACYT otorgada a la primera autora.

² En este artículo se utiliza la palabra planeación, porque es el término empleado en la CNCH, pero esto no implica menoscabo ni desconocimiento de los estudiosos del tema en la corriente latinoamericana, que prefieren el término planificación.

³ Con el PNMsH se formaliza la CNCH.

⁴ Los primeros cinco objetivos fueron: cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación; disminuir la desnutrición infantil aguda y crónica, y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez; aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas; minimizar las pérdidas post-cosecha y de alimentos durante su almacenamiento, transporte, distribución y comercialización; y promover el desarrollo económico y el empleo de las zonas de mayor concentración de pobreza extrema de alimentación (SEDESOL, 2014a).

⁵ “Estrategia 6.1 Consolidar mecanismos de participación social para que las personas y sus comunidades sean sujetos activos en las políticas públicas” y “6.2 Fortalecer a los actores sociales para que a través de sus actividades

redes comunitarias e “instrumentar en los programas sociales modelos de participación en la planeación, operación, seguimiento y evaluación” (SEDESOL, 2014a, Estrategia 6.1), además de utilizar métodos participativos. De esta manera, entre 2013 y 2015 se impulsó la creación de CC en Monterrey, Nuevo León; uno de los 400 municipios donde arrancó la CNCH. Ahí, con la guía del equipo promotor⁶ se conformaron CC y se realizaron diagnósticos y planes de desarrollo comunitario utilizando la planeación participativa.⁷

Así, las políticas de desarrollo social han reclamado la inclusión de las comunidades en su implementación, utilizando la planeación participativa como una herramienta para lograrlo, bajo el supuesto de que esto potenciará la formación de ciudadanos responsables de su desarrollo y de los programas gubernamentales. Sin embargo, aunque diversas voces reconocen la capacidad de las herramientas participativas (Máttar y Cuervo, 2017; Sandoval, Sanhueza y Williner, 2015; Ziccardi, 2014), existen pocas evidencias que muestren sus alcances en los programas de las políticas sociales y, en general, poco se ha reflexionado sobre las metodologías participativas y su pertinencia (Canto, 2006). En consecuencia, este artículo tiene como objetivo analizar la planeación participativa implementada dentro de la CNCH y su potencial para la incorporación de la ciudadanía, y para la apropiación de un programa de desarrollo social.

Para cumplir con dicho objetivo, el artículo se divide de la siguiente manera: primero se presenta el abordaje teórico sobre participación y planeación participativa para dimensionar el objeto de estudio; segundo, se declaran los procedimientos metodológicos utilizados en esta investigación; tercero, se muestran el diseño y la implementación de los esquemas participativos dentro de la CNCH a partir de la revisión del caso de Monterrey; cuarto, se reflexiona sobre el uso de la planeación participativa en el caso analizado; al final se vierten algunos comentarios a manera de conclusión.

promuevan el desarrollo de la cohesión y el capital social de grupos y zonas que viven en situación de vulnerabilidad y exclusión”. (SEDESOL, 2014a, sección 5.1.6)

⁶ También llamados brigadistas.

⁷ La planeación participativa “permite identificar en campo a las personas en condiciones de mayor pobreza en una comunidad, disminuyendo los errores de focalización provocados por problemas de precisión en las estadísticas o padrones” (SEDESOL, 2014b, p. 85).

1. Participación social y comunitaria

Villafuerte (2014) define participación en la política pública como: “la incorporación de la ciudadanía en la discusión de las políticas, planes y programas del Estado dirigido a resolver los problemas focalizados y sectoriales de la sociedad” (pp. 86-87). Bajo esta idea se reconoce que la participación puede darse desde abajo, pero requiere capital social como punto de partida –lo que da más posibilidades de integrar a la población–, y de una institucionalidad sólida y reglas claras que permitan el diálogo. Como plantea Canto (2006), los niveles de participación son múltiples, y van desde solo estar informado, pasan por la asociación, hasta alcanzar el control.

En México, la Ley General de Desarrollo Social (2018, 25 de junio) regula la incorporación del ciudadano en la política social; en particular la participación social, y la reconoce como un derecho a intervenir de manera individual o colectiva en los diferentes momentos y niveles de la misma. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2015) considera que la participación social es un elemento de cohesión social, y enfatiza que pese a las múltiples definiciones hay consenso al entenderla como el “involucramiento de los sujetos que componen una sociedad en los distintos ámbitos de lo público” (p. 99). Hay, entonces, diferentes marcos institucionales que posibilitan la participación en las políticas de desarrollo social; sin embargo, Villafuerte (2014) sugiere que además de este esquema institucional se deben dar otras condiciones, como:

- Canales claros de participación social y reconocimiento a estos por parte del Estado.
- Una metodología compartida para poder recuperar estos mecanismos y peticiones de participación, para ser incorporados a la negociación de la elaboración e implementación de la política pública.
- Condiciones reales de transparencia en la asignación de recursos.
- Políticas bien establecidas de rendición de cuentas, como uno de los componentes básicos del nuevo diálogo entre ciudadanía y el Estado (p. 90).

Otro tipo de participación organizada, impulsada en las políticas de desarrollo social, es la comunitaria. Esta se centra en los habitantes de un determinado territorio y lo que pueden hacer al juntarse para desarrollar actividades en beneficio de su comunidad, con el fin de fomentar la iniciativa de los individuos para la solución de problemáticas muy puntuales

y particulares (Galeano y Sáinz, 2003; Wiensfeld, 2015) o, incluso, para la autoayuda (Cunill, 1997). Las acciones se gestionan a través de mecanismos locales y se busca que este tipo de participación surja desde las bases y estimule procesos psicosociales (Wiensfeld, 2015). La participación, en cualesquiera de sus formas y niveles y en todos los momentos de la política de desarrollo social, es deseada y necesaria, por lo que se han construido andamiajes institucionales para su impulso; pero poco se ha discutido sobre las metodologías participativas y su pertinencia en función de las formas organizativas de los grupos (Canto, 2006).

1.1 Planeación participativa

Uno de los recursos para alcanzar metas colectivas es la planeación. A nivel general, la planeación es una técnica o instrumento destinado “a adecuar y racionalizar el proceso de toma de decisiones” (Miklos, 1988, p. 18), y se conoce como planeación social cuando esta busca desarrollar el entendimiento entre diversos actores, tanto públicos como privados, para alcanzar niveles de bienestar a mediano y largo plazo. Se define como una “organización colectiva de conjuntos de decisiones que involucran a múltiples agentes” (Coraggio, 1994, p. 190), cuya participación y alcances dependerán de la propia sociedad y de sus relaciones con el Estado.

En América Latina, los primeros esfuerzos para incluir al ciudadano en la planeación se hicieron en los años sesenta del siglo XX, como parte del modelo económico de industrialización por medio de sustitución de importaciones (Cunill, 1997). Sandoval (2014) establece que el enfoque participativo se compone de métodos y herramientas para incorporar a diversos actores en un proceso, particularmente de desarrollo territorial, conforme a cinco etapas: 1) preparación y organización; 2) etapa de diagnóstico; 3) formulación de la estrategia de desarrollo; 4) ejecución y administración del plan; y 5) seguimiento, evaluación y ajuste. Además, señala diversos aspectos que es importante reconocer:

- Mayor probabilidad de menores costos en la aplicación de las estrategias definidas a partir de la incorporación de la comunidad.
- Problemas y potencialidades del territorio mejor definidos.
- Necesarios recursos humanos calificados para guiar el proceso.
- Mayor tiempo en la elaboración del plan.

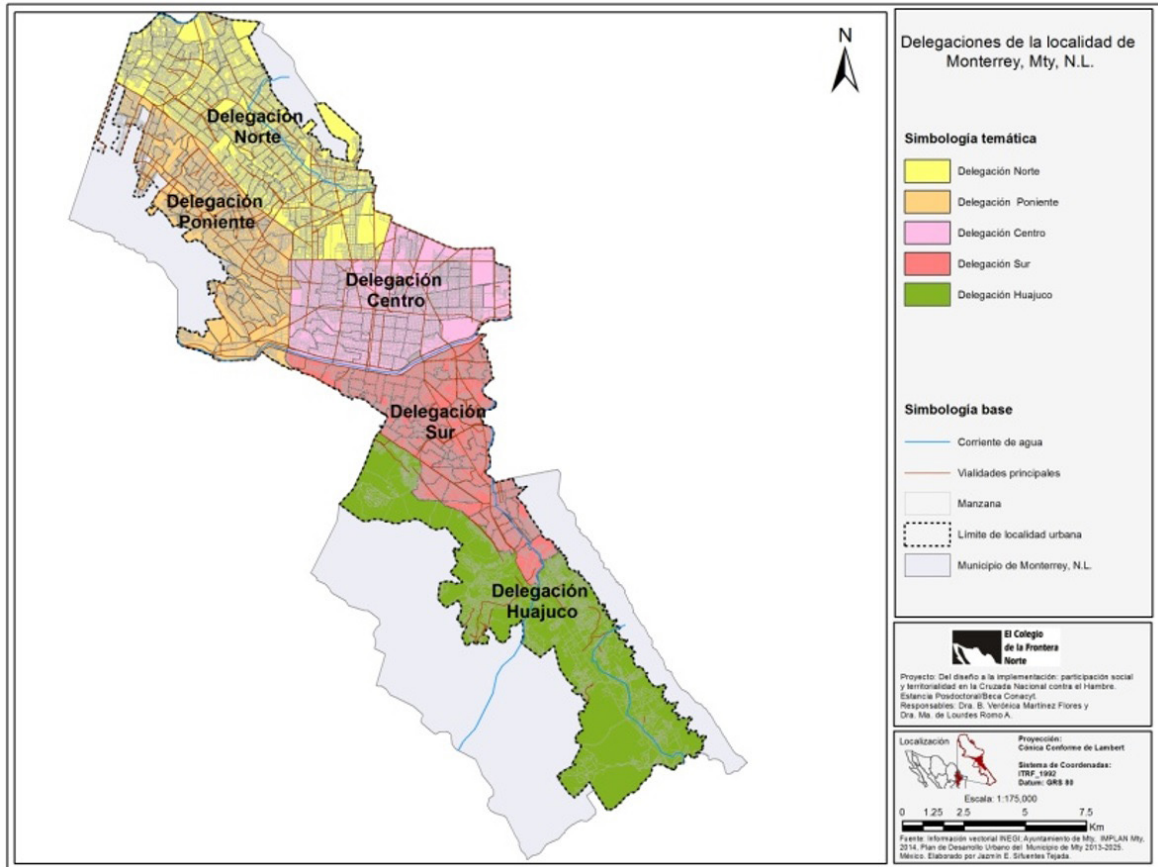
A juicio de Sandoval, Sanhueza y Williner (2015), existen diferentes grados de incorporación y, por lo tanto, diferentes niveles de participación ciudadana, estos son: 1) informativo, que se restringe a la entrega de información al ciudadano; 2) consultivo, ejercicios de consultas a personas y grupos para saber opiniones, propuestas e intereses en torno a un asunto público; 3) decisorio, en el que existe influencia de la ciudadanía en la toma de decisiones; y 4) cogestión, en el cual los ciudadanos participan en la implementación y seguimiento. Desde esta perspectiva, el objetivo no es solamente tener un plan como producto final; su prioridad es mejorar la capacidad de la población para modificar sus condiciones en el futuro (Máttar y Cuervo, 2017). De ahí la importancia del enfoque participativo en la planeación y su propuesta: la construcción de acciones para lograr el desarrollo debe surgir de las comunidades en una lógica de abajo hacia arriba.

2. Metodología

Para el análisis de la CNCH se utilizó el estudio de caso como estrategia de investigación, que de acuerdo con Yin (1981) permite aproximarse a un fenómeno contemporáneo en un contexto dado y es útil cuando las fronteras entre fenómeno y contexto no son claras. El estudio de caso es ampliamente utilizado en las ciencias sociales y en sus diferentes disciplinas. En su uso tradicional, la exploración al dato empírico se realiza después de la exploración teórica (Yin, 2003), como se hizo en el trabajo para la realización de este artículo.

Para recolectar la información se utilizaron las técnicas de investigación documental y la entrevista semi-estructurada. Se revisaron diversos documentos oficiales obtenidos en páginas web oficiales, así como insumos proporcionados por la institución local, por ejemplo, la *Guía metodológica para la elaboración del diagnóstico y plan de desarrollo comunitario* (SEDESOL, s.a.), y diagnósticos y planes comunitarios de diversos CC de Monterrey. En el caso del municipio de Monterrey, Nuevo León, se llegaron a tener hasta 420 CC en la segunda etapa (SD-CNCH, correo electrónico, 23 de septiembre de 2015). Para esta investigación se entrevistaron a 18 personas, participantes de las mesas directivas de diferentes CC; a cinco promotoras de las cuatro zonas de trabajo (norte, poniente, centro y sur) (ver Mapa 1); además, a la Subdelegada de la CNCH en Nuevo León, a los coordinadores de la zona sur y centro, así como a la responsable de la metodología por parte de la Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL).

Mapa 1. Delegaciones de localidad de Monterrey, Nuevo León⁸



Fuente: elaboración propia, con base en INEGI (2018) y Ayuntamiento de Monterrey, IMPLAN Monterrey (2014).

Si bien el objetivo del estudio fue conocer la CNCH, como parte de una política social implementada por una administración pública que impulsa la participación de los ciudadanos, de manera particular interesaban las metodologías utilizadas, como la planeación participativa. Por lo anterior, este estudio de caso es instrumental, ya que más allá de comprender solo el escenario, trata de entender el fenómeno (Stake, 1999) de la participación en la política social.

⁸ Esta división por delegaciones se obtuvo del Plan de Desarrollo Urbano del municipio de Monterrey, 2013-2025 (Ayuntamiento de Monterrey, IMPLAN Monterrey, 2014), si bien el mapa que utilizó la Subdelegación de la CNCH en Nuevo León también delimitó su trabajo a las primeras cuatro regiones, no se corresponde con exactitud con la propuesta del IMPLAN.

3. El caso: la CNCH en el municipio de Monterrey

Monterrey fue uno de los municipios seleccionados para la implementación de la CNCH. Entre 2013 y 2015 se realizaron dos etapas de instrumentación de la estrategia en diversas colonias de esa ciudad (SD-CNCH, comunicación personal, 26 de junio de 2015). Para la elaboración de los planes comunitarios fue relevante la interacción entre las promotoras⁹ y los miembros de los CC. El proceso de planeación participativa fue realizado por jóvenes que incorporó la UANL, institución con la cual se firmaron convenios de colaboración para desarrollar las dos primeras etapas de la CNCH. La primera etapa de intervención se llevó a cabo en 2013; mientras que la siguiente se realizó en el segundo semestre de 2014 y continuó hasta 2015, dado que –como lo manifestó una informante– la implementación empezó tarde (SD-CNCH, comunicación personal, 26 de junio de 2015). El personal de campo y promotor inicialmente estaba conformado por estudiantes de pregrado¹⁰ de diferentes facultades de la UANL, pero en la segunda etapa se incluyó también a personal recién egresado de las carreras y se les denominó gestores y vinculadores.

En el caso de Monterrey, el territorio de trabajo se dividió en cuatro zonas y se procuró que el personal de campo habitara dentro o cerca de la colonia intervenida, tal como lo establecía la metodología, pero en algunos casos esto no fue posible, por ejemplo, en la zona sur fue particularmente complicado cumplir con este requisito, dada la escasa disponibilidad de estudiantes de esa zona en el programa: “*Lamentablemente, donde más nos ha pegado es en la zona sur y ahí es donde batallamos mucho para encontrar quien nos cubra también en esas zonas*” (Responsable CNCH-UANL, comunicación personal, 20 de marzo de 2015). Los CC se conformaron en la primera etapa, mientras que en la segunda se ratificaron o rectificaron, aunque también se formaron nuevos. Ambas etapas se desarrollaron siguiendo un proceso participativo.

El trabajo realizado por el personal de campo en la primera etapa consistió en: 1) contactar a los actores importantes de la comunidad; 2) convocar a asambleas; 3) realizar reunión para formar el comité y seleccionar la mesa directiva; y 4) llevar a cabo la identificación de necesidades a través de un diagnóstico participativo. En cada comunidad se debió llevar a cabo diversas asambleas; sin embargo, algunos miembros de CC entrevistados

⁹ En su mayoría fueron mujeres las que desarrollaron el trabajo de promoción.

¹⁰ Principalmente del Programa de Trabajo Social.

reconocían haber tenido solamente una asamblea en la primera etapa. En la siguiente etapa participaron gestoras y vinculadoras quienes retomaron los CC formados en la primera etapa. Se contó con una guía metodológica con la cual el personal fue capacitado:

“Hubo muchas asambleas que se llevaron a cabo, nos apegamos a la guía metodológica, verdad, [...] o sea la metodología estuvo más completa ya; más completa en el sentido de que yo sentí que la primera vez como [que] nos habían dado la mitad de la guía metodológica, y realmente nada más fue la conformación de comités comunitarios y ahorita ya se dio el seguimiento”. (SD-CNCH, comunicación personal, 26 de junio de 2015)

El proceso de planeación participativa se explicitó en la *Guía metodológica para la elaboración del diagnóstico y plan de desarrollo comunitario* (SEDESOL, s.a.), donde se establecieron el número de asambleas, objetivo y resultados esperados (ver Tabla 1).

Tabla 1. Proceso de planeación participativa por medio de asambleas comunitarias en la CNCH

Proceso	Objetivo	Resultados a obtener
Asamblea de presentación e información de la localidad.	Informar a los habitantes de la localidad en qué consiste la Cruzada contra el Hambre y su metodología de trabajo.	Anuencia de la localidad para participar y recibir los beneficios de la CNCH.
Asamblea para la definición de objetivos, oportunidades, problemática y designar representantes de la localidad para trabajos de campo (comisiones auxiliares).	Identificar objetivos, necesidades, demandas, problemas, ilusiones, entre otros, de los habitantes de la localidad y el establecimiento y organización de la ruta de trabajo comunitario para atender dichas necesidades. Designar comisiones auxiliares.	Listado de necesidades y prioridades de atención y designación de comisión de apoyo para el autodiagnóstico.
Asamblea para la validación de los resultados de los diagnósticos.	Dar a conocer a la asamblea la información de campo recopilada y validar dicha información.	Acuerdo de aprobación de la información de la asamblea.
Asamblea para la validación de propuestas y toma de decisiones.	Dar a conocer a la asamblea las propuestas de intervención conforme al resultado del diagnóstico validado en la asamblea anterior para su análisis y, en su caso, aprobación.	Listado de propuestas de intervención.
Asambleas de seguimiento.	Mantener a la población informada de los logros y resultados.	

Fuente: elaboración propia, con base en SEDESOL (s.a.).

La primera asamblea se celebró para fortalecer y consolidar los comités comunitarios. Tuvo como objetivo ratificar o rectificar a sus miembros, aunque también se dio la desintegración de comités. En este último caso, en que se disolvió el comité, se retomó el folio (número) del CC y se reasignó a un comité de nueva creación; cuando esto no se logró, los folios quedaron sin usarse.

La información recopilada en estas asambleas y en el trabajo de campo permitió al personal promotor elaborar un documento denominado “Diagnóstico y plan comunitario”, contemplado en la *Guía metodológica para la elaboración del diagnóstico y plan de desarrollo comunitario* (SEDESOL, s.a.). Inicialmente se planteó uno por comité, pero en Monterrey en algunos casos se concentró la información en más de uno, bajo el supuesto de que esto permitiría agrupar necesidades similares de aquellos CC territorialmente contiguos

y plantear proyectos que impactaran sobre las necesidades de diferentes comités. De esta manera “*La Cruzada te da la radiografía exacta de lo que la gente necesita en cada una de las colonias*” (SD-CNCH, comunicación personal, 23 de mayo de 2014). El plan comunitario fue un producto tangible del proceso de planeación participativa y debía reflejar el trabajo realizado entre promotoras y comunidad, y contener:

la matriz de indicadores a atender, opciones de solución, metas que se proponen alcanzar por cada indicador, acciones necesarias para cumplir con las metas, recursos necesarios, calendario de programación y responsables de cada una de las acciones previstas para los que se pueden designar las Comisiones de Trabajo que acepte la asamblea. (SEDESOL, 2013, p. 6)

En la *Guía Metodológica* se enunciaba que el documento producto del proceso participativo debía consignar: presentación, antecedentes, introducción, objetivos, marco de referencia, la situación del medio físico, social y económico de la colonia, además de impactos esperados. En el caso de Monterrey, se compararon 10¹¹ diagnósticos y planes comunitarios que mostraban un formato similar, y que seguían parte de las pautas establecidas en ese documento; sin embargo, una diferencia importante entre ellos fue el hecho de que uno agrupaba la información de cuatro comités. En estos documentos se registraron problemas, causas y posibles alternativas; incluso contenían una guía de las instituciones responsables de atender cada problema, además de propuestas.

4. Análisis: planeación participativa en una política social

La planeación participativa es un enfoque que involucra a las comunidades en su desarrollo con metodologías y herramientas diversas, las cuales permiten reconocer oportunidades y problemáticas para la construcción de objetivos comunitarios que guíen un proceso colectivo de acciones, además de establecer normas de convivencia mediante el diálogo y la deliberación. En suma, trata de identificar e impulsar capacidades ciudadanas que posibiliten mejorar las condiciones de vida (Máttar y Cuervo, 2017). El análisis realizado a la planeación participativa implementada en la CNCH mostró aciertos en su uso; sin embargo, hubo

¹¹ Se restringió a este número por la falta de acceso a los mismos.

deficiencias que limitaron su potencial como herramienta para el desarrollo comunitario y para la apropiación del programa por parte de la población de un territorio intervenido.

4.1 Participación limitada y falta de continuidad

Como se mostró en la revisión de la literatura, una planificación participativa habitualmente se compone de cinco etapas: 1) preparación y organización; 2) etapa de diagnóstico; 3) formulación de la estrategia de desarrollo; 4) ejecución y administración del plan; y 5) seguimiento, evaluación y ajuste (Sandoval, 2014). De acuerdo con el diseño participativo establecido en la *Guía metodológica para la elaboración del diagnóstico y plan de desarrollo comunitario* (SEDESOL, s.a.), antes de la primera asamblea debía realizarse un trabajo de preparación y organización con las autoridades municipales y otras instituciones importantes –por ejemplo, presidentes municipales y/o miembros de cabildo–, esto para coordinar el proceso de implementación y conocer las características de la comunidad o zona de intervención.¹²

Formalmente, la segunda asamblea marcaba el inicio del diagnóstico participativo. Para conocer la situación de la localidad se debían aplicar diversas técnicas –dinámicas, dibujos colectivos, transectos, técnicas de consenso, entre otras– y conformar comisiones auxiliares para el reconocimiento de campo, así como para el acopio de la información del medio físico, social y económico. Sin embargo, el análisis mostró un proceso metodológico accidentado, uno de los principales factores fue que no se reconoció la existencia de prácticas tradicionales en las relaciones entre instituciones y comunidad, mismas que deben ser consideradas en todo diagnóstico social.

Diferentes autores han mostrado la importancia de los actores y sus relaciones en la implementación de una política pública (Lejano et al., 2007; May, 2018), ya que son una variable que puede limitar o posibilitar una intervención. En la *Guía metodológica* se recomendaba al equipo promotor ser honesto, realista y no ofrecer incentivos materiales porque el proceso se debía dar “de existir voluntad y deseo de participar de la población, [y] que los recursos y apoyos llegarán después de que se realice una serie de trabajos con la

¹² Que se complementarían con la investigación *in situ*.

población” (SEDESOL, s.a., p. 8); sin embargo, en algunos casos la población participante en los CC reconoció la importancia de “ayudas” para seguir con el proceso:

“Sí, como en marzo, ya vino [la promotora] y quería retomar el grupo, y otra vez se volvió a hacer lo mismo de gente, de las mismas que estábamos, para que volviera a tomarse el grupo. Y sí, sí quisimos, pero luego después ya que le decíamos a la gente pues la gente ya no quería porque decía que no, que al cabo como quiera no les habían dado nada de ayuda, o sea nada de eso. Entonces ya no quisieron la gente venir a las juntas ni nada de eso”. (EH, comunicación personal, 19 de junio de 2015)

Los incentivos son parte de las tradiciones de “participación” en los programas sociales mexicanos, y su omisión generalmente afecta el proceso de planeación; en el caso estudiado de la CNCH, se tuvieron que reconfigurar e incluso deshacer algunos CC para la segunda etapa. El segundo factor que afectó el proceso metodológico fue la falta de continuidad, pues se inició la creación de los CC sin un modelo claro de implementación, con una estrategia aún en construcción y con tiempos determinados por los procesos burocráticos, los cuales detuvieron el trabajo en las comunidades, como lo comentó el siguiente informante:

“Lo que pasa es que se comenzó, este..., 2013, a diciembre 2013, y luego después se quedó como que se detuvo un poquito, no por completo, vaya, pero en la comunidad sí, entonces, este, se seguían viendo, se seguían, por ejemplo [nombre], que es el responsable, seguía teniendo esas reuniones con Sedesol México y pues con este tema de la Cruzada. Entonces fue en el 2014, bueno, este año pasado, que se empezó otra vez a retomar este tema para otra vez comenzar; no comenzar: continuar trabajando en las comunidades”. (Responsable CNCH-UANL, comunicación personal, 20 de marzo de 2015)

En el caso de Monterrey, como en otras partes del país, el personal promotor se retiró de la comunidad ante la falta de recursos para la continuidad del programa. Esto incidió negativamente en el proceso organizativo y la participación social.

4.2 Desarrollo local y sentido de comunidad

El diseño de una estrategia comunitaria con base en una metodología participativa permite definir mejor los problemas del territorio (Sandoval, 2014), ya que facilita conocer de manera puntual y desde la visión de los actores locales los problemas, recursos y posibles soluciones para lograr el desarrollo. En este orden de ideas, un trabajo desde lo local, de abajo hacia arriba, como este tipo de planeación, estimula procesos psicosociales como el empoderamiento: “concientización, liderazgo, sentido de comunidad, solidaridad, identidad, ayuda mutua, compromiso” (Wiesenfeld, 2015, p. 348), todo lo cual es necesario para lograr la gestión social e incidir en los programas sociales.

En el caso de la CNCH, en el diseño metodológico se contempló incorporar a la población durante todo el proceso. La participación sería más activa a partir de la segunda asamblea, dedicada a identificar problemáticas y oportunidades, y a seleccionar a los integrantes de la mesa directiva y las comisiones de trabajo; a estos colonos se les confiaría parte del proceso y acciones que implicaban un compromiso por su parte. La confianza hacia la institución se generaría en la medida que se atendieran las necesidades puntuales de la comunidad y las inquietudes presentadas en las asambleas de seguimiento. La metodología asumía además la gestación de relaciones sociales de ayuda mutua entre los actores de la comunidad, y la creación de lazos y compromisos para el desarrollo de la misma.

La CNCH pretendía empoderar a la comunidad al implementar la intervención comunitaria de abajo hacia arriba. La responsabilidad de dirigir el proceso recaía en el personal promotor y la comunidad proveía información sobre su localidad, pero (como en todo proceso comunitario) también en sus expectativas y formas de ver la vida. En ese sentido, había un reconocimiento de los saberes de la comunidad y de su capacidad para identificar las problemáticas, fortalezas y oportunidades con las que cuentan como colectivo, y también de sus conocimientos sobre los recursos naturales, el medio social y económico. Sin embargo, en el caso estudiado resultó evidente el papel protagónico de las promotoras de la CNCH, consecuente con esquemas de relaciones verticales tradicionales de los programas sociales. En la práctica, si bien se dejó a la mesa directiva y comisiones la recopilación de datos para la construcción del diagnóstico y el plan comunitario, su participación en el análisis fue menor. Esta situación era contraria a la esencia misma de las propuestas participativas,

ya que se privilegió la visión del experto en intervención. Al respecto una promotora narró lo siguiente:

“Lo que es un diagnóstico de todos los datos que recabamos en todas las juntas que hicimos, que más o menos fueron cuatro, de las propuestas que ellos plantearon, de lo que nosotros como trabajadores sociales observamos en cuanto a las necesidades de lo que ellos expresaban, y todo eso se retroalimentó y pues de ahí sale en diagnóstico”. (Promotora MN, comunicación personal, 23 de abril de 2015)

En la CNCH, los CC se pensaron como espacios para crear lazos entre la comunidad a partir de reuniones constantes que permitieran a los colonos reconocerse como una entidad comunitaria, construir lazos de confianza y cooperar para alcanzar beneficios, como mejoras de equipamiento e infraestructura. La planeación participativa era el medio para provocar en la comunidad una reflexión sobre lo que fueron, lo que son y lo que quieren ser, a través de ejercicios de recuperación de su historia y de visitas domiciliarias para identificar necesidades específicas. Sin embargo, en el trabajo de campo se observó que el equipo promotor se limitó a obtener la información necesaria para lograr la meta: diagnósticos y planes comunitarios, desaprovechando la oportunidad de construir una ciudadanía interesada en su desarrollo y apta para apropiarse del programa social, de manera tal que pudiera llegar a ser autogestiva.

4.3 Personal promotor y presidentas¹³

En la opinión de Van Meter y Van Horn (1993), la comunicación es importante en la implementación de las políticas públicas, ya que permite transmitir de manera clara los objetivos y evita crear falsas expectativas entre la población participante. Para que una

¹³ Las promotoras y los promotores fueron las personas que establecieron una relación cercana con las comunidades y dirigieron el trabajo en cada CC, que estuvo constituido por la comunidad y la mesa directiva. Esta última se conformó por: presidente, tesorero y vocales. El presidente fue el representante de la comunidad, realizó acciones de gestión y fue el contacto con las autoridades, además le correspondió “III. Informar a la comunidad y a los miembros del Comité de las actividades realizadas o por realizar; IV. Auxiliar al Tesorero en las aportaciones de la comunidad convenidas con las autoridades, en función de la obra o acción prevista en los Programas Sociales Federales; V. Convocar a reuniones periódicas a los miembros del Comité y presidirlas; VI. Asistir acompañado por los miembros del Comité a las reuniones de información organizadas por la comunidad; VII. Organizar y convocar, en coordinación con las autoridades, las asambleas generales para planear programas y acciones de trabajo; VIII. Coordinar las actividades de los integrantes del Comité para el logro de los objetivos” (SEDESOL, 2013, p. 4).

planeación participativa alcance su propósito, es necesario contar con recursos humanos calificados capaces de guiar un proceso de esta naturaleza (Sandoval, 2014). Si el responsable de un proceso comunitario no cuenta con las habilidades para dirigir la interacción y la comunicación en las asambleas, mantiene un contacto escaso con las comisiones de trabajo y con los CC, o no da respuestas claras y asertivas a las inquietudes de la comunidad –por lo menos a nivel informativo–, alimentará la desconfianza.

En el caso de Monterrey, las promotoras entrevistadas tenían bajo su responsabilidad alrededor de diez comités comunitarios distribuidos en unidades territoriales amplias, lo que limitó su tiempo de trabajo con cada comité. Como se mencionó, una de las formas para enfrentar este escenario fue incorporar personal que viviera en las comunidades a intervenir, pero esto no se logró en los casos revisados.¹⁴ Ante la premura del tiempo –conforme al convenio con SEDESOL– para la entrega de las diferentes actas y otros documentos, además de la recolección de información para la construcción de los diagnósticos y los planes comunitarios, la tarea de las promotoras se enfocó en cumplir con la entrega de los productos esperados y quedó en segundo plano lograr un proceso comunitario para la mejora de capacidades ciudadanas.

Otros elementos que deben considerarse en esta situación son los liderazgos y sus intereses, ya que marcan los tiempos de la comunidad e inciden en la planeación, por ejemplo, la presidenta de un CC, y lideresa de la comunidad, canceló una reunión grupal con el único argumento de que le habían comentado que no se podía realizar; reagendó la reunión e invitó también a personal de la CNCH, específicamente al coordinador de Monterrey y a la subdelegada de Nuevo León, y logró entablar una relación directa con ellos.

Es importante destacar que estas relaciones crean oportunidades que pueden convertirse en capital político para los liderazgos, pero no necesariamente en capital social comunitario, por lo que las habilidades del personal promotor son la piedra angular para impulsar proyectos formativos colectivos y neutralizar la capitalización y protagonismo de los liderazgos. Si bien la planeación participativa es una oportunidad para el aprendizaje tanto del personal implementador como de la comunidad y una herramienta útil para incorporar a la ciudadanía en el proceso de la política social, en el caso estudiado dentro de la CNCH la participación se convirtió en un requisito del modelo ante la premura para alcanzar los productos esperados, y

¹⁴ De las cinco promotoras entrevistadas, solamente una era vecina de la colonia.

no en un proceso educativo y de fomento de capacidades en la ciudadanía, que le permitieran potenciar su propio desarrollo y apropiarse del programa.

Conclusiones

La planeación participativa es un instrumento valioso para el desarrollo e impulso de un proceso colectivo de aprendizaje. La CNCH incorporó la participación de la población en el desarrollo de los diagnósticos y planes comunitarios; la expectativa era tener como producto final un documento elaborado conjuntamente por cada promotora y los colonos, denominado “Diagnóstico y plan comunitario”, que concentraría las características de la localidad del CC, así como las necesidades y acciones por realizar para atender sus carencias. En términos generales, se puede afirmar que en el municipio de Monterrey se logró la meta de la CNCH al conformar y consolidar CC con sus respectivos diagnósticos y planes comunitarios, pero no así el objetivo sobre participación comunitaria, ya que no se afianzaron mecanismos de participación, ni se logró que la comunidad se organizara de manera autónoma para apropiarse del programa.

Los esquemas participativos identifican las características de la comunidad en la que se interviene para conocer las necesidades, pero también para considerar las fortalezas y oportunidades con las que cuenta y que serán insumos para el desarrollo de la misma. De hecho, las aproximaciones participativas asumen que el desarrollo de un proceso comunitario debe llevar a los integrantes del grupo a reflexionar sobre su realidad; en este sentido, el uso de técnicas para observar un antes y un después de la comunidad es un instrumento que posibilita esta reflexión. En el caso de la CNCH se recomendó hacer uso de estas técnicas a partir de la segunda asamblea; sin embargo, en los planes comunitarios revisados no se hizo hincapié en la identificación de fortalezas, y se enfatizaron los problemas presentes en las comunidades.

En el esquema de planeación de la CNCH se estableció que los propios comités definieran los problemas que debían atender las instituciones responsables y estar preparados para la gestión; sin embargo, en el caso de Monterrey, los CC visitados evidenciaron que la comunidad dependía de las acciones promovidas por el equipo implementador, por lo que la planeación participativa estuvo dirigida por un “representante” de la institución y unos cuantos vecinos. En este proceso todavía se asoma la estructura tradicional, donde el

personal promotor, que no trabajaba formalmente para el gobierno era, en el imaginario de la comunidad, representante de SEDESOL, lo que le confería autoridad ante los miembros del comité. Si bien en el diseño se planteó que, como preferencia, el promotor fuera vecino de la colonia en que intervenía, esto no siempre sucedió así, por lo que en algunos casos siguió siendo un agente ajeno a la comunidad.

En términos generales, la participación es necesaria para el éxito de una política social como la presentada, que se concibió para que la ciudadanía se apropiara de su desarrollo. El análisis muestra que su implementación permitió elaborar diagnósticos y planes comunitarios para los diferentes comités comunitarios, pero no tuvo éxito en la formación de una ciudadanía autogestiva. Lo anterior deja claro que los programas con enfoques participativos aún tienen como asignatura pendiente la parte medular de las metodologías participativas: el desarrollo integral de verdaderos procesos que configuren una ciudadanía que tome un rol central en sus localidades. También hace patente la necesidad de analizar los postulados sobre la participación y profundizar en el uso de metodologías participativas en las políticas sociales. Tal reflexión permitirá que este bagaje teórico no sea un mero recurso instrumental, sino una herramienta que genere confianza y facilite el desarrollo de aprendizajes e identidades comunitarias, además de potenciar la cooperación incluso fuera de la institución.

Referencias bibliográficas

- Ayuntamiento de Monterrey, IMPLAN Monterrey (2014). *Plan de Desarrollo Urbano del Municipio de Monterrey 2013-2025*. http://portal.monterrey.gob.mx/pdf/2013_2025.pdf
- Bello Sánchez, R. y Luque Brazán, J. C. (2013). Entre lo que se dijo y se hizo. Democracia y participación ciudadana en las políticas sociales en México 1988-2004. En Arzate Salgado, J., Maingon, T. y Alvarado, N. (Coords.). *Políticas sociales en Iberoamérica. Entre la precariedad y el cambio social*. (Pp. 113-133). México: Red Iberoamericana para el Estudio de las Políticas Sociales/UNAM/Universidad de Colima.
- Canto Chac, M. (2006). En búsqueda de la participación ciudadana en el desarrollo social. En Ordóñez Barba, G., Enríquez Rosas, R., Román Morales, I. y Valencia Lomelí, E.

- (Coords.). *Alternancia, políticas sociales y desarrollo regional en México*. (Pp. 401-425). México: El Colegio de la Frontera Norte.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2015). *Cohesión social: balance conceptual y propuesta teórico metodológica*. México: CONEVAL.
- Coraggio, J. L. (1994). *Territorios en transición. Crítica a la planificación regional en América Latina*. México: UAEM.
- Cunill Grau, N. (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Venezuela: CLAD y Nueva Sociedad.
- Galeano, S. y Sáinz, J. (2003). La participación y gestión social. En Chávez, J. C. (Coord.). *Participación social: retos y perspectivas*. (Pp. 95-112). México: Universidad Nacional Autónoma de México/Plaza y Valdés.
- 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. *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, 22, s.p.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2018). *Conjunto de datos vectoriales*. <https://www.inegi.org.mx/datos/>
- Lejano, R., Ingram, H., Whiteley, J., Torres, D. y Agduma, S. (2007). The Importance of Context: Integrating Resource Conservation with Local Institutions. *Society & Natural Resources: An International Journal*, 20(2), 177-185.
- Ley General de Desarrollo Social (2018, 25 de junio). http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_250618.pdf
- Máttar, J. y Cuervo, L. M. (2017). *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe. Enfoques, experiencias y perspectivas*. México: CEPAL.
- May, P. J. (2018). Reconsiderando los fracasos de la implementación: La perspectiva de los regímenes de políticas públicas. En Pardo, M. C., Dussauge Laguna, M. y Cejudo, G. (Eds.). *Implementación de políticas públicas. Una antología*. (Pp. 283-318). Santiago: CIDE.
- Miklos, T. (1998). *Criterios básicos de planeación*. México: UNAM. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=514>
- Ordóñez Barba, G. (2002). *La política social y el combate a la pobreza en México*. México: UNAM.

- Sandoval, C. (2014). *Métodos y aplicaciones de la planificación regional y local en América Latina*. Santiago: Naciones Unidas CEPAL.
- Sandoval, C., Sanhueza, A. y Williner, A. (2015). *La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad. Las estrategias de participación ciudadana en los procesos de planificación multiescalar*. Santiago: Naciones Unidas CEPAL.
- Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (s.a.). *Guía metodológica para la elaboración del diagnóstico y plan de desarrollo Comunitario*. México.
- _____ (2013). *Lineamientos de organización y funcionamiento de los Comités Comunitarios de la Cruzada Contra el Hambre y de los Programas Sociales Federales*. México.
http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Cruzada/Lineamientos_COMPLETOS.pdf
- _____ (2014a). *Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional México sin Hambre 2014-2018*, miércoles 30 de abril de 2014. México.
- _____ (2014b). *Elementos técnicos de diseño, planeación e instrumentación del Programa Nacional sin Hambre*. http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Cruzada/Programa_Nacional_Meexico_Sin_Hambre_Elementos_Metodologicos.pdf
- Stake, R. E. (1999). *Investigación con estudio de casos*. Madrid, España: Ediciones Morata.
- Van Meter, D. S. y Van Horn, C. E. (1993). El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual. En Aguilar Villanueva, L. F. (Ed.). *La implementación de las políticas*. (Pp. 97-146). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Villafuerte Valdés, L. V. (2014). Políticas públicas y participación social: hacia la generación del capital social en México del Siglo XXI. *Administración y Organizaciones*, 17(32), 71-98.
- Wiesenfeld, E. (2015). Las intermitencias de la participación comunitaria: Ambigüedades y retos para su investigación y práctica. *Psicología, Conocimiento y Sociedad*, 5(2) 335-387.
- Yin, R. (1981). The Case Study Crisis: Some Answers. *Administrative Science Quarterly*, 1, 58-65.
- _____ (2003). *Case Study Research. Design and Methods*. EEUU: Sage.
- Ziccardi, A. (2014). Procesos de planificación participativa en centros históricos. En Cortés Rocha, X. (Coord.). *Planificación participativa en centros históricos. Tres casos de estudio: Campeche, Guanajuato y Zacatecas*. (Pp. 117-140). México: UNAM.