



**El Colegio  
de la Frontera  
Norte**

**AUTOGESTIÓN COMUNITARIA EN PROGRAMAS  
DE DESARROLLO SOCIAL  
COMUNIDAD DIFERENTE EN  
NUEVO LEÓN Y BAJA CALIFORNIA 2008-2010.**

Tesis presentada por

**Luz Helena Salgado Locela**

para obtener el grado de

**DOCTORA EN CIENCIAS SOCIALES CON  
ESPECIALIDAD EN ESTUDIOS REGIONALES**

Tijuana, B. C., México  
2010

*A Maria Elena, Victor Hugo padre, David, Victor Hugo hijo, Isabel, y Roberto, quienes me han apoyado y acompañado a lo largo de este proceso “estudiantil”. Gracias por su cariño, comprensión y paciencia.*

## **Agradecimientos**

Agradezco a CONACYT el financiamiento otorgado para mis estudios y a El Colegio de la Frontera Norte por permitirme ser parte de su historia.

A la Dra. SÁrah Martínez, cuyas fortalezas como ser humano compiten a la par de sus destrezas como investigadora. Espero algún día retribuir la dedicación que brindas a tus estudiantes.

A la Dra. Socorro Arzaluz y al Dr. Jesús Arroyo, por su acompañamiento y observaciones a lo largo de este trabajo. Gracias por su capacidad de diálogo y por hacer de esta investigación un documento más sólido e integrado.

A todas aquellas personas que facilitaron mi trabajo de campo, contestaron mis preguntas, y atendieron mis solicitudes. De manera especial al personal de SEDIF Baja California y SEDIF Nuevo León quienes cubrieron la mayor parte de los gastos operativos en las comunidades: Lic. Federico Requenes, Lic. Gloria Hernández, Lic. Elvira Cortés, Lic. María Luisa Rodríguez, C.P. Mario Amezcua, Lic. Gerardo Torres, Lic. Jazmín Ruiz, y Oswaldo Márquez.

Al personal del Colegio de la Frontera Norte en Monterrey, Dr. Camilo Contreras, y Jaime. A las promotoras de Red Móvil Urbana y a los miembros de los equipos estratégicos de ambos estados con quienes compartí momentos muy agradables. A mis amigos que me dieron hospedaje durante mi estancia en Monterrey, Mexicali y Toluca: Mónica, Adán, Argelia, Socorro, Julieta.

A las personas que me ayudaron en la codificación, procesamiento, y captura de información, gracias por su formalidad y por su profesionalismo: Arturo, David, y Alma. Y a quienes siempre recurro en caso de emergencias, técnicas, y anímicas: David y Roberto.

A la planta docente, al personal administrativo y de biblioteca, gracias por su amabilidad, sus conversaciones y su paciencia. A mis amigos y compañeros de doctorado: A Ruth e Isaac por su ejemplo, a Rosy por sus anécdotas, Fabiola por su sensibilidad, René su buen humor, Isabel por su compasión, Joselito por su personalidad. Y con quienes ya tengo más haberes y años de conocer: Bety, Caro Trejo, Adina, Choco, Ana, Edgar, Vlady, Fer, Gabriel, Anahí, Oscar, Caro Ramírez, Julieta, Jannette, Maca, Joséé, Liliana.

## INDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN .....	1
CAPÍTULO I	
MARCO TEÓRICO.....	15
1. Desarrollo económico y desarrollo social: fines compartidos	
Economía tradicional, política y desarrollo económico .....	16
Desarrollo económico.....	17
Desarrollo social.....	18
Evolución de las teorías del desarrollo económico .....	21
El enfoque de capacidades básicas: Amartya Sen.....	29
2. Política Social	
Definición.....	31
Modelos y debates teóricos .....	36
Espacio y tiempo en la política social .....	37
La política social como derechos sociales de la ciudadanía post-industrial.....	39
La política social como marco para una política de desarrollo .....	42
La gestión de la política de desarrollo social .....	45
Planeación social del espacio .....	47
3. Participación comunitaria	
La ambigüedad de la participación.....	49
Definiciones de participación.....	50
Escalas, grados y formas de participación.....	54
Empoderamiento en la participación .....	59
Participación comunitaria.....	60
La comunidad .....	62
Formas de participación comunitaria .....	65
La autogestión .....	68
Planeación por consenso .....	72

Posiciones de Estado hacia la participación comunitaria.....	74
Reflexiones finales .....	77

## CAPÍTULO II.

PARTICIPACIÓN Y DESARROLLO COMUNITARIO EN MÉXICO .....	85
1. Necesidades humanas, el desarrollo y su política.....	86
2. Contexto de la participación comunitaria como política social en Latinoamérica y México: una revisión .....	88
3. Programas de combate a la pobreza en México y su relación con la participación comunitaria. ....	101
4. Relación Estado-sociedad civil hacia un modelo de desarrollo.....	113
5. Modelo hipotético explicativo sobre la evolución y el impacto de programas de desarrollo social orientados a la participación comunitaria.....	123

## CAPÍTULO III

DISEÑO Y OPERACION DEL PROGRAMA COMUNIDAD DIFERENTE.....	133
1. Aspectos generales del Programa Comunidad Diferente en el contexto de la política social mexicana.....	134
2. Diseño e implementación de Comunidad DIFerente .....	147
3. Análisis de la Normatividad del Programa .....	159
4. Comunidad DIFerente en el estado de Nuevo León: Marco Legal .....	169
5. Diseño y operación de las estrategias en Nuevo León.....	172
6. Comunidad DIFerente en el estado de Baja California: Marco legal y operación .....	182

## CAPÍTULO IV. COMUNIDAD DIFERENTE:

PARTICIPACIÓN, GESTIÓN Y BIENES PRODUCIDOS.....	191
1. Contexto socioeconómico y política de desarrollo social en la Frontera Norte. ....	192
2. Resultados de la tipología de organización comunitaria (modelo hipotético explicativo) .....	200

Comportamiento temporal de la participación en los estados de Nuevo León y Baja California.....	200
Comportamiento temporal de la gestión en los estados de Nuevo León y Baja California.....	215
3. Identificación de las principales dimensiones analíticas a partir de los perfiles individuales de los participantes.....	231
Las dimensiones explicativas de la participación.....	231
Identificación de las principales dimensiones explicativas de la gestión.....	239
Reflexiones finales .....	247
4. Vinculación de los resultados de la participación y gestión en metas de mayor alcance .....	248

## CAPÍTULO V

CONCLUSIONES .....	253
1. Lineamientos generales de investigación .....	253
2. Conclusiones Teóricas .....	258
3. Conclusiones Metodológicas .....	262
4. Conclusiones de diseño e implementación del programa.....	263
5. Resultados de participación, gestión y articulación.....	269
6. Recomendaciones de política.....	279

BIBLIOGRAFIA .....	I
--------------------	---

LISTA DE SIGLAS Y ACRONIMOS .....	XXI
-----------------------------------	-----

## ANEXO 1

Aspectos Metodológicos.....	XXV
1. Criterios de selección temporal y espacial y caso de estudio.....	XXV
2. Selección de la muestra, cuestionario y entrevista.....	XXVIII

Selección de la muestra 2008 y 2009 .....	XXIX
El cuestionario .....	XXXI
La entrevista .....	XXXII
Distinción rural y urbana.....	XXXIV
Análisis factorial.....	XXXIV
Bibliografía .....	XXXV
ANEXO 2	
CUESTIONARIO.....	XXXVI
ANEXO 3	
Guía de entrevista semi-estructurada .....	XLV
ANEXO 4	
Relación de Comunidades Seleccionadas.....	XLVI
Comunidad DIFerente Nuevo León 2008.....	XLVI
Relación de Comunidades Seleccionadas.....	XLVII
Red Móvil Urbana Nuevo León 2008 .....	XLVII
Relación de Comunidades Seleccionadas.....	XLVIII
Red Móvil Urbana Nuevo León 2008 .....	XLVIII
Relación Grupos de Apoyo Desarrollo Comunitario.....	XLIX
Baja California 2008.....	XLIX
ANEXO 5	
Códigos y categorías de preguntas abiertas de cuestionario.....	L
Pregunta de actividades coordinadas o dirigidas .....	L
Códigos y categorías de preguntas abiertas de cuestionario.....	LI
Pregunta de ¿quiénes son y cómo lo ayudarían? (personas, grupos, instituciones).....	LI
Códigos y categorías de preguntas abiertas de cuestionario.....	LII
Pregunta de ¿Con quiénes ha establecido contacto para obtener un servicio para su comunidad? (personas, grupos, instituciones).....	LII

## **INDICE DE TABLAS, FIGURAS Y GRAFICAS**

Tabla 1. Escala de la participación ciudadana de Arnstein (1969).

Tabla 2. La participación comunitaria y toma de decisiones en los programas sociales, Pliego (1996).

Tabla 3. Matriz de las Formas de Participación Comunitaria de Pliego (1996).

Tabla 4. Nuevas prácticas de gobernanza bajo ajustes a la política social: Chile y Brasil en los años noventa.

Tabla 5. Relación Estado-Sociedad en los proyectos políticos.

Tabla 6. Manejo de la participación comunitaria en los principales programas nacionales de combate a la pobreza en México (1973-2009).

Tabla 7. Indicadores descriptivos de cambios en capacidades: Mosner (2005).

Tabla 8. Hipótesis de evolución esperada de los grupos de trabajo pertenecientes a programas cogestionarios según su antigüedad en aspectos de colaboración, inclusión, capacidades e incidencia.

Tabla 9. Montos federales asignados a los programas alimentarios (Ramo 33) y programas de desarrollo comunitario 2000-2010 del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

Tabla 10. Cobertura de Comunidad Diferente en México (2004-2009).

Tabla 11. Presupuesto ejercido para operar Comunidad DIFerente en los estados de Nuevo León y Baja California (2004-2009).

Tabla 12. Cobertura de Comunidad Diferente en los estados de Baja California y Nuevo León 2005-2009.

Tabla 13. Indicadores de Comunidad DIFerente en Reglas de Operación (2006, 2008 y 2009).

Tabla 14. Hipótesis sobre la evolución de la participación en los grupos según su antigüedad.

Tabla 15. Participación rural: Comunidad Diferente en Nuevo León (2008-2009).

Tabla 16. Participación urbana: Red Móvil Urbana en Nuevo León (2008-2009).

Tabla 17. Hipótesis sobre la evolución de las capacidades en los grupos según su antigüedad.

Tabla 18. Hipótesis sobre la evolución de la incidencia del promotor en los grupos según su antigüedad.

Tabla 19. Componentes de la participación a nivel individual por análisis factorial.

Tabla 20. Componentes de la participación a nivel individual en medio rural y urbano por análisis factorial.

Tabla 21. Componentes de la gestión a nivel individual en medio urbano por análisis factorial.

Tabla 22. Programas de desarrollo social que utilizan la participación comunitaria como herramienta de trabajo (2009)

Figura 1. Espectro de participación pública (IAP2)

Figura 2. Delimitación teórica y analítica

Figura 3. Forma de Operación del Programa Comunidad DIFerente.

Figura 4. Matriz analítica de la evolución de la organización comunitaria.

Figura 5. Objetivos del Programa Comunidad DIFerente y su relación con los ejes teóricos de la investigación.

Figura 6. Actores del Programa Comunidad DIFerente

Figura 7. Relación entre conceptos utilizados.

Figura 8. Análisis FODA sobre el diseño e implementación de la estrategia “Comunidad DIFerente”.

Gráfica 1. Comunidad DIFerente en Nuevo León, trayectoria de  $\alpha$  2008-2009 según años de conformación de los grupos.

Gráfica 2. Red Móvil Urbana en Nuevo León, trayectoria de  $\alpha$  2008-2009 según años de conformación de los grupos.

Gráfica 3. Comunidad DIFerente en Baja California, trayectoria de  $\alpha$  según años de conformación de los grupos (2008-2009)

Gráfica 4. Comunidad DIFerente en Baja California, trayectoria rural de  $\alpha$  según años de conformación de los grupos (2008).

Gráfica 5. Comunidad DIFerente en Baja California, trayectoria urbana de  $\alpha$  según años de conformación de los grupos (2008-2010).

Gráfica 6. Comunidad DIFerente en Nuevo León, trayectoria de capacidades altas según años de conformación de los grupos (2008-2009).

Gráfica 7. Red Móvil Urbana en Nuevo León, trayectoria de capacidades altas según años de conformación de los grupos (2008-2009).

Gráfica 8. Comunidad DIFerente: Capacidades altas en el estado de Baja California 2008-2010.

Gráfica 9. Comunidad DIFerente: Capacidades altas en medio urbano en el estado de Baja California 2008-2010.

Gráfica 10. Comunidad DIFerente en Nuevo León. Incidencia alta del promotor según años de conformación de los grupos (2008-2009).

Gráfica 11. Red Móvil Urbana en Nuevo León. Incidencia alta del promotor según años de conformación de los grupos (2008-2009).

Gráfica 12. Comunidad DIFerente en Baja California. Incidencia alta en urbano según años de conformación de los grupos (2008-2009)

Foto 1. Elaboración de Diagnóstico Participativo a través de ejercicio de visualización de la comunidad. La Presita, Mier y Noriega Nuevo León 2008.



## **RESUMEN**

El siguiente trabajo propone una herramienta analítica para conocer el papel y alcance de la participación comunitaria como elemento central de la política de desarrollo social en México. El programa Comunidad DIFerente, modelo de desarrollo comunitario a nivel nacional desde 2004, busca cambiar patrones paternalistas generando capacidades autogestivas en la población marginada. ¿Qué formas de participación y gestión promueven este tipo de programas que buscan empoderar a la población marginada a través de su organización? ¿Se dirigen sus prácticas a la construcción de proyectos públicos territoriales? Estas preguntas se responden a lo largo de la investigación a la luz de conceptualizaciones como el desarrollo local, política de desarrollo social y participación comunitaria utilizando técnicas cualitativas y cuantitativas dirigidas al estudio de la evolución de los grupos de trabajo de Comunidad DIFerente en los estados de Nuevo León y Baja California, ambos ubicados en la región norte del país.

## **ABSTRACT**

The following work is a proposal of an analytic tool to establish the community participation roll and it's scope as a central subject in the Mexican social development policy. The Comunidad DIFerente program is the federal community development model since 2004 focused in the changing of paternalism patterns promoting the self-management capabilities in marginalized population. What are the forms of participation and management produced by this kind of programs seeking the empowerment of marginalized population through their self organization? Are their practices oriented to the construction of public territorial projects? Those questions are answered in this research via the conceptualization of local development, social development policy and community participation using qualitative and quantitative techniques oriented to study the workgroups evolution into the Comunidad DIFerente program operating in Nuevo Leon and Baja California, both states located in the north region of the Mexican country.



## INTRODUCCIÓN

El tema de estudio de esta investigación trata a grandes rasgos sobre la organización de los grupos marginados para el desarrollo local, específicamente tiene que ver con *la efectividad de las prácticas participativas y la gestión del desarrollo en comunidades marginadas que trabajan de la mano con programas gubernamentales*. Este tema surge del reto metodológico que enfrentan las autoridades gubernamentales para evaluar su incidencia en la promoción de un desarrollo local a través de estrategias específicas de desarrollo comunitario, que se traducen en una organización comunitaria constituida de prácticas participativas, habilidades de gestión y la articulación de propuestas de acción por parte de la población marginada.

En este sentido, la investigación propone un modelo hipotético para el estudio sistemático de la organización comunitaria con un marco analítico conceptual que abarca distintas dimensiones y escalas. Su utilidad esperada radica en su potencial utilización como metodología de evaluación de los resultados de estrategias gubernamentales orientadas a la construcción de participación comunitaria en el ámbito del desarrollo local. Lo anterior contribuiría al objetivo de contrastar los productos de diferentes programas gubernamentales con objetivos similares en cuanto a la organización comunitaria con una metodología homogénea.

A nivel micro, este acercamiento sistemático permite localizar las etapas críticas por las que atraviesa el proceso organizativo de los grupos marginados de manera que se puedan corregir y mejorar algunos procedimientos en busca de mejores resultados. A nivel macro, los resultados son de importancia para conocer los aportes y alcances de este tipo de iniciativas cooperativas entre gobierno y sociedad civil en la gestión del desarrollo comunitario.

La participación y organización de las poblaciones marginadas en su desarrollo es un tema primordial en las políticas de desarrollo social y económico de México, pues no compiten sino complementan a las estrategias individuales que se ejercen a través de transferencias

económicas, ya que por su naturaleza colectiva brindan otra dimensión de acción al individuo permitiéndole formar nuevos tejidos sociales o redes de acción que transformen su realidad. Entre las principales críticas que sufre la política de desarrollo social en México es que la práctica de la asistencia se ha convertido en asistencialismo, entendido este último como un subsidio gubernamental permanente que no permite que las potencialidades de auto superación afloren en un medio sin incentivos. Bajo este punto de vista la organización comunitaria se plantea como el remedio o contrapeso a esta problemática, ya que maneja la acción de los propios beneficiarios para el mejoramiento de su condición.

Hoy en día el discurso de numerosos programas gubernamentales incorpora la participación comunitaria como estrategia básica o línea de acción a seguir para que la población marginada supere su condición a través de sus prácticas organizativas. Sin embargo, los programas de desarrollo social y de combate a la pobreza se autodenominan participativos sólo por el hecho de integrar algunas herramientas como asambleas, consultas o consejos durante su operación, pero en general se observa que la mayoría de éstos no contemplan desde su diseño objetivos específicos dirigidos a promover la generación y el fortalecimiento de capacidades individuales y colectivas necesarias para consolidar la organización local. En este sentido puede establecerse que la participación comunitaria se maneja en México como instrumento o recurso temporal para el logro de objetivos concretos, pero no se promueve el fortalecimiento de la organización comunitaria para superar en un largo plazo las condiciones de pobreza de la población marginada.

### **Problema de investigación, caso de estudio y justificación**

Entre los mayores retos que enfrentan las políticas públicas en México se encuentra el que los programas sociales de combate a la pobreza no contribuyen a la integración de una política de desarrollo territorial, entendiendo por esta la construcción de un proyecto público que incluya los intereses de la población marginada, esto es debido a que la mayoría de ellos se transforman durante su implementación en una política de subsistencia y pierden su

perspectiva de desarrollo<sup>1</sup>. Como resultado, a pesar de la continua incorporación de estrategias innovadoras, las medidas adoptadas tienden a constituirse en soluciones limitadas y de corto plazo pues la organización comunitaria se ha limitado a funcionar como un instrumento de vinculación entre demanda pública y oferta institucional en lugar de manejarse como una política de desarrollo territorial.

En el caso de la política asistencial, el Estado mexicano presenta desde finales de los años noventa una “nueva” visión que propone formas operativas de intervención alejadas del paternalismo que transiten de acciones compensatorias a políticas de empoderamiento (SNDIF 2006a:8-9). Esta nueva visión surge con la reestructuración del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (El SNDIF), su descentralización operativa, la reconceptualización de la asistencia social, y el ajuste de su marco jurídico. En 2004 comienza a operar un nuevo modelo de intervención comunitaria denominado “Comunidad DIFerente”, caso de estudio de esta investigación, que entre sus objetivos manejaba el “dejar comunidades mínimamente organizadas en torno a proyectos viables y con el empoderamiento necesario para sentir que son capaces de hacerse cargo de su propio desarrollo.” (SNDIF 2005a:24).

Este programa plantea entre sus objetivos centrales la formación y el acompañamiento de grupos de trabajo. Pretende que los sujetos vulnerables que atiende, generen herramientas de organización colectiva de manera que puedan hallar en el grupo la fuerza necesaria para su sobrevivencia y mediante éste instrumento mejorar su calidad de vida. En otras palabras, pretenden empoderar al sujeto vulnerable a través de la fuerza de la comunidad. ¿Qué tanto se cumple este objetivo en la práctica? ¿Cómo manifiestan estos sujetos la adquisición de habilidades organizativas en la construcción de su modelo de desarrollo comunitario? Es necesario poder contestar estas preguntas a fin de contribuir en el avance de la implementación de la política de desarrollo social ante el continuo debate entre posiciones

---

<sup>1</sup> En esta investigación se debe entender el desarrollo como un proceso de transformación social (Mella 1998:23) del que interesa retomar tres aspectos: 1) ¿hacia dónde vamos?, 2) ¿quiénes forman parte de él? y, 3) ¿qué se puede decidir a lo largo de este proceso?

individualistas y colectivas. ¿Qué dirección ha tomado este impulso a la organización comunitaria? ¿Contribuye de manera efectiva al desarrollo local de las comunidades?

Este modelo, estrategia o programa es un caso de estudio importante de examinar porque es de los primeros productos que exhibe el cambio de la visión de asistencia social en el país; su diseño surge de una deliberación estatal conjunta que incorpora un cúmulo importante de experiencias procedentes de otras estrategias federales desde 1972; es el modelo nacional de referencia en el que los estados deben basar la planeación y desarrollo comunitario de sus localidades; y finalmente, a diferencia de otros programas revisados, presenta como uno de sus objetivos principales el fortalecimiento de la organización local para que los propios miembros puedan establecer su forma de desarrollo. Lo anterior es de gran importancia para efectos de este estudio, pues si el programa demuestra un mejoramiento en la capacidad de organización de las personas se puede decir que la asistencia social está vinculándose a una política de desarrollo a partir de una unidad local.

En resumen, el problema de investigación se halla en conocer si las formas de organización que promueven estos “nuevos” programas que pretenden fortalecer a la población marginada a través de sus procesos organizativos, efectivamente logran articular las capacidades de los grupos para que ellos mismos establezcan sus sendas de desarrollo o los modelos de transformación local de su preferencia.

El estudio de la naturaleza de las prácticas participativas es importante pues la reproducción de prácticas dirigidas sin el acompañamiento de un poder local puede estar generando un efecto contrario reforzando la apatía o inercia social cuando la comunidad no se identifica y por lo tanto no se apropia de ningún proyecto de cambio. Además, hasta el momento se desconocen las formas de organización y participación que produce Comunidad DIFerente y la relación que guardan éstas con el desarrollo de las comunidades. En otras palabras, se hace necesario un mayor estudio de la participación comunitaria como herramienta de la política social porque los procesos de participación y gestión que se promueven, así como la articulación de los proyectos en las comunidades pueden no estar generando los modelos de desarrollo local que en el discurso se buscan.

Los referentes teóricos que sostienen la investigación atienden los ejes analíticos del modelo hipotético explicativo. De esta forma el marco conceptual es el desarrollo local, la política pública de desarrollo social y la participación comunitaria. El desarrollo local destaca la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones para definir objetivos, instrumentos, medios y compromisos de los sujetos implicados en la promoción del desarrollo de un territorio (Sforzi 2007:31); además involucra el diseño y la práctica de política bajo un enfoque territorial, lo que promueve estrategias diferenciadas según la visión y el análisis de los elementos que lo conforman. Lo anterior es de suma de importancia ante el tema que se plantea: la organización de grupos marginados en programas sociales gubernamentales. El caso de estudio seleccionado involucra el análisis de las estrategias en dos estados de la república.

Por otro lado las políticas públicas del desarrollo social también se incorporan en el desarrollo local cuando el desarrollo social se define como “el proceso planeado de cambio social diseñado para promover el bienestar de la población en conjunto con un proceso dinámico de desarrollo económico” (Midgley 1995:25). Para comprender este enfoque es necesario reinterpretar la definición y alcance de la política social más allá de la estrecha definición del Estado de Bienestar o servicios sociales (Coffey, 2004; Donati y Lucas, 1987) concibiéndose como la realización de los derechos sociales de ciudadanía lo que significa una garantía de igualdad de oportunidades de vida que no sólo se traducen en el acceso o cobertura de necesidades básicas, sino en el desarrollo de habilidades necesarias para determinar la senda de desarrollo deseada. Lo anterior guarda relación con el problema que plantea la investigación sobre la falta de fortalecimiento de las capacidades de organización de la población marginada para que establezcan sus propios modelos o sendas de desarrollo. La participación comunitaria por su parte se integra al marco de las políticas públicas de desarrollo social y al desarrollo local cuando se asocia a la idea de involucrar a las personas en el desarrollo social de sus comunidades. Tiene que ver con las capacidades organizativas de un grupo en particular y la utilización de sus recursos para intentar mejorar su calidad de vida. Este referente se integra pues da sentido o razón de ser a los procesos organizativos ejecutados por la comunidad, destacando esta última como elemento ejecutivo y dirigente de

la política territorial. La comunidad se define como un grupo de personas unidas por una identidad construida a partir de objetivos o necesidades compartidas, y un lugar de residencia.

El referente teórico adoptado descansa en la mezcla de elementos relacionados entre sí mostrando congruencia en su acercamiento en un nivel macro y micro, situación fundamental para que la investigación sirva como herramienta analítica y práctica en el avance del estudio sistemático de la organización comunitaria.

### **Unidad de análisis y de información, estrategia de análisis, objetivo general e hipótesis de trabajo.**

La unidad de análisis es el proceso de organización comunitaria de los grupos de trabajo seleccionados del programa "Comunidad DIFerente" y las unidades de información son: los individuos asociados en los grupos de trabajo del programa comunidad DIFerente; representantes o líderes de las comunidades donde se lleva a cabo el programa; promotores estatales encargados de los grupos; y directivos estatales y nacionales del programa. La información obtenida a partir de estas unidades, intenta cubrir los resultados del programa al interior y exterior de los grupos, así como el conocimiento de su diseño e implementación a nivel estatal y federal.

La estrategia de análisis es el modelo hipotético explicativo que incluye dimensiones, categorías, indicadores y en general permite examinar de manera sistemática la evolución de la organización comunitaria de poblaciones marginadas que trabajan de la mano con programas gubernamentales.

Los ejes analíticos, categorías, e indicadores se derivaron tanto de la revisión teórica como del trabajo de campo siendo los ejes: la participación, la gestión, y la articulación. Por participación se entenderá la colaboración de individuos para alcanzar objetivos que ellos mismos han definido (Sannof 2000:X). Por formas de gestión el conjunto de diligencias para desarrollar un proceso o lograr un producto en donde se asume capacidad para generar

procesos de transformación de la realidad así como dirección y ejercicio de liderazgo (Restrepo1994:s/p). Por articulación, la consistencia entre los objetivos de los proyectos comunitarios y las necesidades de los individuos, la lógica de las acciones como estrategias para el logro de la meta planeada y la incidencia de éstas en procesos más amplios (A Campo Abierto 2006:148). Las categorías responden a los grados o niveles de participación, gestión y articulación: pseudo participación y participación activa; gestión dirigida, cogestión y autogestión; y prácticas articuladas o desarticuladas. Los indicadores se relacionan con aspectos más concretos como la asistencia y colaboración de los miembros, inclusión y forma en la toma de decisiones, capacidades generadas o fortalecidas, e incidencia del promotor en el trabajo del grupo.

Un concepto clave que se maneja a lo largo de la investigación es el del modelo de desarrollo local que debe entenderse como la planeación o directriz de un futuro comunitario, futuro construido a partir de las prácticas de organización de la comunidad. Este trabajo de investigación considera que el modelo de desarrollo local de una comunidad está en función de las formas de participación y gestión que produce y la articulación de los resultados de estas dimensiones. La relación que se plantea por supuesto no deja de lado las especificidades de una localidad<sup>2</sup> que también son un elemento fundamental para que pueda tener o no éxito una política de desarrollo social; sin embargo, dada la naturaleza innumerable de estas especificidades hacia fuera y hacia dentro de la comunidad, el interés analítico se concentra en la contribución al modelo de desarrollo local de los procesos de participación y gestión comunitaria, así como la articulación que se produce entre los resultados de ambas tomando en cuenta las especificidades locales.

El objetivo general de la investigación responde básicamente a los intereses planteados en los ejes analíticos seleccionados: *Conocer las formas de organización producidas por el programa Comunidad DIFerente en términos de la participación, gestión y articulación; y determinar si éstas contribuyen y en qué forma a la construcción de un modelo de desarrollo*

---

<sup>2</sup> Con especificidades de la localidad nos referimos al contexto local en donde se conjugan la red de actores involucrados (gobierno, ciudadanos, etc.), su historia, dotación de recursos naturales, cosmovisión, etc.

*local en los grupos de trabajo de Nuevo León y Baja California.* Este objetivo intenta adentrarse al funcionamiento de las prácticas organizativas de poblaciones marginadas examinando los productos o resultados de los grupos de trabajo en procesos separados y al mismo tiempo busca establecer su aportación en conjunto sobre la construcción de un modelo de desarrollo local.

La hipótesis de partida adelanta una clasificación de los resultados de la participación, gestión y articulación en los estados examinados en base a las categorías analíticas establecidas: *Las formas de organización pseudo-participativas y desarticuladas producidas por el Programa Comunidad DIFerente no contribuyen a impulsar una gestión autónoma en la construcción de un modelo de desarrollo local en los grupos de trabajo de Nuevo León y Baja California. Esto se debe a que sus formas de participación no se dirigen a actividades estratégicas que fortalezcan la autogestión de los grupos, sino más bien se concentran en proyectos desarticulados, lo que en el tiempo afecta de forma negativa al desempeño de los grupos.*

Para la realización del objetivo general se escogió un planteamiento longitudinal ya que se parte de la idea de que los resultados del desarrollo se dan a lo largo del tiempo. Este acercamiento cuenta con ventajas importantes como la identificación de aspectos más estructurales los cuales son de gran importancia para poder examinar la senda de desarrollo de los grupos de trabajo y de esta manera no circunscribir los resultados a posibles efectos conyunturales.

En este sentido se agregaron hipótesis temporales sobre la evolución de los grupos basadas en los indicadores clave de los aspectos de interés, así nace el modelo temporal explicativo que señala la evolución esperada del grupo en base a su antigüedad.

En la participación se establece que un grupo “nuevo” no sería colaborador ni incluyente, pues su pronta incorporación aún no refleja resultados en estas dimensiones. Un grupo “seminuevo” manifiesta sus resultados en la colaboración, más no así en la inclusión, pues la colaboración se piensa como un efecto inmediato mientras que la inclusión es un resultado de

más largo plazo. Un grupo “antiguo exitoso” sería colaborador e incluyente, mientras que un grupo “antiguo no exitoso” sería no colaborador incluyente. Se plantea que la colaboración al ser un efecto inmediato es difícil mantenerla cuando las expectativas sobre el funcionamiento del programa y del grupo declinan, mientras que la inclusión puede permanecer más tiempo como un resultado aprehendido.

En las capacidades y la incidencia del promotor, se espera que las primeras vayan en aumento a lo largo del tiempo pues las personas van desarrollando habilidades individuales y colectivas de manera paulatina, mientras que la segunda debería ir disminuyendo con el tiempo al asumir que las estrategias estatales contemplan una mayor autonomía de los grupos.

### **Estrategia metodológica**

El caso de estudio fue examinado en dos estados de la frontera norte: Nuevo León y Baja California. Se eligieron dos estados como método comparativo para establecer diferencias y similitudes entre los resultados. Nuevo León y Baja California fueron elegidos porque ambos estados comparten: 1) un dinamismo económico que los destaca por arriba del promedio nacional (a pesar de presentar distintas estructuras económicas); 2) un nivel de bienestar social que los coloca también por arriba del nacional en cuanto a indicadores de marginación; y 3) sus poblaciones marginales presentan características socioeconómicas similares. Además, ambos estados adoptaron el programa “Comunidad DIFerente” desde su inicio, continúan con él hasta la fecha y han sido objeto de una evaluación en común.

Es importante señalar que ambos estados han resaltado a nivel nacional por su experiencia con el programa en contextos urbanos, por lo que el diseño de esta investigación se flexibilizó para incluir la versión urbana del programa en Nuevo León a pesar de que no corresponde formalmente al programa federal Comunidad DIFerente.

Siendo un acercamiento longitudinal, la comprobación de las hipótesis temporales sólo podía realizarse con un acercamiento regular a los grupos de trabajo lo que implicó visitas anuales para conocer los cambios en su forma de trabajo. De esta forma las visitas de campo se

inician formalmente en 2008 en ambos estados y concluyen en 2010 para el caso de Baja California.

Las técnicas utilizadas fueron una combinación de herramientas cuantitativas y cualitativas. Se aplicó dos veces un cuestionario (uno por cada visita) a los miembros de los grupos de cada estado (en Nuevo León Noviembre 2008 y Septiembre 2009 y en Baja California Diciembre-Enero 2008-2009 y Abril-Mayo 2010). El cuestionario contiene cuatro apartados con preguntas cerradas y abiertas, el primero se centró en la información socioeconómica del integrante para corroborar que la población encuestada fuera homogénea, los otros tres se concentraron en los indicadores de participación, gestión y articulación, y también se incluyeron algunas preguntas relacionadas con la metodología estatal del programa y el contexto institucional en la localidad. Con la información obtenida se generó una base de datos que fue analizada mediante técnicas estadísticas descriptivas para clasificar a los grupos según la tipología propuesta y poder así contrastar las hipótesis temporales. Posteriormente, otras técnicas multivariantes como el análisis factorial fueron utilizadas para: 1) examinar los resultados a nivel individual sobre las variables estudiadas; 2) conocer los pesos relativos que muestra cada variable según su grado de asociación; y 3) condensar el gran número de variables en factores para interpretar la estructura de los dos fenómenos estudiados (participación y gestión) bajo una perspectiva relacional más amplia.

Por otra parte la técnica cualitativa fue la entrevista semiestructurada que captura las situaciones de contexto que el cuestionario deja de lado y que pueden ser importantes para el análisis e interpretación de los resultados. Los ejes de la entrevista fueron siete: 1) Actitud frente al trabajo colectivo; 2) El papel del promotor comunitario; 3) Conflictos dentro y fuera de la comunidad; 4) Liderazgo local; 5) Beneficios del Programa; 6) Redes; y 7) Acciones del gobierno. Estos ejes parten de los estudios de Algará (1981) y Cerqueira y Mato (1998) quienes los recomiendan como parte esencial de un diagnóstico comunitario cuyo objetivo entre otras cosas, es rescatar el contexto histórico-relacional de las comunidades para conocer las condiciones en las cuales se desarrolla el trabajo del grupo. En un principio se pretendió que las personas entrevistadas fueran: un miembro participativo y otro que no participara activamente, con la intención de obtener relatos cruzados. Sin embargo, la persona no

participativa era difícil de encontrar y por ello de entrevistar, por lo que desde la primera vuelta la mayor parte de las entrevistas se hicieron a miembros participativos activos. En la segunda vuelta, para el caso de Nuevo León, se recurrió a entrevistas con autoridades locales en lugar de miembros de los grupos, ya que se intentaba conocer el reconocimiento del programa en su entorno inmediato, así como la historia, y las condiciones de organización que imperan en cada comunidad desde otra perspectiva. Las entrevistas se analizaron mediante una matriz de resultados dividida por temáticas estableciendo conexiones entre las respuestas según la clasificación del grupo en la tipología analítica propuesta.

### **Principales hallazgos y limitaciones**

El término de autogestión empleado para referirse como finalidad de la organización comunitaria presentó limitaciones que fueron cubiertas por los conceptos de articulación y modelo de desarrollo local. Este concepto remite a la toma de las decisiones por parte de los propios trabajadores quienes realizan y dirigen los trámites o procesos y para ello requieren habilidades que les permitan transformar una realidad. Sin embargo, el término omite el proceso de desarrollo entendido como la planeación de un futuro común, y aunque conlleva una filosofía de bienestar no significa que se estructuren las prácticas hacia un rumbo o directriz y que se piensen como entrelazadas.

En este sentido para el estudio de la organización comunitaria se propone el uso del término *gestión comunitaria del desarrollo* que hace hincapié en la articulación de productos bajo una planeación o directriz establecida por la propia comunidad. La diferencia entre ambas radica que la autogestión se centra en quiénes dirigen el proceso y sus habilidades, mientras que la segunda además de estos puntos, recupera la visión y la configuración de las prácticas.

En cuanto a la hipótesis de partida, se encontró que el programa comunidad DIFerente, sí produce formas de participación activas lo mismo que capacidades o habilidades básicas necesarias para una gestión comunitaria. Sin embargo, estos resultados alcanzan sus puntos máximos en un corto plazo y sus cambios se observan como reflejo de la presencia del promotor. Lo anterior cuestiona la permanencia de los logros del programa de manera

autónoma en estas dimensiones, ya que la participación y gestión de los grupos tiende a concentrarse en pocas personas sin la presencia del promotor.

Con respecto a la articulación de los resultados de participación y gestión esta no se dirige al establecimiento de un plan comunitario de desarrollo, sino más bien se realizan actividades que promueven la colaboración y se impulsan proyectos que intentan mejorar la economía personal o mitigar condiciones de vulnerabilidad de los habitantes. Asimismo, la mayoría de los proyectos productivos presentan dificultades relacionadas a la deserción de los miembros y su factibilidad se ve amenazada desde un principio ante la falta de habilidades y herramientas especializadas para su administración.

Lo anterior permite establecer que si bien el programa Comunidad DIFerente ayuda a la población marginada al promover valores de solidaridad y autoayuda, su incidencia es baja en cuanto a la articulación de un desarrollo territorial en zonas marginadas. En otras palabras, la organización local que genera se dirige a actividades que mitigan la pobreza y reducen la vulnerabilidad de los beneficiarios, pero no se traslada a prácticas de mayor alcance que puedan establecerse como propuestas estructuradas que sirvan de guía a las autoridades locales para mejorar las condiciones locales.

En este sentido la estrategia no promueve un desarrollo territorial por parte de la población marginada, sino más bien genera cambios de actitud y brinda herramientas para que la población enfrente los efectos devastadores de la pobreza de manera conjunta.

La contribución de esta investigación al tema de estudio radica en el modelo hipotético explicativo que incluye un planteamiento temporal y una estructura multidimensional que permite identificar los resultados en aspectos concretos. Así, entre los hallazgos más importantes de esta herramienta se encuentra que el tiempo de pertenencia al programa no es el principal factor que define el grado de participación o gestión de los grupos de desarrollo, sino más bien es la metodología estatal la que influye los resultados al establecer la continuidad de las visitas del promotor. Otro hallazgo fue que la estructura de variables utilizadas para el estudio de la participación es la adecuada, independientemente de la

dimensión (individual o colectiva) analizada y del contexto (rural-urbano), mientras que la estructura de variables de la gestión puede presentar distintos arreglos según la dimensión y el contexto, por lo que se propone sea examinada a través de las capacidades personales y resultados colectivos.

En cuanto a las limitaciones que enfrenta la investigación se encuentra la comparación entre los resultados de ambos estados, ya que éstos en realidad no son producto del diseño del programa, sino más bien reflejan la metodología estatal. Una comparación en este sentido sólo puede partir del supuesto de que la metodología de cada estado refleja el diseño del programa, sin embargo como se ve en el caso de Baja California hasta antes del 2008 su metodología en realidad no plasma el diseño del programa.

Por último, se da paso a la explicación de la capitulación del trabajo. El primer capítulo contiene las referencias teóricas que enmarcan el problema de investigación. El segundo muestra el contexto de la participación comunitaria como política de desarrollo social en México, y también contiene la explicación del modelo explicativo hipotético dirigido a examinar la organización comunitaria y su evolución con el tiempo en los aspectos de interés. El tercero son los antecedentes del programa Comunidad DIFerente, la revisión de sus referentes federales, legales y normativos, y también se da a conocer la metodología estatal de la estrategia y el marco estatal legal que la sustenta. El cuarto capítulo presenta una breve descripción de los fenómenos socioeconómicos y políticos de los estados estudiados, así como los resultados de la contrastación del modelo hipotético propuesto con la estrategia Comunidad DIFerente, también se incluye un análisis factorial que permite evaluar la estructura de las variables y los resultados de la participación y gestión sobre la dimensión individual.



# **CAPÍTULO I**

## **MARCO TEÓRICO**

El presente primer capítulo tiene como finalidad presentar los referentes teóricos que envuelven el problema de investigación que radica en conocer si las formas de organización producidas por los “nuevos” programas sociales, cuyo propósito es empoderar a la población a través de sus procesos organizativos<sup>3</sup>, logran articular las capacidades de los grupos de trabajo para que ellos mismos construyan su modelo de desarrollo local. Para ello, hemos recurrido a dos conceptualizaciones a nivel general: desarrollo local y participación comunitaria con el objetivo principal de sustentar teóricamente la siguiente tesis: una política social que incluye la participación activa de la población a través del impulso de sus capacidades organizativas forma parte de una política de desarrollo local.

La naturaleza del problema y de la tesis hace indispensable un acercamiento a la evolución de las teorías del desarrollo económico, así como la revisión de los distintos enfoques de la política social y de la participación para poder condensar su esencia y posteriormente cristalizar su significado en herramientas prácticas como la planeación.

### **1. Desarrollo económico y desarrollo social: fines compartidos**

El punto que interesa desatacar en este apartado es la integración de dos temas que, aunque relacionados, generalmente son separados en su análisis: el desarrollo económico y el desarrollo social. La discusión teórica de esta investigación buscará tratarlos como un sólo tema, integrado, en donde las diferencias radican en las estrategias (permeadas con distintas ideologías) para llegar al mismo fin.

---

<sup>3</sup> En adelante “nuevos programas sociales”

### ***Economía tradicional, política y desarrollo económico***

Para comenzar, vale la pena señalar el tipo de estudio “económico” en el que la presente investigación se ubica. Todaro y Smith (2003:8-9), en su libro “Desarrollo Económico” explican la diferencia entre los estudios de economía tradicional, economía política y desarrollo económico de la siguiente manera: Los estudios de *economía tradicional*, mencionan, son aquellos relacionados con las teorías clásicas y neoclásicas en donde se trata con un mundo capitalista avanzado de mercados perfectos (soberanía del consumidor, ajuste automático de los precios y decisiones hechas en base a las ganancias marginales, privadas o equilibrios calculados); además, se asume una racionalidad económica puramente materialista e individualista con orientación a la autosatisfacción en la toma de decisiones económicas. Por otro lado, los estudios de *economía política* van más allá de la economía tradicional y estudian los procesos sociales e institucionales con los cuales algunos grupos económicos o élites políticas influyen en la localización de los recursos productivos escasos, ya sea para su propio beneficio o para el de la población en general. Y finalmente los estudios de *desarrollo económico* se ocupan de los mecanismos económicos, culturales, institucionales y políticos necesarios para lograr una transformación estructural rápida y efectiva de sociedades enteras para mejorar los niveles de vida de las masas pobres de los denominados países en desarrollo. “No es nada más o menos que la economía de los pobres contemporáneos, naciones subdesarrolladas con una variedad de orientaciones ideológicas, diversos bagajes culturales, y muy complejos, sin embargo similares problemas económicos que usualmente demandan nuevas ideas y nuevos enfoques.” (Todaro y Smith 2003:8). En general, estos estudios combinan conceptos y teorías relevantes de la economía tradicional con nuevos modelos y otros enfoques multidisciplinarios derivados del estudio de los países subdesarrollados.

Esta investigación, podría pensarse, se ubica en la arena de la economía del desarrollo con cierta inclinación hacia la economía política, pues el objeto de estudio se ubica en un país en desarrollo como México y las formas de organización derivadas de una política social asistencial buscan en el largo plazo incidir en la forma en que los recursos escasos pueden ser asignados a través de la organización comunitaria. Sin embargo, los estudios de desarrollo

económico según Todaro y Smith (2003) hacen referencia a una transformación estructural de sociedades enteras (“economías” como lo denominan), que son aspectos en general macroeconómicos. Ahora bien, la economía política, de acuerdo con Midgley (1995), no es una disciplina distintiva; comúnmente se le asocia con la economía, pero realmente es un enfoque interdisciplinario de las ciencias sociales que busca integrar la visión de la economía, ciencia política y teoría social a las preocupaciones sociales<sup>4</sup>. La economía política, de acuerdo con el autor, se preocupa por las sociedades humanas en actividades económicas y adopta cuestionamientos sobre el bienestar, la pobreza, riqueza y oportunidades para avanzar. Siendo uno de los objetivos de esta investigación relacionar los aspectos económicos con los sociales en una misma política de desarrollo y tomando en consideración otras perspectivas de las ciencias sociales que nos ayuden a complementar el enfoque, se ha clasificado esta investigación bajo la línea de la economía política a partir de la definición de Midgley (1995) en donde se intenta un enfoque interdisciplinario.

### *Desarrollo económico*

De acuerdo con Todaro y Smith (2003:15-17), antiguamente el desarrollo era visto en términos de una planeada alteración en la estructura de la producción y del empleo de manera que el sector agrícola declinara mientras que el manufacturero y de servicios se expandiera. De esta manera, las estrategias de desarrollo generalmente se refieren al rápido crecimiento de la industrialización, generalmente a costa del desarrollo rural o agrícola. En los años cincuenta y sesenta, relatan los autores, las naciones en desarrollo dieron cuenta que a pesar de su crecimiento económico los niveles de pobreza no se reducían y empezaron a cuestionar la estrecha definición de desarrollo; en los setenta el concepto de desarrollo económico se redefine en términos de la reducción o eliminación de la pobreza, desigualdad y desempleo en el contexto de una economía creciente.

---

<sup>4</sup> El término de economía política, de acuerdo con Midgley (1995:35), es usado a partir del siglo XVII para referirse a la administración de los asuntos económicos del estado; en el siglo XX se utiliza para describir la obra de autores como Adam Smith, David Ricardo y Karl Marx.

Finalmente, a principios de los noventa, el Banco Mundial (que en los ochentas defiende el crecimiento económico como la meta del desarrollo) decide tomar una perspectiva más amplia y señala que el reto del desarrollo es mejorar la calidad de vida, lo cual no sólo se logra con un mayor ingreso sino que involucra mucho más. Abarca como fin en sí mismo una mejor educación, mejores niveles de salud y nutrición, menor pobreza, un ambiente más limpio, mayor igualdad de oportunidades, mayor libertad individual y una vida cultural más rica (Todaro y Smith:15-17). De esta forma, las medidas tradicionales del desarrollo pasan de ser la capacidad de la economía nacional para generar y mantener un crecimiento anual del producto nacional bruto o un aumento del ingreso per cápita, a indicadores sociales como la alfabetización, escolaridad, condiciones y servicios de salud y provisión de vivienda.

### ***Desarrollo social***

El concepto de desarrollo social tiene diferentes connotaciones según la disciplina que lo aborde. Recordando que este estudio conlleva la línea de análisis de la economía política compuesta de una perspectiva multidisciplinar, es importante mencionar la interpretación de otras ciencias sociales para finalmente acceder a una posición.

En 1995 James Midgley (28-36) elabora una revisión sobre la concepción del desarrollo social en distintas disciplinas sociales como: la psicología, sociología, el trabajo social y los estudios del desarrollo:

Para la psicología el desarrollo social trata sobre el transcurso de la niñez y en particular la adquisición de habilidades sociales por los niños. La aportación que hace esta ciencia al campo de estudio es importante, pues se piensa que el desarrollo social es un proceso de crecimiento personal positivo, que contribuye acumulativamente al bienestar de la sociedad también.

Para la sociología el desarrollo social se refiere al cambio social, tema de debate entre autores a favor o en contra de la intervención humana y el papel del gobierno en asuntos sociales. La inclinación de este estudio es a favor de la intervención del estado en asuntos sociales a

través de la planeación, es decir con la línea de pensamiento de Hobhouse y otros autores quienes definen el desarrollo social como un proceso de cambio planeado o guiado<sup>5</sup>.

En el trabajo social, el desarrollo social se define por unos, bajo la perspectiva psico-social (en donde el crecimiento individual conlleva el mejoramiento social); mientras que otros, intentan igualar el término a lo que se conoce en el trabajo social de Estados Unidos como “la práctica indirecta o macro-práctica”. Bajo este enfoque, Irving Spergel define el desarrollo social como una práctica macro-estructural concerniente a la promoción de la comunidad y el bienestar de la sociedad. Esta disciplina también tiene importantes contribuciones al presente estudio, pues la macro-práctica, de acuerdo con el autor, incluye la organización comunitaria, creación de políticas sociales y la administración del trabajo social.

Con respecto a los estudios de desarrollo, el término desarrollo social ha sido usado principalmente para referirse a la provisión de servicios sociales en los países en vías de desarrollo. La expresión nace en las administraciones coloniales del bienestar británicas, que buscaban vincular los servicios de bienestar con los esfuerzos del desarrollo económico, para hacer referencia a dos aspectos de su política: trabajo social remedial y programas de desarrollo comunitario. La ONU adopta este término bajo el mismo significado en los años cincuenta y una década después cuestiona su definición limitada, ampliándola posteriormente a aspectos como: el aumento del nivel de vida de la población, la promoción de la participación popular y la integración de la planeación económica y social. Hoy en día, el término desarrollo social es usado en los países en vías de desarrollo con diferentes

---

<sup>5</sup> De acuerdo con Midgley (1995:29) Leonard Hobhouse publicó en 1924 un libro denominado “Desarrollo Social” y fue el primero en usar el término de forma sistemática definiéndolo como el proceso por el cual los gobiernos pueden adoptar una planeación racional para alcanzar la integración social y el bienestar. Otros planeadores sociales son: Lester Ward, Charles North, Warren Bennis y Simón Chodak quienes concuerdan en la aplicación de la sociología para mejorar las condiciones sociales. Del otro lado del debate se encuentra Herbert Spencer, sociólogo británico que se oponía a la intervención gubernamental en asuntos sociales, incluso a la caridad, pues argumentaba que cualquier esfuerzo del ser humano para interferir con el proceso natural de cambio (social) interrumpiría la evolución del desarrollo de la sociedad e impedirá su progreso hacia mayores niveles de civilización. El cambio planeado, se refiere a la aplicación de la tecnología social derivada del conocimiento sistemático y apropiado para el propósito de crear acción inteligente y cambio (Idem:30).

significados: 1) el original, que implica trabajo social tradicional así como programas de desarrollo comunitario; 2) el que hace mención a todos los servicios sociales, incluyendo salud, educación y vivienda, brindados por el gobierno a través de sus departamentos<sup>6</sup>; y 3) también es usado como un término sombrilla, que además de integrar los servicios sociales, cubre un amplio rango de políticas o programas sociales que afectan directamente el bienestar de la población: reforma de la tierra, desarrollo rural, participación social, planeación popular, y estrategias para aminorar la pobreza y aumentar los niveles de vida. Esta última definición es la que más se acerca al punto de vista de la economía política de acuerdo con el autor<sup>7</sup>.

Bajo esta perspectiva, Midgley (1995:25,47) define el desarrollo social como “el proceso planeado de cambio social diseñado para promover el bienestar de la población en conjunto con un proceso dinámico de desarrollo económico”. Para el autor, el desarrollo social involucra la idea de que el bienestar puede ser promovido a través de una intervención organizada. Esta definición se adopta como eje transversal a lo largo de la investigación pues rescata tres posiciones: 1) un punto de vista intervencionista a favor del estado en asuntos sociales a través de la planeación; 2) la finalidad de esta intervención es una transformación social, lo que implica conseguir un mejor estado; y 3) el manejo del bienestar y del desarrollo económico en conjunto.

La idea de una intervención organizada mencionada por el autor, conlleva a la introducción de la planeación como otro elemento teórico fundamental a lo largo de esta investigación. La definición de planeación que se retoman son dos muy relacionadas. La primera es la de Huxley y Yiftachel (2000:334) quienes la ven como el intento del Estado para influir y

---

<sup>6</sup> Bajo este enfoque muchas veces es sinónimo de una planeación social sectorial y la coordinación de sus departamentos (Midgley 1995:34).

<sup>7</sup> En la economía política, el desarrollo social inicia con la definición de la ONU de los años cincuenta (como el esfuerzo para impulsar el progreso social y económico de los nuevos países en desarrollo a través de una combinación de trabajo social remedial y programas de desarrollo comunitario) y amplía su perspectiva en 1960 en términos de programas y políticas íntimamente relacionados con el desarrollo económico y mejores estándares de vida entre la población.

regular procesos espaciales<sup>8</sup>. En esta definición, la práctica de la planeación incluye todas las prácticas y políticas públicas. La segunda es la de Woltjer (2000,20) quien la identifica como la actividad gubernamental relacionada a una preparación sistemática de actividades para crear e implementar políticas dirigidas a intervenciones deliberadas en el orden espacial.

Un punto esencial sobre este tema que no debe dejarse de lado es que la planeación además de entenderse como una práctica técnica, sistemática y racional involucra una ideología o normatividad de fondo. Esto es discutido por Friedmann (1987) y Fainstein (2005)<sup>9</sup> y tiene que ver con la lucha de fuerzas políticas y económicas que influyen en la planeación, así como los efectos distributivos que tienen sus decisiones (Fainstein 2005, 122).

Además de las posiciones mencionadas esta investigación también retoma la definición de desarrollo social de Midgley (1995) pues: 1) combina los puntos de vista de diferentes ciencias sociales para analizar los problemas humanos; 2) propone estrategias para tratarlos (las cuales implican diferentes valores y creencias); y 3) finalmente se preocupa por el rol del estado y otras instituciones mayores en responder a las necesidades sociales.

### ***Evolución de las teorías del desarrollo económico***

Se pueden identificar dos etapas en la evolución de las teorías del desarrollo económico después de la segunda guerra mundial que, a grandes rasgos, se distinguen por la introducción al análisis económico de elementos pertenecientes al territorio como disparadores del crecimiento. Autores como Moncayo (2002:32) señalan que el parteaguas se encuentra en la crisis simultánea de la economía mundial y del Estado Keynesiano de Bienestar en los años setenta, porque es a partir de ese momento que se aprecia la transición de las políticas regionales de arriba a abajo (de tipo keynesiano) hacia las políticas de abajo arriba, descentralizadas y enfocadas a la productividad endógena de las economías regionales

---

<sup>8</sup> Esta definición también se desarrolla en la función justificativa de la teoría de la planeación de Neuman (2005).

<sup>9</sup> Fainstein (2005) por ejemplo toma “la ciudad justa” como la finalidad en sí misma de la planeación. Otros autores como Friedmann (1987) abordan la planeación prestando atención al bien público o común.

y locales. En este sentido, el autor distingue dos generaciones de políticas: las anteriores y las posteriores al decenio de los setenta. Por otro lado, Todaro y Smith (2003) y Carrasco (2004) dividen la evolución de las teorías de desarrollo económico de acuerdo a la nueva visión del desarrollo, que deja de ser un conjunto reducido de indicadores de crecimiento para convertirse en un enfoque de mayor envergadura. En este sentido, Todaro y Smith (2003), clasifican la evolución en: 1) teorías clásicas, que comprenden de los años cincuentas hasta principios de los noventas; y 2) modelos contemporáneos, que surgen a partir de los noventas. Carrasco (2004) por su parte distingue la evolución en: 1) el planteamiento convencional y 2) el territorial ó desarrollo económico local.

En la primera gran etapa, que para Moncayo (2004:32-36) comprende de los años cincuenta a los setenta, el autor distingue dos enfoques contrapuestos que dominaron el panorama: 1) las teorías de corte keynesiano, que ponen en cuestionamiento el carácter automático de los mecanismos correctores del mercado y plantean la necesidad de una intervención activa del Estado central; y 2) los neoclásicos, que suponen la perfecta movilidad de factores de producción, resultado un movimiento de igualación a largo plazo de tasas de crecimiento entre las distintas economías. En el enfoque keynesiano hay dos aproximaciones teóricas: la primera postula que el nivel de desarrollo de una región está condicionado por su posición en un sistema jerarquizado y asimétrico, cuya dinámica es ajena a la propia región; y la segunda, pone énfasis en las condiciones internas de la región para explicar su posición en el sistema económico y su evolución en el tiempo<sup>10</sup>. Las teorías neoclásicas por su parte, acentuaron la importancia del ahorro, la tasa de inversión y la razón capital-producto que era determinada tecnológicamente de manera exógena<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Moncayo (2002:33) señala que en el primer enfoque se encuentran las teorías del centro-periferia, la de la dependencia y la de causación circular acumulativa, en donde el crecimiento de unas regiones conlleva a la marginación de otras, así como la teoría de los polos de crecimiento y el enfoque del multiplicador de base exportación y del potencial del mercado; en el segundo enfoque la más influyente fue la de las etapas de crecimiento, en donde el desarrollo de una economía consiste en el tránsito de la fase agraria a la manufacturera y de servicios.

<sup>11</sup> En los años cincuenta los modelos de Solow y Swan desarrollan un marco de referencia contable para medir los factores determinantes del crecimiento y un modelo para analizar la relación entre ahorro, acumulación de

También en la primer etapa se pueden encontrar las teorías clásicas que, de acuerdo con Todaro y Smith (2003:111), fueron dominadas por cuatro corrientes en donde el concepto de desarrollo era sinónimo de un rápido crecimiento económico: 1) en los años cincuenta y sesenta, el modelo de crecimiento lineal por etapas en donde el desarrollo era una serie de etapas sucesivas de crecimiento económico por las cuales todo país debería pasar; 2) en los años setenta, las teorías y patrones de cambio estructural enfocadas en el proceso interno que un país típico en desarrollo debe pasar para generar procesos de crecimiento económico rápidos; y también, en esa misma década, 3) la revolución internacional de la dependencia, que tenía una orientación política más radical en donde el subdesarrollo es visto en términos de relaciones de poder internacionales y domésticas, rigidez económica e institucional, y proliferación de economías y sociedades duales entre las naciones del mundo; 4) durante los ochenta y comienzo de los noventa el neoclásico contrarrevolucionario libre mercado enfatiza el rol benéfico de la economía abierta y la privatización de empresas públicas.

En cuanto a las formas de producción, se pueden ubicar en esta primera etapa al capitalismo industrial y financiero mencionado por Ruiz (2004:24) que se refiere a un modo de producción en masa, centralizado en grandes plantas que da lugar a una creciente urbanización. Su razón de ser, comenta el autor, era la reducción de costos, por ello su paradigma se fundamentó en las economías de aglomeración. Este modelo de producción se basó en la integración vertical y la eficiencia surgía de la concentración, dejando de lado la cultura y la organización social como elementos de la eficiencia económica. Bajo este enfoque analítico la empresa organiza al territorio, esto es a la sociedad local olvidando que su entorno natural es la comunidad local con la que la empresa interactúa; en otras palabras, se le atribuye al sistema local una realidad social subordinada a la empresa (Ruiz 2004:26).

---

capital y crecimiento económico en donde el aumento del producto se le atribuye a la tecnología, que se supone una variable exógena, es decir, que el recurso no depende de las decisiones tomadas por los agentes económicos de la región (Moncayo 2002:35).

En la siguiente y última etapa, que para Moncayo comprende de los años ochenta hasta el presente, encontramos la segunda generación de políticas (37-45). En esta etapa los enfoques que tienen mayor incidencia en la cuestión territorial son: el declive de la productividad, el agotamiento del sistema fordista de producción y la competitividad como recurso para posicionar la economía nacional en los mercados internacionales. Asimismo, surge la teoría del crecimiento endógeno<sup>12</sup>, cuyo principal propósito es construir modelos en los que la tecnología es endógena y plantean que el nivel de ingreso a largo plazo depende de la acumulación de capital físico, humano y conocimiento, determinados endógenamente por el ahorro e inversión de los agentes económicos que actúan racionalmente (Moncayo 2004:38).

Entre los temas centrales de las teorías contemporáneas se pueden encontrar: la incorporación de problemas de coordinación entre agentes (como grupos de empresas o trabajadores); la incorporación de la nueva economía institucional de Douglas North; teorías como la de la especialización flexible de Piore y Sabel; la reinterpretación del distrito industrial de Marshall; el entorno o medio innovador; clusters; sistema regional de innovación. Todas estas corrientes, no sólo se refieren al marco macroeconómico sino también a un conjunto de acciones del nivel meso (local).

En esta segunda etapa el análisis se concentró en la organización del sistema productivo. La organización productiva centralizada fue cuestionada por esquemas de descentralización; las economías internas de escala ligadas a la dimensión empresarial fueron sustituidas por economías externas generadas por interdependencias locales; la organización productiva pasó de ser una capacidad empresarial a la interdependencia de la empresa con la industria y ambas con el lugar en el que la producción se lleva a cabo (Ruiz 2004:25-26). Lo anterior obligó a revalorar al espacio y la acción de los agentes en el territorio surgiendo nuevas

---

<sup>12</sup> De acuerdo con Vázquez (1999:79) quien cita a Romer, pueden diferenciarse varios modelos de crecimiento endógeno: Los modelos de derrame (spillovers) que argumentan que toda inversión nueva produce un efecto difusor, externo a la empresa que la realiza y que mejora la productividad de las otras empresas; los modelos neoschumpeterianos, que indican que el avance tecnológico de un sistema productivo crecerá a medida que aumenten las inversiones de las empresas en I+D; y los modelos lineales que son una simplificación de los anteriores.

formas de industrialización (basadas en la integración flexible) y una nueva visión entre las fuerzas sociales y económicas (empresas, familias, instituciones).

Los mecanismos a través de los cuales se relacionan las empresas comenzaron a analizarse. Surge la noción de red, que da una imagen de la extensión y densidad de las relaciones de los empresarios y las empresas, la cual puede tomar muchas formas: uniones personales de empresarios, agrupaciones o clusters de empresas, distritos industriales o alianzas estratégicas. Bajo estos nuevos planteamientos se concluye que las relaciones entre las empresas afectan el comportamiento de la productividad y por tanto los procesos de crecimiento de las economías (Vázquez 2005:47).

La teoría del crecimiento endógeno dio paso a la teoría de desarrollo endógeno. La diferencia entre estas dos teorías es mencionada por Vázquez (1999:90-93): La primera es el aspecto territorial, pues la teoría de desarrollo endógeno, a diferencia del crecimiento endógeno, introduce en la discusión el espacio<sup>13</sup>. El desarrollo endógeno reconoce que el territorio cuenta en las decisiones de inversión y localización de las empresas; la especificidad de los recursos, el conocimiento técnico acumulado y las formas flexibles de organización de la producción le confieren la cualidad de ser un actor y no un mero receptor de la toma de decisiones de los agentes externos (Vázquez 1999:91). La segunda diferencia que menciona el autor es que la teoría del desarrollo endógeno, a diferencia de la de crecimiento, considera que entre la economía y sociedad existe una fuerte imbricación, de manera que el sistema económico y productivo se encuentra vinculado al sistema de instituciones y a la sociedad y en esta relación la empresa sirve de interfase entre la economía y sociedad.

Así aparece en escena el desarrollo local, uno de los marcos de referencia que adopta la presente investigación. El desarrollo local recupera los elementos característicos del desarrollo endógeno (conocimiento, flexibilidad, integración socio-económica y territorio),

---

<sup>13</sup> La teoría del desarrollo endógeno explora el carácter espacial de las economías externas, se ocupa de explicar el efecto geográfico de los procesos tecnológicos y organizativos y argumenta que cada ciudad o región sigue una senda de desarrollo que depende de la trayectoria tecnológica y productiva de sus empresas (Vázquez 1999:90-93).

pero al incorporar el término “local” plantea el aterrizaje de estas prácticas sobre un territorio específico haciendo a un lado la abstracción espacial<sup>14</sup>.

Algunas características centrales del desarrollo local son (OCDE 2002:25-26):

- Énfasis en la noción de desarrollo (amplio, estructural y cualitativo) en contraste con el crecimiento exclusivamente cuantitativo.
- Se basa en la idea de procesos y vías altamente diferenciadas en distintas áreas locales, debido a la diversidad en las condiciones económicas e históricas.
- Involucra una pluralidad de actores locales que diseñan, desarrollan e implementan esquemas o estrategias; población e instituciones que con frecuencia fueron ignoradas por políticas pasadas.
- Pretende construir procesos de desarrollo en el largo plazo al enfatizar las dinámicas económicas, sociales y el comportamiento de los actores; así como mejorar la capacidad local para tomar iniciativas.
- Sus planteamientos territoriales de políticas «desde abajo» implican una descentralización administrativa en la toma de decisiones donde los agentes locales son ahora los responsables sustituyendo los planteamientos «desde arriba», que implican decisiones centralizadas o concentradas que se basan en proyectos nacionales y sectoriales sin una dimensión regional (Mella, 1998)

Aunque difícil de acotar y ante distintas interpretaciones, la definición de desarrollo local que esta investigación retoma es la de de Pérez y Carrillo (2000:48), Beer, Haughton y Maude (2003:5) y Buarque, ya que las tres contienen los siguientes aspectos que se intentan destacar: la micro escala en la cual puede incrustarse esta teoría; la naturaleza de sus

---

<sup>14</sup> Boisier (2005:51) comenta al respecto, que el desarrollo no se da de manera homogénea a lo largo y ancho de un territorio, sino que es un fenómeno “localizado e incrustado en las características económicas, técnicas, sociales y culturales de ese lugar en particular”.

objetivos: el desarrollo social y económico; y su filosofía proactiva llevada a cabo por distintos actores<sup>15</sup>.

Como política, el desarrollo local ha cobrado gran importancia porque los gobiernos buscan enfrentar los problemas de las regiones deprimidas con enfoques en bases locales y de “abajo hacia arriba” (OCDE 2002:9). Sin embargo, para que la política de desarrollo local sea eficiente se debe producir una sinergia entre las acciones de los actores y locales y los demás niveles institucionales y empresariales (Vázquez 1999:92).

Es importante señalar que el desarrollo local es una puerta de interacción entre los estudios económicos con otras disciplinas pues la sobreposición de escalas que utiliza en su análisis (micro, meso y macro) así como su carácter sistémico y multidimensional le permiten dialogar y adoptar otras concepciones sobre las dinámicas territoriales y su relación con el desarrollo económico convirtiéndola en una teoría conciliadora. Lo anterior le otorga su carácter de flexibilidad y dinamismo para poder ser continuamente interpretada.

Las relaciones entre los actores que conforman parte del sistema productivo también han sido estudiadas desde otras teorías como la de Capital Social, que introducen Putman (1993) y Coleman (2000) donde destacan las relaciones sociales, asociaciones, redes y normas y cómo afectan y son afectadas por el desempeño económico. Si bien estos conceptos ya habían sido

---

<sup>15</sup> Pérez y Carrillo (2000:48): “proceso reactivador de la economía y dinamizador de la sociedad Local que mediante el aprovechamiento de los recursos endógenos existentes en una determinada zona o espacio físico es capaz de estimular y fomentar su crecimiento económico, crear Empleo, Renta y Riqueza y sobre todo, mejorar la Calidad de Vida y el Bienestar Social de la Comunidad Local”.

Sergio Buarque, traducida del portugués por Boisier (2005:52): “El desarrollo local es un proceso endógeno registrado en pequeñas unidades territoriales y asentamientos humanos capaz de promover el dinamismo económico y la mejoría en la calidad de vida en la población [...] El concepto genérico de desarrollo local puede ser aplicado a diferentes cortes territoriales y asentamientos humanos de pequeña escala, desde la comunidad (...) al municipio e incluso a micro regiones de tamaño reducido.”.

Beer Haughton y Maude (2003:5): Conjunto de actividades que se dirigen a mejorar el bienestar económico de una zona. En algunos lugares estas actividades son organizadas por la comunidad, fundaciones de caridad o sector privado, pero en la mayoría de los casos es el gobierno el que sustenta el mayor número de iniciativas en continuo aumento con otros colaboradores.

incorporados con anterioridad, este acercamiento pone énfasis en características socio-culturales abriendo campo a la discusión en el área económica de conceptos como: solidaridad, confianza, colaboración y valores.

Definido el capital social como la serie de valores informales y normas compartidas entre los miembros de un grupo que les permite cooperar entre ellos (Fukuyama 2000:98), los principales debates que enfrenta el capital social tienen que ver con sus formas de medición, su propiedad y la inclusión de la cultura en su análisis. En cuanto a su propiedad, este puede ser considerado como atributo de individuos (expresado a través de las normas de reciprocidad) o como una propiedad de las formas colectivas (comunidades, clases o sociedades enteras), lo anterior ha generado una discusión sobre su naturaleza como bien público o privado<sup>16</sup> (Durston 2003:151). 2) Con respecto a los problemas para medirlo y usarlo como insumo dentro los modelos económicos, Robert Solow (2000:6-7) induce a un gran debate sobre ello, pues no está de acuerdo en la aplicación del término capital, ya que este término implica «un bien homogéneo, fungible y por consiguiente medible»; él prefiere emplear el término «patrones o normas de conducta» en lugar de capital social. 3) Sobre la inclusión de la cultura, Durston (2003:154-155) plantea el peligro del énfasis en aspectos culturales, valóricos, simbólicos y abstractos que manejan autores como North, Putnam y Fukuyama cuando ponen el acento causal en las culturas entendidas estas como sistemas normativos y cosmovisiones, pues se corre el riesgo de acercarse a un simplista “determinismo cultural”.

Finalmente, en las teorías contemporáneas un punto trascendental es la concepción del desarrollo, donde la economía política y los estudios del desarrollo brindaron “nuevos lentes” al paradigma económico redefiniendo su concepción. Gran parte de ello fue gracias a Amartya Sen, quien bajo su enfoque de capacidades logra articular las perspectivas sociales del desarrollo con las económicas. Esta reconsideración funge como parte aguas en la

---

<sup>16</sup> Coleman (1994) menciona que el capital social es un bien público, pues no es una propiedad privada y su carácter no es divisible. El capital social beneficia a todos y no a las personas como individuos únicamente.

evolución de las teorías económicas del desarrollo, quienes cambian su enfoque hacia formas más sustanciales.

### ***El enfoque de capacidades básicas: Amartya Sen***

Nadie ha identificado las metas humanas del desarrollo económico tan bien como Amartya Sen, quizás el pensador líder del significado de desarrollo (Todaro y Smith 2003:17). Sen nos recuerda que la prosperidad económica es el medio para enriquecer las vidas humanas y no es el fin en sí mismo<sup>17</sup>. De acuerdo con el autor (2000:55-56), el desarrollo puede concebirse como un proceso de expansión de la libertad del hombre en general, en donde la libertad se refleja en la expansión de las capacidades de las personas para llevar el tipo de vida que valoran.

Su enfoque de capacidades, ve a la vida humana como una serie de “seres y haceres” (lo que un ser humano es capaz de ser o de hacer) los cuales también pueden denominarse “funcionamientos”. Su concepción de libertad involucra los procesos que hacen posible la libertad de acción y de decisión, así como las oportunidades reales que tienen los individuos, dadas sus circunstancias personales y sociales (Sen 2000:33).

En esta concepción de desarrollo existen dos aspectos fundamentales relacionados: el primero es la calidad de vida, pues se centra en la forma que transcurre la vida humana y no sólo los recursos o la renta que posee una persona y el segundo es la agencia del individuo, entendiendo por agente a la persona que actúa y provoca cambios y cuyos logros pueden juzgarse en función de sus propios valores y objetivos (Sen 2000:35-42).

Por otra parte, la importancia fundamental de las capacidades humanas es que proveen una base firme para fines evaluativos sobre la calidad de vida de las personas (desarrollo

---

<sup>17</sup> Sin olvidar la importancia del crecimiento económico, una concepción satisfactoria del desarrollo debe ir más allá de la acumulación de riqueza y del crecimiento del producto nacional bruto y de otras variables relacionadas con la renta (Sen 2000:30).

humano); ya que anteriormente, otros conceptos (como el de la satisfacción de las necesidades<sup>18</sup>) no parecían una buena aproximación para la mayoría de los casos. De esta forma, a principios de los noventa se crea el Índice de Desarrollo Humano (IDH) bajo el patrocinio del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PDNU) el cual busca medir el aumento de elección de las personas (Haq 2005:127).

Finalmente, esta perspectiva, de acuerdo con Sen (1989:12), provee un enfoque pluralista por naturaleza, ya que las cosas que las personas valoran “hacer” o “ser” son diversas y las capacidades varían, desde libertades elementales como estar libres de la hambruna hasta habilidades complejas como lograr el autorespeto y la participación social.

Esta investigación considera como uno de sus principales sustentos teóricos el enfoque de Amartya Sen de capacidades, ya que este autor considera en su análisis los aspectos de agencia del individuo, presentando a las personas no como meros beneficiarios pasivos de servicios básicos sino como agentes de cambio (Fukuda y Kumar 2005:xxi). Además, el autor hace énfasis en la importancia de los aspectos económicos (como un mejor ingreso) como instrumentos que pueden proporcionar mayor libertad de elección a los individuos (aunque no necesariamente). En suma, el índice de desarrollo humano indudablemente tiene ventajas sustanciales sobre otros indicadores de bienestar enfocados únicamente al aspecto de riqueza. Sin embargo, surge la siguiente pregunta que da pie al próximo apartado: ¿cuál ha sido la política para poder llevar a cabo dicho desarrollo?, ó ¿cómo se concreta esta filosofía de capacidades en la práctica? La respuesta apunta hacia los derechos sociales remitidos en la política social, a quien se le ha asignado la “misión” de ponerlos en práctica bajo las concepciones teóricas del desarrollo humano.

---

<sup>18</sup> El concepto de satisfacción de necesidades básicas fue la meta del desarrollo en los debates políticos de los años setenta. La especificación de necesidades fue definida en términos de ciertas cantidades mínimas de bienes esenciales como comida, vestido y vivienda. Sin embargo, los requerimientos variaban de persona en persona dependiendo de la edad, género, tamaño de cuerpo, metabolismo, embarazo, condiciones climáticas, etc. (Sen 1989:7).

## 2. Política Social

*“El espacio público no es patrimonio exclusivo de los poderes públicos instituidos. Es y debe serlo cada vez más, una responsabilidad colectiva” (Subirats 2006, 408).*

En este apartado se discutirán las distintas concepciones de la política social resaltando su interpretación como los derechos sociales de la ciudadanía post-industrial para posteriormente utilizarse como marco para la participación comunitaria. Esta última interpretación es la que se entiende más relacionada con la práctica del enfoque de capacidades de Sen. Asimismo, se mostrarán algunos cuerpos teóricos y conceptos que han obligado a la política social a redefinirse, se analizan los modelos y debates teóricos que la configuran, y la práctica gubernamental asociada.

### *Definición*

De acuerdo con Coffey (2004: 2-4), hay al menos tres formas distintas en que puede ser definida una política social. En la primera el uso del término se utiliza para denotar el conjunto de prácticas y políticas que tienen que ver con la promoción del bienestar social a través de las instituciones del Estado. No obstante, hay que hacer notar que en esta definición se reconoce que la política social puede ser creada ó implementada desde dentro o fuera de la tutela del Estado. La segunda definición de política social es como campo de estudio distintivo, en donde se ha redefinido su concepción convencional (encargada del estudio del Estado de Bienestar y sus principales servicios sociales) incorporando todas las políticas del gobierno que tengan implicaciones en el bienestar social (como las concernientes a la familia y al mercado de trabajo), bajo el entendimiento de que el bienestar es promovido desde el Estado o fuera de él. La tercera definición de la política social es como disciplina académica, no sólo con un objeto de estudio redefinido, sino con una construcción teórica y conceptual propia<sup>19</sup>. Lo anterior señala la autora, no quiere decir que la política social tenga que presentar nuevas ideas, intereses y comprensiones.

---

<sup>19</sup> Twigg menciona al respecto que la política social como una disciplina intelectual emerge en un momento histórico particular (la posguerra de los estados de bienestar) construyendo una base teórica y conceptual; que

Para Adelantado (2008) la política social es un campo de estudio multidisciplinar con tres objetos de interés: Primero, el interés por el bienestar, concepto muy controvertido e históricamente cambiante. Segundo, el interés por el análisis de los impactos de las políticas que a su vez parten de diferentes posiciones ideológicas. Tercero, el interés por todo lo relativo a la institucionalización, organización e implementación de las políticas, ya que además del estado y el mercado se encuentran involucradas las familias y el llamado tercer sector<sup>20</sup>.

Por otra parte, Donati y Lucas (1987:57-59) muestran algunos esquemas interpretativos de la política social desarrollados a lo largo de la historia: El primero (en el siglo XVIII) era una concepción “caritativo-existencial” preocupada por la asistencia laica del Estado a los pobres y necesitados. El segundo considera la política social como conjunto de objetivos, instrumentos y fines de control social, dirigidos a mantener el orden público (ideología liberal, siglo XIX). El tercero es el intento marxista de considerarla como una forma de reproducción social ampliada, reproduciendo las condiciones materiales de la vida de trabajo (esto es transformando los no asalariados en asalariados). El cuarto es un esquema de seguridad social obligatoria a través de los seguros colectivos (ideología socialdemócrata). Y por último, la concepción de la realización de los derechos sociales de ciudadanía, lo que significa tener una garantía práctica de igualdad de oportunidades de vida.

---

como otras disciplinas ha tenido que demarcar sus espacios teóricos y marcos analíticos los cuales, como otras disciplinas, han sido reconfigurados por desarrollos teóricos más amplios como los asociados al feminismo, postmodernismo y postestructuralismo (Coffey 2004:3).

<sup>20</sup> Otra aproximación a la política social, según el autor es a partir de considerar qué hacen los estudiosos e investigadores sobre la misma. Un enfoque actual, analiza las cuestiones sociales como el envejecimiento de la población, cambios familiares o la globalización. Otro más convencional, busca soluciones a los problemas sociales como el desempleo, la pobreza o el trabajo infantil. Los estudios también pueden centrarse en las necesidades de grupos sociales específicos, como ancianos, niños, discapacitados, desempleados o inmigrantes. El más tradicional se limita a los grandes servicios públicos (sanidad, educación, pensiones, vivienda y servicios sociales personales) con sus respectivos problemas, grupos sociales y actores. Y, recientemente está emergiendo un enfoque basado en cómo la política social afecta la vida de las personas conociendo su experiencia directa (el relato personal de un vagabundo, discapacitado, mujer, etc. parece conveniente para entender su funcionamiento y sus impactos) (2008:1-2).

Estos autores se inclinan por la última concepción de la política social, como realizadora de los derechos sociales de la ciudadanía, y subrayan que las políticas sociales no deben identificarse con el Welfare State, que es la garantía del gobierno para asegurar niveles mínimos de renta, alimentación, salud, alojamiento e instrucción como parte de los derechos políticos del ciudadano y no como caridad. Además señalan, que la política social más que una disciplina es un campo de estudio que en términos generales puede ser definida como:

el conjunto más o menos coherente de los principios y acciones que determinan la distribución y el control social del bienestar por vía política, lo que no significa que el bienestar venga asegurado directamente por la política, ni menos aún por el sistema político, pero que necesita de la mediación simbólica de la política, entendida como modalidad normativa de perseguir y regular las relaciones entre las personas como ciudadanos (p.58).

Fernández (1998:2-4) por su parte, anuncia la definición de Thomas Humphrey Marshall de la política social y posteriormente destaca algunos rasgos que podrían conferirle su especificidad y perfil propio. Menciona que Marshall afirma entre las primeras líneas de su libro “Social Policy in the Twentieth Century” que el término política social “es ampliamente usado pero no se presta él mismo a una definición precisa” y posteriormente intenta hacer una definición afirmando que la “política social usa el poder político para remplazar, completar o modificar operaciones del sistema económico, con el fin de alcanzar resultados que el sistema económico no lograría por sí mismo, y al hacer esto, lo hace orientado por valores distintos a los de las fuerzas del libre mercado”. En cuanto a los rasgos de la política social señala:

1) La política social compromete la acción del gobierno a escala local o global. Como bien se sabe, la política no se reduce a la actividad realizada desde los poderes públicos, pero la realización de los fines generales que se propone no puede ser alcanzada sino con la participación de los órganos del Estado, sus mecanismos y recursos. En otras palabras, se reconoce la presencia inevitable de los poderes públicos en estas políticas en mayor o menor grado de intervención.

2) La política social es la posibilidad de incidir en lo acontecido. Se distingue de los determinismos, así como de lo que parece dado o destinado. El concepto denota acción tanto sobre medios como fines, por lo que implica cambio: cambiar situaciones, prácticas o comportamientos. El concepto sólo tiene sentido si nosotros (como sociedad, grupo u organización) creemos que podemos efectuar un cambio.

3) La política social no puede prescindir de los efectos que provoca o produce el sistema económico. Los efectos de la actividad económica son referencia obligada en el desarrollo de las políticas sociales; pues la desigualdad económica no es un hecho natural sino es producida y reproducida en instituciones sociales.

4) Las prácticas de la política social están orientadas por ciertos fines o valores que justifican los resultados esperados. La política social no sólo remite a lo que el individuo no puede alcanzar en el mercado como individuo aislado, sino también al bienestar de otros individuos afectados en su situación económica o social. El grado y la calidad de bienestar que es deseable es uno de los objetos centrales en la evolución de las políticas sociales. En el debate se trata de ver si las políticas sociales van a ser definidas como una variable del crecimiento económico o si van a mantener o precisar lo que constituye su anclaje político: la ciudadanía.

Los fines o valores que dan vida o justifican la política social son la igualdad, igualdad de oportunidades y justicia social<sup>21</sup>. De acuerdo con Coffey (2004:61-62) estos valores encuentran aceptación y legitimidad tanto en el liberalismo como el igualitarismo, concentrándose el debate más bien en la forma en que deben y pueden ser implementados. Para la autora la conceptualización de igualdad e igualdad de oportunidades proporciona la guía de transición de la dimensión teórica de la política social a la articulación empírica de ésta y es a partir de sus distintas teorizaciones que existen soluciones diferentes en términos de política y práctica.

---

<sup>21</sup> La igualdad, equidad y justicia social como fines de la política social, así como sus instrumentos de política o regímenes de bienestar serán abordados con mayor detalle en el siguiente capítulo.

La política social también se justifica a partir del resultado de luchas y de negociaciones. Fernández (1998) explica lo anterior basándose en autores como Pierre Rosanvallon y Rousseau. El primero menciona “la deuda social” como origen de los derechos sociales después de las grandes guerras: “si la patria reclama y exige a sus ciudadanos el arriesgar y el ofrendar sus vidas y haciendas para defenderla, la patria está asimismo obligada con quienes han perecido y con quienes han sobrevivido... Esta deuda...tiene vigencia tanto en tiempos de guerra como en tiempos de paz” (p.12). En el Contrato Social de Rousseau se establece la igualdad social como imperativo, e implícitamente la conveniencia de la redistribución y de la compensación en busca de ésta. Sin embargo la justicia distributiva implica la intervención de una instancia pública (Fernández 1998:12).

La definición de política social que se adopta en esta investigación es como práctica y como campo de estudio multidisciplinar. Como práctica, la definición de Coffey (2004:2-4) es la más adecuada pues rescata la intervención del Estado dirigida a la promoción del bienestar social a través de sus instituciones, al mismo tiempo que reconoce que ésta puede ser creada ó implementada dentro o fuera de la tutela del Estado. Como campo de estudio multidisciplinar concordamos con Adelantado (2008:1) cuando señala que ésta no tiene un conjunto propio específico de métodos, conceptos, teorías o perspectivas, ya que descansa en los métodos y teorías usados en sociología, historia, economía, derecho, geografía, estadística, filosofía, ciencia política y psicología social para poder comprender uno de sus principales objetos de estudio: el bienestar. Por otra parte, se coincide con Coffey (2004) y Donati y Lucas (1987) con el punto de vista de una definición de la política social más allá de la estrecha definición del Estado de Bienestar ya que “no es posible ni deseable seguir definiendo la política social en términos de una comprensión estrecha de bienestar social [entendida como Estado de Bienestar] o servicios sociales.” (Coffey 2004:3). La redefinición constante de este campo de estudio avanza a medida que conceptos holísticos y otros marcos referenciales (como el feminismo, desarrollo humano y ciudadanía) se incorporan en su perspectiva. Tampoco es posible sostener una mirada nacional de las políticas sociales de cara a la globalización, ya que existen escenarios transnacionales e internacionales que se interconectan con los procesos y prácticas nacionales.

### *Modelos y debates teóricos*

Donati y Lucas (1987:60-61) distinguen cuatro modelos de política social basados en Titmus que se dan mezclados tanto en la realidad como en la teoría, pero que pueden servir como punto de referencia de situaciones específicas:

- 1) Residual: Existen dos canales naturales por medio de los cuales las necesidades de los individuos son satisfechas: el mercado privado y la familia. Las instituciones sociales de bienestar deben intervenir sólo en caso de que fallen estos sujetos.
- 2) Adquisitivo-realizativo: Las necesidades sociales deben ser satisfechas sobre la base del mérito, es decir, en base a la capacidad de realización productiva del individuo.
- 3) Modelo institucional-redistributivo: Considera el bienestar como el valor máximo que debe ser asegurado tratando de prevenir los efectos del cambio social bajo el principio de igualdad social.
- 4) Modelo total: Se absolutiza la planificación, que además de existir con criterios universalistas busca evitar otros criterios que no sea la necesidad; esto bajo la programación pública de manera normativa.

Los autores ejemplifican estos modelos en situaciones reales: en Norteamérica se podrían encontrar los dos primeros modelos con preponderancia, mientras que en los países socialistas se tendería a una mezcla de los dos segundos. Un elemento distintivo que los autores no señalan pero también podría considerarse en estos modelos es el grado de involucramiento de los individuos en la política social a través de sus prácticas participativas. En el modelo residual podría considerarse una perspectiva asistencial en donde los individuos son objetos pasivos de los beneficios sociales, en éste las prácticas participativas serían inexistentes. El modelo adquisitivo-realizativo tiene un enfoque más parecido al de desarrollo humano, ya que la capacidad de agencia del individuo permite que tenga mayores opciones

de elección. En el modelo institucional-redistributivo la participación del individuo estará limitada al bien común y no sólo al particular. En el modelo total la planificación podría tener dos enfoques: por un lado, conservar esquemas jerárquicos verticales o por el otro, inducir una participación horizontal de los sujetos hacia el diseño de la política a través de herramientas participativas. En la práctica sin embargo, los autores señalan que estos modelos pueden encontrarse mezclados.

### ***Espacio y tiempo en la política social***

Podría afirmarse que cualquier área de estudio de la política social está conceptualizada bajo un espacio y un tiempo determinado. Sin embargo, bajo la definición más amplia de política social como el conjunto de políticas relacionadas al bienestar social, la verdadera complejidad de ésta es preocuparse por atender distintos espacios y tiempos –valga la redundancia- al mismo tiempo, así como sus interconexiones.

En lo que se refiere al espacio: 1) éste puede ser el lugar de consumo o el propio lugar ser el producto de consumo; 2) todo bien y servicio está espacialmente localizado; 3) los espacios son apropiados y diferenciados a partir de identidades como el género, la clase social, sexualidad, edad, raza, etc.; 4) los espacios son dinámicos y son sujetos de cambio; 5) la demarcación del espacio, así como de sus fronteras, pueden usarse como conceptos analíticos; y 6) los espacios son “vivos” porque en ellos los individuos ejercen agencia (ya sea para incluir o excluir, alterar o consolidar) (Coffey 2004:95-99). En general, el espacio enmarca procesos sociales y naturales y por ello la política social debe actualizarse constantemente de manera que integre una espacialidad dinámica de las formas de vida que le interesa atender.

Por otra parte el tiempo al igual que el espacio está implícito en todos los aspectos de la vida social, cultural y económica. La “omnipresencia del tiempo”, de acuerdo con Adam, hace referencia a que el tiempo está en todas partes y siempre está presente, consiguiendo ser medido, definido y experimentado en gran variedad de formas. El tiempo se expresa en el cuerpo y en la vida humana. En el cuerpo a través del nacimiento, la vejez, enfermedades,

menstruación, embarazo y muerte; en la vida humana bajo concepciones como la del ciclo de vida (que sugieren un modelo de desarrollo biológico) o más recientemente la de curso de vida (que es menos rígida y abraza nociones de diferencia y diversidad ofreciendo posibilidades que incluyen ritmos del individuo y de la familia); nuestro cuerpo también puede relacionarse con otros ciclos de la naturaleza relacionados al tiempo, como el día y la noche, el clima y las estaciones del año; finalmente, el tiempo es también un recurso: puede ser vendido, usado para negociar o ser “robado” (Coffey 2004:99-103).

Si el tiempo y el espacio son unidades dinámicas, la política social debe ser lo más flexible posible para acoplarse a esos cambios constantemente. El estudio de la política social se ha basado en unidades de análisis espaciales y temporales “tradicionales” que ayudan a delimitar su campo de estudio y a establecer acciones específicas, por ejemplo lo rural y lo urbano, la infancia, juventud y vejez, etc. en donde las acciones presentes son planeadas para anticipar necesidades futuras. Sin embargo, nuevas concepciones ideológicas como el feminismo, la posición antirracista y la perspectiva ecologista llegan al debate cuestionando la flexibilidad y perspectiva dinámica de la política social. En la perspectiva feminista el estado de bienestar reproduce estructuras patriarcales y tiene un sesgo de género en la provisión de bienestar haciendo que las mujeres tengan derechos sociales de segunda clase, ya que acceden a ellos por ser madres, esposas o hijas “del ganador del pan” (Adelantado 2008:6). La posición antirracista, basándose en criterios de “nacionalidad” limita los derechos sociales de la población inmigrada, activando tensiones xenófobas y racistas por la competencia de recursos escasos como el empleo o servicios sociales (Adelantado 2008:6). La perspectiva ecologista señala que el estado de bienestar y la política social han favorecido las aglomeraciones urbanas, y la expansión del consumo poniendo en peligro la sustentabilidad ecológica del planeta (Adelantado 2008:6). Desde nuestro punto de vista estas nuevas concepciones han contribuido a reconceptualizar espacialmente las unidades tradicionales de análisis.

En la presente investigación la política social es uno de los referentes de nuestro objeto de estudio. Para ello, fue necesario aclarar que la visión adoptada no es la estrecha que la reduce a servicios sociales derivados del Estado de Bienestar sino aquella que incorpora otras

conceptualizaciones como la de ciudadanía, desarrollo humano y que toma en cuenta las dinámicas espaciales y temporales. Los programas de gobierno que impulsan la generación de capacidades organizativas locales se insertan en una definición de política social amplia que no se reduce a la aplicación de derechos sociales pasivos sino que intenta generar agentes de cambio en grupos sociales marginados y comunidades activas.

Ahora bien, el análisis del proceso de organización de los grupos se inclina hacia el enfoque de ciudadanía pues permite a su vez incorporar otros ejes sustantivos para la investigación, tales como el de participación, gestión y articulación que se dirigen a conocer puntos específicos sobre el proceso organizativo.

### ***La política social como derechos sociales de la ciudadanía post-industrial***

Las nociones tradicionales de ciudadanía involucran definiciones vinculadas a aspectos legales y derechos. Mientras que, los “nuevos” planteamientos de ciudadanía se identifican por dejar de lado la concepción de derechos pasivos, haciendo énfasis en las responsabilidades, obligaciones y participación activa (Coffey 2004:48). Esta investigación se ubica más allá de los planteamientos contemporáneos de ciudadanía, ya que éstos rescatan la importancia de los procesos y la agencia, y cómo pueden generar inclusión a partir de una participación activa.

Los planteamientos tradicionales de la ciudadanía se basan en Marshall, quien plantea, de acuerdo a Donati y Lucas (1987:62), que: 1) la ciudadanía es una institución en desarrollo y está conformada por los derechos civiles, políticos y sociales; 2) los derechos de ciudadanía son el valor y criterio principal de la actividad y legitimidad del Estado moderno; 3) el desarrollo de estos derechos es el principal vehículo de igualación de la sociedad, eliminando castas y modificando las clases; y 4) el máximo desarrollo de ciudadanía corresponde a la ciudadanía industrial que hace referencia al modo industrial de producción<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Estos derechos garantizados por el acuerdo entre el gobierno, sindicatos y patronos: contratación colectiva, salario justo, derecho de huelga, cogestión, etc. (Donati y Lucas 1987:62).

Esta ciudadanía ha tenido una evolución marcada por el tipo de derechos a los que se le asocia: En el siglo XVIII los derechos civiles, inherentes a la libertad individual (de palabra, de pensamiento, de fe, de propiedad, etc.). En el siglo XIX los derechos políticos, como los electorales activos y pasivos. Y en el siglo XX los derechos sociales<sup>23</sup>, que son la gama que va desde un mínimo de bienestar y de seguridad económica hasta el derecho a participar en la herencia social (Donati y Lucas 1987:61).

Con el paso del tiempo, la idea de ciudadanía industrial de Marshall ha enfrentado grandes limitaciones. La primera relacionada con el declive de la época dorada industrial sucedida en el último cuarto del siglo veinte, esta época fue caracterizada por el desempleo, recesión económica, y crisis del Estado de Bienestar. La segunda fue encabezada por los retos que significan la inclusión del ámbito global y local en el análisis, pues esta ciudadanía refería en su significado una evocación nacional. La tercera es la incorporación a la discusión de las diferencias, pues además de estudiar las diferentes comunidades a las cuales pertenecemos, se trata de explicar las diferentes formas de interacción y participación en la vida social. Y finalmente una cuarta es la poca atención incorporada a cuestiones de género, pues las perspectivas teóricas feministas revelan las formas en que sistemáticamente la mujer se excluye de la teoría y práctica de la ciudadanía (Coffey 2004:45-48).

En los planteamientos contemporáneos de ciudadanía “se hace presente la necesidad de superar la Política Social “asistencialista” para llegar a unos planteamientos que denominamos participativos” (Donati y Lucas 1987:62). Se entiende como un ideal normativo que al incorporar la noción de membrecía evoca otros factores como el sentido de pertenencia, independencia, igualdad, responsabilidad, participación colectividad e identidad. La ciudadanía “activa” señala la importancia de la responsabilidad personal y un sentido

---

<sup>23</sup> “Concretamente, la garantía de los derechos sociales, consistentes en una mínima satisfacción de las necesidades económicas, sanitarias y educativas básicas, se aseguran con base en la idea de la igualdad radical entre los hombres: es lo que hemos denominado *Welfare State*.” (Idem: 61-62).

amplio de interés por el vecindario, localidad y comunidad mitigando el interés propio individual (Coffey 2004:47-48).

Desde nuestro punto de vista, los derechos sociales definidos bajo el enfoque de Amartya Sen como la expansión de las capacidades de los individuos para lograr la vida que se desean, pertenecen a la línea de los “nuevos” planteamientos de ciudadanía. Lo anterior, no se contradice con la clasificación de los derechos sociales en la línea tradicional de ciudadanía de Donati y Lucas (1987), ya que se piensa que estos autores manejan los derechos sociales bajo el antiguo enfoque de necesidades básicas, el cual es reconocido por tomar en cuenta a los individuos como beneficiarios pasivos de servicios, mientras que el enfoque de desarrollo humano contiene planteamientos en donde destaca la capacidad de agencia del individuo. En este sentido, la clasificación de los autores es correcta.

Una crítica importante a los “nuevos” planteamientos es la mencionada por Coffey (2004:48), quien asegura que hacen falta los procesos y la agencia en estas últimas articulaciones. La ciudadanía, menciona la autora, no es sólo una relación política de derechos y obligaciones con el Estado, también puede ser vista como el medio a través del cual exploramos y articulamos diferentes identidades sociales y experiencias mediadas por factores como la edad, género, raza o clase social. En este sentido, se podría hablar de múltiples ciudadanía. Esta última consideración está más relacionada con la visión de ciudadanía de esta investigación, ya que Coffey (2004) rescata la importancia de los procesos y la agencia, que difícilmente se recuperan en otras definiciones, ya que la ciudadanía, desde nuestro punto de vista, también se trata de la construcción de procesos en donde las personas experimentan formas de identidad que conllevan a grados de inclusión o pertenencia regulados a través de su participación.

En resumen, algunas interpretaciones de la política social basadas en los derechos de ciudadanía son: la más simple que se refiere al punto de vista legal sobre la membresía a una comunidad, política, económica o geográfica; la definición que apunta hacia los derechos sociales en donde se busca una igualdad de acceso; ó como un ideal normativo, en donde la

finalidad de la política social “está en promover el sentido de lo que significa ser ciudadano, hoy y mañana.” (Donati y Lucas 1987:64).

Como se puede observar, los derechos sociales<sup>24</sup> al igual que la ciudadanía son conceptos que continúan evolucionando hasta nuestros días. Desafortunadamente, en la práctica la política social es como la ciudad: reflejo de nuestro pasado. Los derechos sociales, entendidos como servicios básicos, no necesariamente han derivado en una participación o agencia del individuo, pues su práctica todavía remite al Estado de Bienestar. Asimismo, la participación no se entiende en su sentido más amplio, sino más bien el término se usa para señalar un simple acceso a los servicios sociales.

### ***La política social como marco para una política de desarrollo***

La política social debe servir como marco para la construcción de una política de desarrollo; especialmente aquella dirigida a los grupos marginados quienes carecen de canales institucionales que les permitan integrar sus proyectos a la agenda pública.

En esta investigación se debe entender el desarrollo como un proceso de transformación social (Mella 1998:23) del que interesa retomar tres aspectos: 1) ¿hacia dónde vamos?, 2) ¿quiénes forman parte de él? y, 3) ¿qué se puede decidir a lo largo de este proceso? De acuerdo con Cabrero (2006:47), hay razones evidentes por las que el tema del desarrollo debe verse como un proceso complejo de política pública y éstas son: 1) el agotamiento del modelo estatal planificador del desarrollo; 2) la poca eficacia del modelo sujeto exclusivamente al mercado; 3) la necesidad de instituciones reguladoras y reglas del juego claras y 4) la necesidad de construcción de acuerdos y redes de actores para el desarrollo. El mismo autor señala que el tema del desarrollo no es sólo obra de economistas y políticas económicas, sino que es un proceso donde intervienen diversos actores, con diferentes intereses, donde la finalidad es integrarse a un proyecto público. Explica que para poder

---

<sup>24</sup> Plasmados en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 y en el Protocolo de San Salvador de 1998 (Jusidman 2006:202).

llevar a cabo este proyecto se requiere un componente endógeno que defina los acuerdos pues “cuando no se tiene un consenso entre los actores locales para el desarrollo podrán venir las transferencias pero difícilmente se llevará a cabo un proyecto de desarrollo” (Cabrero 2006:48).

Para promover una política de desarrollo local la política social debe aprovechar su naturaleza transversal e intergubernamental e incluir entre sus objetivos el ejercicio de la ciudadanía, esto puede lograrse a través de esquemas participativos en los que sus habitantes se integren a proyectos compartidos que en conjunto compongan una agenda pública.

Para Subirats (2006:397) las potencialidades de la política se hallan en su capacidad para generar identidad colectiva y sentido de pertenencia a una comunidad, elementos necesarios para el ejercicio de ciudadanía. El autor propone una nueva política para reconstruir espacios sociales y el acercamiento de estos espacios con los espacios institucionales a través de nuevas formas de participación<sup>25</sup>. La política debe buscar puentes, favorecer la creación de identidades individuales y colectivas a través de espacios públicos con el objetivo de conseguir mayor responsabilidad colectiva sobre los problemas que genera la convivencia social, pues esto, no surge de forma espontánea (Subirats 2006:399). Los espacios sociales son importantes porque en ellos surgen procesos de reflexión y discusión vitales que dan lugar a la agencia<sup>26</sup> de los actores.

---

<sup>25</sup> El autor explica que es necesaria la creación de nuevos espacios sociales, pues hoy en día la población y las personas enfrentan nuevas fronteras que las segmentan de maneras diferentes (esto debido en parte a los procesos de globalización), resultando los procesos de socialización mucho más dispersos y fragmentados (Subirats 2006:397-398).

<sup>26</sup> La noción de agencia de acuerdo con Long (2007): “atribuye al actor individual la capacidad de procesar la experiencia social y diseñar maneras de lidiar con la vida, aún bajo las formas más extremas de coerción...los actores sociales poseen “capacidad de saber” y capacidad de actuar”...intentan resolver problemas, aprenden cómo intervenir en el flujo de eventos sociales alrededor de ellos, y en cierta medida están al tanto de las acciones propias, observando cómo otros reaccionan a su conducta y tomando nota de las varias circunstancias contingentes (Giddens,1984:1-16).” (Long 2007:48).

La política de desarrollo social se convierte así en la más habilitada para generar nuevos espacios de convivencia y de reflexión, puede construir puentes de comunicación entre los mismos vecinos, abrir nuevos canales “formales” de acceso al gobierno, y legitimar la acción de los ciudadanos permitiéndoles su involucramiento en su entorno más inmediato.

Un elemento que debe distinguirse del análisis de Subirats (2006) es que no sólo propone la creación de espacios sociales para solucionar problemas derivados de la convivencia social, como se señala en el párrafo correspondiente, sino que también habla de su alcance, pues comenta que a medida que avancen estos mecanismos representativos podrá implicarse al resto de actores en la sociedad en la construcción de un proyecto de futuro (Subirats 2006:401). Este proyecto de futuro es el que hemos denominado en esta investigación como modelo de desarrollo local:

“Las diferencias entre comunidades se irán basando cada vez más en la existencia o no de un proyecto de futuro, así como en las complicidades que genere este proyecto en el conjunto de la ciudadanía”. “Las comunidades que no tengan capacidad para debatir y decidir sobre su futuro y los grandes temas de la convivencia colectiva verán cómo el mercado y otros agentes deciden por ellos. Y entonces, el espacio público se irá quedando como algo residual y los intereses colectivos como una realidad sometida estrictamente a las presiones de los más fuertes” (Subirats 2006: 401).

La organización comunitaria examinada en esta investigación se traduce operativamente en un esquema de metas y objetivos a corto y largo plazo planteados por los propios miembros de la agrupación. Este esquema de propósitos o “proyecto común” puede ser interpretado como un modelo de desarrollo pues se trata de un ejercicio de elaboración de política pública local. Los programas de desarrollo social dirigidos a generar organización comunitaria en la población marginada, construyen nuevos espacios sociales y mecanismos de participación que les permiten a poblaciones vulnerables apropiarse de su destino, generar actitudes proactivas, identificarse con sus vecinos y generar habilidades de gestión necesarias para llevar a cabo sus proyectos.

En la propuesta de Subirats (2006) se encuentran los planteamientos sobre procesos y agencia que hacían falta en el concepto de ciudadanía de acuerdo con Coffey (2004), ya que estos nuevos espacios sociales dan lugar a procesos de discusión en donde surgen y se desarrollan las capacidades de agencia de los actores locales.

### ***La gestión de la política de desarrollo social***

La política pública remite al “conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios” (Tamayo 1997:281). El desarrollo social se maneja como una política pública relacionada en términos generales con un dinamismo económico y un cambio social que promueve el bienestar de la población (Midgley, 1995:25,47).

La visión predominante en la administración pública determina la forma de gestión del desarrollo social. De acuerdo con Aguilar (2006) la reforma administrativa condujo a la nueva gestión pública, fundamentada en el neoinstitucionalismo económico y gerencialismo, y surge como respuesta a los problemas de operación de los gobiernos obligándolos a una mayor economía, eficacia y eficiencia en el uso de recursos públicos<sup>27</sup>. Inspirados en el pragmatismo empresarial los gobiernos buscaron soluciones en la revolución gerencial de la empresa que tuvo lugar a mitad del siglo XX e intentaron dejar atrás la gestión operativa caracterizada por un horizonte gerencial de corto plazo (planes operativos, programación y presupuestos anuales; maximización económica; y evaluación del desempeño centrada en indicadores de naturaleza económica) dando paso a una nueva gestión: la gestión estratégica,

---

<sup>27</sup> La nueva gestión pública sucede en un contexto de transformaciones que van desde la caída del Estado de Bienestar, al ajuste estructural y desregulación de las economías lo que la vincula con el modelo neoliberal, donde el estado pierde protagonismo frente al mercado y las empresas vienen a sustituir parte de sus funciones (Araya y Cerpa 2008: s/p).

que presta mayor atención al futuro, al entorno, y a las personas de la organización<sup>28</sup> (Aguilar 2006:232-233).

Aunado a los planteamientos estratégicos, la reingeniería del sector público contempla la generación de valor público a corto y largo plazo por parte de las organizaciones. De acuerdo con Moore (1998) el valor se encuentra en los deseos y las percepciones de los individuos, y el objeto del trabajo directivo del sector público consiste en definir propósitos valiosos para la colectividad y producirlos (Moore 1998:91).

Esta nueva interpretación de la administración pública remite a una nueva forma de gestión de la política del desarrollo social que conlleva a la interrogante de los criterios que debe seguir su marco de control y valoración. Desde nuestro punto de vista, el uso de las 3Es (eficiencia, eficacia y economía) como marco de referencia preestablecido no necesariamente es el más adecuado en un ambiente de incertidumbre e inestabilidad como es el que rodea la gestión del desarrollo social y quizás sea más útil “un estilo de gestión basado en la evolución y el aprendizaje complejo mediante la cooperación colectiva confrontando el conflicto y la inestabilidad” (Zapico 2004:8). De acuerdo con este autor el débil resultado de la implantación de controles financieros por resultados puede deberse a esta situación y propone las 3Ds (diagnóstico, diseño y desarrollo) como nuevos criterios y medidas para captar la capacidad del gestor público<sup>29</sup>.

Bajo estas nuevas apreciaciones, la nueva gestión del desarrollo social debe incorporar formas de pensamiento estratégicas que les permitan mayores grados de flexibilidad para

---

<sup>28</sup> La gestión estratégica es “[...] una gerencia que elabora visiones claras y motivadoras de futuro en las que destacan los objetivos y procesos centrales del negocio [...] y que además de los problemas del interno organizacional es capaz de anticipar y manejar las oportunidades y adversidades o desafíos que se presentan en el entorno.” (Aguilar 2006:233).

<sup>29</sup> El diagnóstico incluye la redefinición de los problemas tomando en cuenta los cambios del entorno, los intereses de los grupos afectados y la percepción común de los problemas. El diseño, las iniciativas para resolver estos problemas, adoptando estructuras y estrategias adecuadas organizacionales e interorganizacionales. El desarrollo tiene que ver con la implantación de las nuevas soluciones (Zapico 2004:9).

competir en un ambiente de incertidumbre con la finalidad de asegurar la generación de valor público.

### ***Planeación social del espacio***

La planeación social parte de un punto de vista intervencionista en donde el Estado dirige en mayor o menor medida los procesos económicos y sociales en busca de un mejoramiento continuo de la sociedad. La definición de planeación que retoma esta investigación es la de Huxley y Yiftachel (2000,334) quienes la ven como el intento del Estado para influir y regular procesos espaciales<sup>30</sup>.

Desde la planeación urbana se ha estudiado la apropiación excluyente del espacio. Autores como Fainstein (2005) y Friedmann (1987) propusieron usos normativos de la teoría de la planeación que dan cuenta de la conducta, la serie de valores o la moral que rige o regula la toma de decisiones en busca de una meta social progresiva. Fainstein por ejemplo, toma “la ciudad justa” como la finalidad en sí misma de la planeación. Friedmann por su parte aborda la planeación prestando atención al bien público o común.

En materia de planificación de asentamientos humanos, en Latinoamérica, Galilea (1984:112-113) hace énfasis en el reconocimiento de la organización de los marginados metropolitanos, rurales y urbanos como actores centrales de las propuestas políticas de planificación para que logren el realismo y la factibilidad que dependen, entre otras cosas, del compromiso social activo que son capaces de generar.

Para la sociología el espacio social es referente en la construcción de la identidad. Autores como Castells (2004:83-85) examinan la construcción de la identidad territorial a partir de la participación en movimientos urbanos donde descubren y defienden intereses comunes. Para el autor, estos movimientos se han integrado en la estructura y práctica de los gobiernos

---

<sup>30</sup> Esta definición también se desarrolla en la función justificativa de la teoría de la planeación de Neuman (2005).

locales de forma directa o indirecta mediante un sistema diversificado de participación ciudadana y desarrollo comunitario. Lo anterior comenta ha reforzado al gobierno local.

La fragmentación del espacio y la creación de comunidad son algunos de los tópicos discutidos desde la sociología urbana, arquitectura, diseño y urbanismo, disciplinas desde las cuales también puede abordarse el tema de estudio. La planeación del espacio social se plantea en esta investigación como parte de la política de desarrollo social.

### **3. Participación comunitaria**

*Dos individuos primitivos se ponen de acuerdo para cazar un animal, ello es un acto de participación.*

*Participar es actuar junto a otro en la resolución de un problema común, donde el problema es fundamentalmente la vida cotidiana de los hombres (Rosas, 1992).*

La presente investigación utiliza como referente la política de desarrollo social entendida como una concepción holística que incorpora otras nociones como la de participación ciudadana y participación comunitaria. De acuerdo con la revisión bibliográfica realizada, el término participación es contextual, se entiende de formas diferentes porque su significado remite a diversas circunstancias.

Este apartado comienza con una discusión general sobre el significado del término participación y se incluyen algunas tipologías que muestran sus distintos grados y formas; lo anterior da paso a un acercamiento macro: la participación ciudadana para después centrarnos en el nivel micro: la participación comunitaria concepto que puede ser empleado para referirse a las capacidades organizativas de un grupo de personas sobre un intereses común.

#### ***La ambigüedad de la participación***

El diccionario inglés de Oxford (1961) define la palabra participación como: 1) la acción o el hecho de tener o formar parte de; 2) tener parte de la substancia, calidad o naturaleza de cosa o persona; 3) hecho o condición de compartir en común de, o dentro de; 4) poseer o disfrutar en común con otros 5) tomar parte, asociarse o compartir con otros en acción o asunto (504-5). Ante esta multiplicidad de acepciones, el término es utilizado por gran cantidad de personas con significados diferentes. Por una parte, se usa para justificar la extensión de control del Estado y, por otra, para edificar la capacidad local e independencia. De la misma forma, es utilizado para justificar decisiones externas, así como para transferir el poder y la toma de decisiones fuera de agencias externas (Dalal-Clayton y Bass 2002:233).

De acuerdo con Latapí (2005:9-10) “participar” significa formar parte de, pero cuando el término se aplica a la sociedad, no se aclara con qué finalidades, en qué procesos, a nombre

de qué intereses, ni con qué representación. De modo que las diferencias en su acepción, de acuerdo con el autor, radican según la perspectiva con la que se le examine: “desde la perspectiva sociológica, participar significa formar parte de un grupo social o realizar una actividad a partir de, o en nombre de ese grupo. Desde la perspectiva política, significa estar activo en los procesos de la vida democrática y también identificarse con un sistema de gobierno que se concibe como medio para alcanzar ciertos fines comunes.”.

Así, se observa que la definición de participación resulta amplia y ambigua, pues, como señala Domínguez (2003:7), “depende en gran medida del modelo de sociedad y de democracia del cual se parte y cómo se conciben las relaciones de poder, así como del nivel de análisis en que nos situemos: macro o microsocioal.”. De esta forma, tanto en medios autocráticos o democráticos, y a través de organizaciones formales o informales, las estructuras y procedimientos participativos han ido evolucionando para definir y hacer frente a las necesidades colectivas (Dalal-Clayton y Bass 2002:232)<sup>31</sup>.

### ***Definiciones de participación***

En la actualidad existe una variedad de términos relacionados con la participación en donde las diferencias radican en su relativa aplicación. Bajo una línea de análisis macro podemos identificar los siguientes acercamientos: participación política, participación social, participación ciudadana y participación pública.

La ciencia política se refiere a la participación “política” como una serie de prácticas, orientaciones y procesos típicos de las democracias occidentales. Sin embargo, la definición de la actividad política no siempre tiene un solo significado; en ciertas actividades no hay duda como en el acto de votar, sin embargo en las esferas religiosas, de la economía y de la cultura la respuesta no es tan sencilla (Sani 1988:1180-1).

---

<sup>31</sup> Como ejemplo de lo anterior tenemos la asociación del concepto de participación a los movimientos de pluralismo y democracia directa surgidos durante el siglo pasado a expensas del modelo de administración pública directiva (managerial model of public administration) (Rowe y Frewer 2004:514).

En las definiciones sobre participación social contamos con acepciones relacionadas con el ámbito político en sociedades democráticas<sup>32</sup>. Sin embargo, Domínguez (2003) en su estudio sobre la participación social de la juventud cubana la define no sólo en un sentido político, sino “en su sentido más general incluida la participación en la vida social y económica a través del estudio y el trabajo.”<sup>33</sup>. Asimismo Helly (1997) en su revisión sobre participación social de inmigrantes en Canadá identifica la participación social como todo tipo de filiación voluntaria y activa, formal e informal en grupos fuera de la familia, la arena política y el lugar de trabajo, es decir sin relación con organizaciones políticas, voto y asociaciones profesionales.

Sobre la participación ciudadana el significado de ciudadanía puede entenderse como un estatus o como una práctica (Jones y Gaventa 2002:5). El estatus parte de su definición legal que ubica a los ciudadanos como aquellas personas que tienen garantías individuales y derechos sociales reconocidos por el Estado<sup>34</sup> (Álvarez y Castro 1999:9). La práctica conlleva a una serie de discusiones que se pueden clasificar alrededor de: 1) derechos y obligaciones en la vida social, política y económica; 2) capacidad de agencia e identidad; y 3) relaciones de gobernanza (Jones y Gaventa 2002:5).

---

<sup>32</sup> De acuerdo con Latapí (2005:9-10) el término “participar”, referido a la sociedad, puede tener cuatro significados: 1) Tomar parte en la conducción de la sociedad, básicamente en la toma de decisiones de quienes la gobiernan; 2) Es condición necesaria para que exista la democracia (desde el voto hasta otros procesos de involucramiento en la vida pública); en este sentido, es el denominador común de varias actividades que refuerzan la democracia, como escribir en la prensa, militar en un partido político u otras organizaciones, educar cívicamente a la población, etcétera. 3) En el plano abstracto, la participación es un valor objetivo, constitutivo de la convivencia democrática y plasmado en las instituciones, que inspira los comportamientos ciudadanos. 4) Y por ello es también una actitud subjetiva de los ciudadanos, basada en conocimientos y vivencias, favorable a los procesos democráticos.

<sup>33</sup> La participación social, de acuerdo con la autora es “el acceso y la presencia real de los individuos y los grupos en las instituciones y organizaciones económicas, sociales y políticas de la nación y la posibilidad de intervenir en las decisiones que le conciernen no solo como beneficiarios sino también como formuladores de estas decisiones.” (Domínguez 2003:8).

<sup>34</sup> “Sin embargo, en las constituciones nacionales, como en la nuestra [la mexicana], las personas no adquieren carta de ciudadanía sino hasta determinada edad, y todavía en algunos países, el sexo, la raza o la religión son motivo de exclusión ciudadana.” (Álvarez y Castro 1999:9).

Álvarez y Castro (1999:8-9) distinguen la participación social, de la ciudadana y la comunitaria de la siguiente manera: la participación social frecuentemente se asocia a un ejercicio libre y autónomo con respecto del gobierno (y en algunos casos en contra de él). Lo contrario sucede con la participación ciudadana, en la que “los individuos *-ciudadanos con derechos y obligaciones-* toman parte de los asuntos públicos del Estado.” a partir del ejercicio de las garantías individuales y derechos sociales otorgados por el mismo.

La participación pública es definida a un nivel general, de acuerdo con Rowe y Frewer (2004:512), como la práctica de consulta e involucramiento de miembros del público en general en la composición de la agenda, toma de decisiones y actividades que formen políticas por parte de organizaciones o instituciones responsables del desarrollo de la política. Asimismo, los autores citan a Smith cuando definen la participación pública de manera más específica, como el grupo de procedimientos diseñados para consultar, involucrar e informar al público para que permita a aquellos afectados por una decisión tener una entrada (input) sobre ésta. En esta definición los autores señalan que “input” es la palabra clave que diferencia los métodos participativos de otras estrategias de comunicación. Mientras que el nivel más bajo involucra la comunicación entre reguladores y el público (de arriba hacia abajo y con un flujo de información unidireccional) los niveles más altos buscan un insumo del público o la participación activa de sus representantes en el proceso de toma de decisiones (se caracteriza por el diálogo y un intercambio de información en ambos sentidos) (Rowe y Frewer 2000:6-7).

De las anteriores definiciones se puede observar que el común denominador es el involucramiento de los individuos en actividades instrumentales o expresivas<sup>35</sup> (las cuales

---

<sup>35</sup> Las actividades instrumentales tienen consecuencias funcionales para cierto segmento de la comunidad o para una sociedad más grande. Estas actividades son medios para una meta y los participantes logran una satisfacción con la realización de la meta. Las actividades expresivas son un fin en sí mismas y el logro de sus objetivos se restringe sólo a los participantes. La diferencia entre ellos es que la participación social instrumental implica un plan para mantener o cambiar el orden social a través de la acción grupal; mientras que la expresiva se basa en el interés personal y afecta sólo a éste (Edwards and Booth citado por Nelly 1997).

determinan cohesión o fragmentación social) tomadas en cuenta en mayor o menor grado en la formulación de políticas. La diferencia como se ha visto, puede radicar en la naturaleza de la actividad que se realiza (política o de otra índole), y si la actividad se encuentra enmarcada en reglamentos u órganos establecidos por el mismo Estado o por otras formas de gobierno. No obstante estas diferencias, en la actualidad los términos son frecuentemente utilizados de manera indistinta, incluso en documentos oficiales, para hacer referencia a aspectos de colaboración entre el Estado y la sociedad civil. De esta forma, se podría concluir que la participación es un término contextual; entendiéndose de múltiples formas ya que su significado remite a diversas circunstancias.

La definición de participación adopta esta investigación es la de Sanoff (2000:10), quien señala que la participación puede concebirse como el involucramiento público directo en los procesos de toma de decisiones en donde las personas comparten decisiones sociales que determinan la calidad y dirección de sus vidas. La participación, resulta en un gran encuentro de necesidades sociales y una creciente utilización efectiva de recursos disponibles por una comunidad en particular.

Esta definición fue elegida porque: 1) traduce la participación en mecanismos específicos como la toma de decisiones; 2) menciona “las decisiones sociales compartidas sobre la calidad y dirección de sus vidas” lo que se traduce en un proyecto o modelo de desarrollo; y 3) por último señala la utilización de recursos disponibles por una comunidad en particular lo que le otorga una naturaleza grupal de acción ubicada en un territorio específico.

La presente investigación se ha situado en el marco de referencia de la participación ciudadana porque este concepto rescata elementos de vital importancia bajo su enfoque como práctica, tales como la agencia e identidad así como relaciones de gobernanza. Asimismo, es de interés la participación cuyo origen tiene una relación directa con el Estado y no la que se genera fuera de él, por lo que la participación social se descarta. Y por último, el análisis no se concentra en la esfera gubernamental en cuanto a mecanismos populares descentralizados de toma de decisiones, sino que intenta indagar sobre el proceso de elaboración de una agenda local de desarrollo por parte de poblaciones marginadas.

La relación entre la agencia del individuo y la elaboración de una agenda de desarrollo social se asoma en la definición de participación ciudadana de Borja (2001:7) quien la define como “un derecho instrumental que establece una relación entre las demandas, necesidades, aspiraciones o lo que los ciudadanos –colectiva o individual mente - consideren que son sus derechos y las políticas públicas.”. Además el autor señala algunos convenientes de la participación ciudadana: ayuda en la definición de problemas los cuales cada día son más específicos y proceden de grupos heterogéneos; la cooperación público privada es un mecanismo indispensable de la gestión pública ante la multiplicidad de funciones y servicios que tiene la Administración con costos crecientes y estructuras burocráticas ineficientes; los procesos de marginación y exclusión pueden ser combatidos más eficazmente en ámbitos territoriales locales combinando la actuación integral, proximidad social y solidaridad inmediata (Borja 1997:300).

En lo que se refiere a una línea de análisis micro, se adoptó el desarrollo conceptual de la participación comunitaria misma que se explicará con mayor detalle más adelante.

### ***Escalas, grados y formas de participación***

Se puede participar de maneras muy diferentes; ya sea como espectador más o menos marginal o como protagonista de relieve. Existen distintas tipologías que resaltan factores como el grado de involucramiento de la población, así como la autonomía en el proceso de toma de decisiones. A partir de ello, surgen valoraciones en la participación, por lo que en la actualidad existe una infinidad de literatura que apunta hacia estrategias y formas de participación más incluyentes y autónomas.

Una de las primeras y más citadas tipologías es la “escalera de la participación ciudadana” de Arnstein en 1969. En ella la autora distingue ocho pasos de involucramiento ciudadano en función de su extensión de poder. Los niveles del tres al cinco representan una participación simbólica mientras que del seis al ocho significan una participación real (Woltjer 2000:22-23).

**Tabla 1. Escala de la participación ciudadana de Arnstein (1969).**

1	Manipulación	No participación
2	Terapia	
3	Información	
4	Consulta	Tokenismo o
5	Placation	'participación simbólica'
6	Partnership	
7	Delegación de poder	Participación Real
8	Control ciudadano	

Fuente: Woltjer, Johan. 2000. (p.23) (traducción propia).

Para Segovia (1998:10), la participación ciudadana presenta los siguientes niveles: a) Información.- Relación unilateral del Estado a la sociedad civil o viceversa, sin que se genere retroalimentación en este proceso; b) Concertación.- Negociación que permite llegar a un acuerdo entre sociedad civil y Estado en tareas definidas y objetivos precisos; c) Cogestión.- Implica una práctica de Estado en la que comparte con la sociedad civil la toma de decisiones y las responsabilidades en la gestión del desarrollo del territorio. La autora también diferencia entre participación individual y colectiva. Al respecto comenta que la participación individual (plebiscitos, votaciones, etc.) es el medio crecientemente utilizado por el Estado para conocer las demandas e involucrar a los ciudadanos y que su emergencia puede deberse a la baja credibilidad de los individuos en sus organizaciones ocasionada por la crisis de representatividad que sufren muchas de ellas (el divorcio de sus dirigentes y sus bases). Sin embargo, comenta la autora que “la participación individual no reemplaza la participación colectiva, puesto que no permite superar el nivel mínimo (información). La concertación y la cogestión sólo se pueden alcanzar a través de organizaciones sociales sustentadas por instancias estructuradas.” El desafío que tiene la sociedad civil, menciona, es encontrar canales de expresión y vinculación con el Estado que le garanticen un grado de representatividad real (Segovia, 1998:10-11).

Por su parte, Deshler y Sock, identifican en 1985 dos niveles en la participación (Sanoff 2000:8): 1) Pseudo participación, que a su vez se divide en domesticación (involucra información, terapia y manipulación) y asistencialismo (incluye consulta y placation); y 2) participación genuina, que se divide en cooperación (asociacionismo y delegación de poder) y control ciudadano (empoderamiento). Cuando el control del proyecto descansa en los administradores se habla de pseudoparticipación, en ella las personas están presentes para escuchar lo que ha sido planeado para ellos. La participación genuina por otro lado, ocurre cuando las personas se empoderan para tomar el control de la acciones (Sannof 2000:9).

Para fines de esta investigación, la distinción entre participación auténtica y pseudo-participación es relevante. Midgley (1986:25-27) explica la diferencia entre estas mencionando que la participación auténtica involucra tres criterios establecidos en la resolución del Consejo Económico y Social de la ONU de 1929: la participación requiere el involucramiento directo y democrático de las personas en: a) la contribución al esfuerzo de desarrollo, b) reparto equitativo de sus beneficios y c) toma de decisiones en metas, formulación de políticas, planeación e implementación de programas económicos y sociales de desarrollo. Por otro lado la pseudo-participación, de acuerdo con el autor, limita el involucramiento de la población en la implementación o ratificación de las decisiones, las cuales son tomadas con anterioridad por agentes externos. La participación auténtica no se impone de “arriba hacia abajo”, sino surge de “abajo hacia arriba”; es decir, desde las raíces.

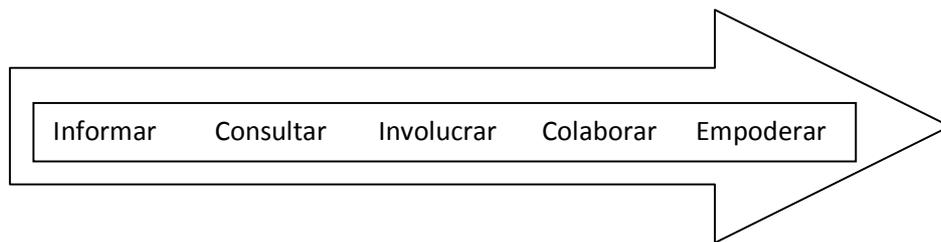
Por su parte, la Asociación Internacional para la Participación Pública<sup>36</sup> (IAP2) maneja un espectro de participación pública que muestra un nivel ascendente en el impacto público. En

---

<sup>36</sup> La Asociación Internacional para la Participación Pública (IAP2) es una asociación internacional con alrededor de 10,000 miembros pertenecientes a 27 países en la esfera pública y privada que instrumentan o participan en procesos públicos de toma de decisiones. Fue fundada en 1990 con sede en Estados Unidos (Colorado) y se dedica a mejorar la práctica de la participación pública a través de herramientas y metodologías prácticas y actividades que incluyen eventos, certificaciones, publicaciones, y asesoría en tecnologías de comunicación (IAP2, 2010).

este espectro se muestran diferentes formas de participación que implican grados distintos de involucramiento y responsabilidad.

**Figura 1. Espectro de participación pública (IAP2)**



Nivel Ascendente en el Impacto Público					
	Informar	Consulta	Involucrar	Colaborar	Empoderar
<b>Objetivo</b>	Brindar información balanceada y objetiva para ayudar en la comprensión del problema, alternativas, oportunidades y/o soluciones.	Obtener retroalimentación del público en el análisis, alternativas y otras decisiones.	Trabajo directo con el público durante el proceso asegurando que sus preocupaciones y aspiraciones son entendidas y consideradas.	Asociación con el público en cada decisión incluyendo alternativas e identificación de soluciones.	Colocar la decisión final en manos del público.
<b>Herramientas utilizadas</b>	Hojas de datos Casas abiertas Sitios web	Reuniones públicos, grupos focales, encuestas	Talleres y debates	Comités ciudadanos, consensos, toma de decisiones participativas	Jurados ciudadanos, ballots (plebiscitos?), delegación de decisiones

Fuente: International Association for Public Participation (IAP2), 2008.

Otra tipología interesante es la de Pliego (1996:442), autor que analiza la participación comunitaria como una modalidad colectiva ubicándola en una escala de toma de decisiones según la posición de poder de los actores en los programas de desarrollo social. En este sentido, el autor diferencia entre la participación comunitaria de tipo constitutivo y la participación comunitaria de tipo reproductivo. En la primera, los proyectos son propuestos por la población beneficiada o pueden ser provenientes de grupos externos o instituciones pero existe una apropiación por parte de la población; el proceso se construye desde abajo en: objetivos, estrategias, políticas, procedimientos y selección de recursos. En la segunda, los beneficiarios del programa están involucrados únicamente en las fases operativas, no acceden a la definición de objetivos, estrategias, políticas, procedimientos y selección de recursos, los cuales son propuestas de otros actores convirtiendo a la población en destinataria de decisiones externas. En la práctica, menciona Pliego (1996:443) “los grupos que participan en un programa de desarrollo social se ubican en algún punto intermedio de la escala, unos más hacia la parte alta de la toma de decisiones, y otros hacia la parte más baja.”.

**Tabla 2. La participación comunitaria y toma de decisiones en los programas sociales, Pliego (1996).**

<b>Escala de la toma de decisiones</b>	<b>Tipos de participación</b>
Alta	Constitutiva de programas
Baja	Reproductiva de programas

Fuente: Pliego 1996, p.442

Finalmente, en cuanto a su origen la ONU distingue entre participación: espontánea, inducida y obligada. La primera, permanece más bien como idealista, la tercera suena condenable y la segunda parece ser la mejor segunda opción porque refleja una acción voluntaria y autónoma de las personas para organizarse y lidiar con sus problemas sin ayuda del gobierno u otro agente externo (Midgley 1986,27).

### *Empoderamiento en la participación*

Como lo muestran algunas de estas tipologías, el empoderamiento es el grado más avanzado de participación. De acuerdo con Narayan (2002:xi) el empoderamiento, en términos generales se refiere a la expansión de la libertad de elección y acción (definición similar a lo que desarrollo significa para Amartya Sen<sup>37</sup>). Bajo el contexto de reducción de la pobreza, la autora afirma que el empoderamiento se sitúa en el plano de las relaciones institucionales ya que para los pobres la libertad está recortada por su carencia de voz y de poder, por lo que:

Empoderar es la expansión de bienes y capacidades de los pobres para participar en, negociar con, influir sobre, controlar y hacer responsables a las instituciones que afectan su vida. Puesto que la pobreza es multidimensional, los pobres necesitan una serie de bienes y capacidades a nivel individual (tales como salud, educación y vivienda) y a nivel colectivo (como la habilidad de organizarse y movilizarse para emprender acciones colectivas para resolver sus problemas). Empoderar a hombres y mujeres pobres implica la remoción de barreras institucionales formales e informales que les impiden emprender acciones para aumentar su bienestar –individualmente o colectivamente y que limitan sus posibilidades de elección.

Groenewald y Smith (2002:37) explican la trascendencia del empoderamiento en la participación: La participación en asuntos públicos puede dirigirse hacia dos resultados, el primero implica la participación como un sistema de transformación, lo que significa que se busca el empoderamiento social. El segundo se refiere a una interpretación débil de la participación, como involucramiento, la cual hace referencia a un sistema de mantenimiento. Para los autores, a través del empoderamiento pueden tratarse las necesidades humanas, pues se adquieren habilidades para resolver problemas, las personas se movilizan para actuar colectivamente y con base en un interés común se crea el potencial para movilizar a la

---

<sup>37</sup> El desarrollo puede concebirse como un proceso de expansión de la libertad del hombre en general, en donde la libertad se refleja en la expansión de las capacidades de las personas para llevar el tipo de vida que valoran (Sen 2000,55-56).

comunidad. El empoderamiento se refiere así a la acción desde el nivel de raíz, y su resultado último es la liberación y transformación de las habilidades de la comunidad.

De las anteriores clasificaciones se puede resumir que en teoría las diferencias entre las distintas formas de participación (participación auténtica y pseudo participación) pueden resultar ya sea en el mantenimiento o reproducción de programas sociales, o en la constitución o transformación de estos programas hacia el desarrollo.

Ahora bien, también se ha señalado que para poder superar las condiciones de pobreza un requisito indispensable es reforzar las habilidades de los actores de manera individual y colectiva. Las habilidades colectivas, son de primordial importancia para poder acceder a mayores niveles de participación ciudadana tales como la concertación y la cogestión. Estas habilidades pueden promoverse a través de una participación inducida “Dado que las acciones del Estado crean las condiciones en las cuales los pobres y otros actores toman decisiones” (Narayan 2002:xi). De acuerdo con Narayan (2002) la experiencia en los esfuerzos exitosos de empoderamiento muestra casi siempre cuatro elementos clave presentes: 1) Acceso a la información; 2) Inclusión y participación; 3) Responsabilidad o rendición de cuentas; y 4) Capacidad organizacional local. Es en esta última en donde nuestra investigación se concentra en bajo la idea de participación comunitaria la cual “hace referencia a la habilidad de la gente para trabajar junta, para organizarse y para movilizar recursos a fin de resolver problemas de interés común.” (Narayan 2002:xii).

### ***Participación comunitaria***

La participación comunitaria se asocia comúnmente a la idea de involucrar a las personas en el desarrollo social de sus comunidades (Sanoff 2000:1) y es también uno de los elementos centrales de las propuestas de desarrollo endógeno y local. Tiene que ver con las capacidades organizativas de un grupo en particular y la utilización de sus propios recursos para intentar mejorar su calidad de vida.

Inspirada en corrientes ideológicas occidentales, teorías políticas, movimientos del desarrollo del tercer mundo, trabajo social y radicalismo comunitario de los años 50 y 60, la noción de la participación comunitaria, como acercamiento al desarrollo social, tiene su origen en demandas de organismos internacionales (ONU, la OIT, la OMS y la UNICEF) que exigen que las personas ordinarias se involucren activamente en el proceso de desarrollo (Midgley 1986:14-21;Sanoff 2000:1). En los años setenta, surge el programa de Participación Popular de la ONU y para 1978 numerosos expertos encuentran que la noción de participación popular era muy amplia y difusa, por lo que proponen el nivel comunitario de la participación. En este sentido, la distinción entre la participación popular y la participación comunitaria es que la primera se refiere a la creación de oportunidades para el involucramiento de las personas en la vida política, económica y social de la nación, y la segunda se refiere al involucramiento directo de la gente ordinaria en asuntos locales. Más adelante otras agencias internacionales (como la OMS y la UNICEF) contribuyen de manera importante a complementar su significado al incluir ideas como la movilización y la corresponsabilidad de las comunidades locales (Midgley 1986:22).

La participación comunitaria se hace necesaria tanto por razones instrumentales como de desarrollo (Midgley 1986:9). Las razones instrumentales son la identificación de necesidades sentidas y la movilización de recursos locales. Entre las razones del desarrollo se encuentra la promoción de cierto tipo de ideales, tales como participar de lleno en la toma de decisiones en donde la gente ordinaria experimenta “cumplimiento” (fulfillment) lo que contribuye a enaltecer el sentido de comunidad y fortalece los lazos comunitarios. A través del involucramiento local, según Cernea (1983:37), las actividades de los programas sociales dejan de ser iniciativas externas y se convierten en proyectos que son tomados por la comunidad y son incorporados en la vida de ésta como parte de sus propios logros.

Esta investigación se propone analizar la participación comunitaria a partir de las razones de desarrollo que la legitiman. Esto es, a través del examen a su organización, conocer la transformación de capacidades individuales y colectivas, así como la colaboración y toma de decisiones de los beneficiarios de programas de combate a la pobreza (que se proponen empoderar a las comunidades a través de prácticas participativas cogestionarías).

La planificación del desarrollo social implica una intervención por parte del Estado por lo que debe conocer si estas iniciativas de cooperación entre el estado y sociedad civil fortalecen tejidos sociales, integran, generan capacidades y brindan perspectivas de solución propias, o si por el contrario destruyen capitales intangibles e iniciativas locales. De acuerdo con Segovia (1998:3), cuando las políticas y estrategias de desarrollo social se implementan desde un análisis parcializado, es decir, sin saber lo que el “problema por resolver” significa para las partes involucradas, sin conocer voluntades e iniciativas para cooperar y abordarlo, es probable que les quite a los actores su iniciativa actual o potencial, despojándolos a la vez de un motivo para encontrarse, intercambiar y cooperar: “La intervención que piensa, planifica y controla [de forma unilateral] socava las bases propias (actuales y potenciales) de tipo organizativo, intelectual y simbólico de la sociedad local.” (Segovia 1998,3).

Esta investigación concuerda con el punto de vista de Pliego (1996:440) quien señala que la participación comunitaria y el desarrollo social son conceptos indisolubles. Si por desarrollo social, explica el autor, se remite a la articulación de propuestas de crecimiento económico con un marco de mayor igualdad y justicia para los habitantes y por participación comunitaria al involucramiento de los destinatarios en las estrategias y programas orientados al desarrollo social los conceptos: “Se implican mutuamente, y en la relación encontramos su legitimidad” (Pliego 1996:440).

### ***La comunidad***

Otro aspecto relevante en el referente de la participación comunitaria es el concepto de comunidad, el cual denota una unidad socio espacial y la noción de “el menor nivel de agregación” en la manera en que varios autores la definen (Midgley 1986:24). Sin embargo, de acuerdo con el autor, el término es pobremente definido en la literatura especializada aunque se trate de un asunto central. Uno de los problemas que enfrenta el término es que muchos lectores norteamericanos lo asocian con la idea de villa o aldea, pueblo pequeño y rural (Daly y Cobb 1993:159) y dos imágenes arquetipo invaden la literatura: la villa africana y el asentamiento semi-feudal asiático o latinoamericano campesino. Asimismo, las

comunidades urbanas no son prominentes en la literatura, se conciben como barrios o asentamientos “squatter” y generalmente se discuten de forma separada en publicaciones que tienen que ver con aspectos urbanos (Midgley 1986:25).

El significado del término comunidad conlleva a una amplia discusión teórica. Daly y Cobb (1993:157-163) explican que fue el académico alemán Ferdinand Tönnies quien diera significados diferentes a *Gemeinschaft* y *Gesellschaft*, palabras traducidas al inglés como *community* y *society*. Comunidad para Tönnies es el agrupamiento natural de personas basadas en parentesco, vecindad, cultura compartida o usos populares y los ejemplos más claros han sido las tribus y aldeas campesinas. Ahora bien, la sociedad para Tönnies se basa en relaciones contractuales y legales impersonales, una ciudad o un estado son ejemplos de una sociedad antes que una comunidad para el autor. La discusión del término a lo largo del tiempo se genera cuando algunos autores defienden su utilización para señalar unidades homogéneas en aspectos culturales, religiosos y étnicos, mientras que otros luchan por asociarla a unidades heterogéneas o plurales rescatando el sentido de intimidad en las relaciones.

Esta investigación se sitúa en la última perspectiva pues se hace necesario “un término que sugiera que la gente está ligada entre sí, compartiendo una identidad común a pesar de las diferencias” (Daly y Cobb 1993:155). La definición de comunidad que se plantea fue construida para este trabajo a partir de la relación entre conceptos como necesidades compartidas y trabajo comunitario expresándose como: un grupo de personas ubicadas en un espacio geográfico determinado que se identifican a través de una serie de necesidades compartidas y que tienen la voluntad de satisfacerlas por medio del trabajo en conjunto.

Las necesidades compartidas, que en la práctica remiten a servicios públicos y sociales, son un espacio de identificación: las personas se reúnen y se organizan para el logro de cierta meta colectiva y a través de ello se forma una comunidad. Segovia (1998:2) explica al respecto, que las antiguas identidades (nacionales y de clases) están siendo remplazadas por una multitud de identidades particularistas (empresa, profesionales, regionales, religiosas) e identidades supranacionales (consumo, asimilación de estereotipos o estilos de vida

supranacionales) que se expresan y se aglutinan desde lo espacial (movimientos de barrios, regiones); lo cultural (movimientos étnicos) y las condiciones para la reproducción (servicios públicos y sociales).

Asimismo, la adopción del término comunidad en esta investigación toma en consideración que estas comunidades no son homogéneas en su interior, es decir, existen inequidades que forman parte de la misma unidad social, como por ejemplo los ingresos de los miembros o su situación laboral. Estas características o factores han sido objeto de diversos estudios que buscan alguna relación con la participación de los individuos<sup>38</sup>.

De esta forma, la participación comunitaria es el referente adoptado a nivel micro por las siguientes razones:

1. La unidad socio-espacial que remite permite aterrizar sobre el menor nivel de agregación social, es decir, sobre un grupo de individuos definidos por su lugar de residencia, así como necesidades compartidas y trabajo colectivo para solucionarlas<sup>39</sup>. Otros acercamientos de participación (como la social, pública o popular) se relacionan con unidades sociales de mayor nivel de agregación como gremios, ciudades, identidades de género, etc. Por otro lado, la participación ciudadana, a pesar de tener mayor desarrollo conceptual hasta el momento en comparación con la participación comunitaria, conserva al individuo como eje o unidad de análisis,

---

<sup>38</sup> Algunos factores que han sido estudiados en relación a la participación y las características de los individuos son los siguientes mencionados por Helly (1997): 1) Estatus socio económico dentro de la sociedad en su conjunto; 2) Grado de educación; 3) Ocupación e ingreso, que determinan sus recursos financieros y disponibilidad de tiempo; 4) Edad del grupo; 5) Género y orientación sexual del grupo; 6) Antecedentes, que incluyen la socialización de la familia, tradiciones de membresía y participación aprendida de los padres; 7) Fenotipos; 8) Lugar de residencia; 9) Cambios de la vida social y del grupo dentro de la vecindad y categorías sociales del lugar; 10) Redes sociales privadas.

<sup>39</sup> En 1975 la ONU define que la participación comunitaria se lleva a cabo en pequeñas comunidades compuestas por individuos en su nivel mínimo de agregación donde las personas puedan organizarse a través de un esfuerzo común (Midgley 1986:24).

colocando en un papel secundario la complejidad que implican por sí mismos los procesos de interacción social.

2. La comunidad es la localización socio espacial óptima para el desarrollo de habilidades de gestión social. A través del ejercicio de una participación auténtica se busca llegar a la transformación de percepciones y a la adquisición de nuevos conocimientos y capacidades. Estas nuevas capacidades se reflejan en el manejo efectivo de elementos territoriales como el medio ambiente, redes, instituciones, etc. Las habilidades individuales se promueven, al mismo tiempo que se cultivan las colectivas.
3. Por último, la comunidad puede funcionar como agente de cambio social. La interacción con otras personas para el logro de objetivos comunes, genera espacios de identificación, mecanismos de formación personal y colectiva, incentivos de estímulo y reconocimiento, que permiten al individuo modificar su comportamiento y por ello su destino<sup>40</sup>.

### ***Formas de participación comunitaria***

Las formas de participación comunitaria han sido estudiadas y clasificadas por autores como Pliego, quien en 1996 elaboró una matriz que las relaciona con el desarrollo social y las políticas públicas. En esta tipología el autor primero hace una clasificación de carácter interno sobre la relación de la población beneficiaria con los programas de desarrollo social: participación constitutiva o reproductiva y después articula esta clasificación en un contexto más amplio de la sociedad en la que se realiza. En este sentido, divide a la participación comunitaria en vida cotidiana y estructura social. El ámbito de acción de la primera se centra en aspectos enfocados a resolver problemas internos sin planteamientos o demandas que

---

<sup>40</sup> “La autodefinición como ser humano, como ser social, está ligada a su participación en un proceso colectivo.”...“El individuo no participa sólo físicamente, sino intelectual y emocionalmente.” (Rozas 1992:52-53).

rebasen el ámbito de la vida cotidiana o afecten otras entidades más amplias (municipios, entidades federativas, sociedades nacionales). La segunda tiene que ver con implicaciones políticas<sup>41</sup> estableciendo “demandas y negociaciones que afectan el funcionamiento de las políticas públicas, en especial la acción del Estado en materia de desarrollo social.”. Esta última forma de participación comunitaria puede ser dividida a su vez en sistémica y no sistémica<sup>42</sup>.

**Tabla 3. Matriz de las Formas de Participación Comunitaria de Pliego (1996).**

Toma de Decisiones	Ámbito Social de la Participación		
	Vida Cotidiana	Estructura Social	
		Sistémica	No Sistémica
Alta	Autoayuda	Movilizaciones sociales cogestionarias	Movilizaciones sociales tradicionales
Baja	Asistencia Social	Corporativismo y Neocorporativismo	Clientelismo

Fuente: Pliego 1996, p.446

Esta investigación, de acuerdo con la tipología de Pliego (1996), se ubica en el área que contienen las formas de participación comunitaria de autoayuda y asistencia social. A continuación sólo se explican brevemente las más importantes para esta investigación ya que estas categorías ayudaron a delimitar teóricamente la tipología analítica que se propone.

<sup>41</sup> “entendiéndola como incidencia en el orden público de una sociedad y no como lucha por el control del poder estatal.” (Pliego 1996:444).

<sup>42</sup> La sistémica significa que la relación entre la acción colectiva y la política pública está formalizada (ya sea por un marco legal o por mecanismos de tipo funcional y vertical). En la no sistémica, los vínculos son informales, es decir, no se tiene una articulación vertebral sino circunstancial que puede deberse a coyunturas políticas y económicas (Pliego 1996:445).

La autoayuda, es la base de las otras estrategias (con excepción de la asistencia social), ya que muchas de las actividades que se realizan (marchas, negociaciones, gestión de proyectos, etc.) serían imposibles de llevar a cabo si no tuvieran el respaldo del trabajo colectivo de tipo voluntario. A pesar de que en sí misma no incluye ningún proyecto sociopolítico, la autoayuda es importante en términos económicos y políticos<sup>43</sup>. En esencia, la autoayuda es la “estrategia de desarrollo social que hace posible la cogestión y la solidaridad como valores centrales...” (Pliego 1996:451).

La asistencia social corresponde a un bajo nivel en la toma de decisiones y al ámbito restringido de la vida cotidiana. Objeto recurrente de críticas por su incapacidad de hacer participar activamente a la población beneficiaria dentro de los programas sociales, los términos asistencia social y asistencialismo han llegado a ser identificados como sinónimos de “inmovilidad” y “pasividad” de la población en materia de desarrollo social (Pliego 1996, 451).

Las movilizaciones sociales cogestionarias articulan sus propuestas de cambio social de largo plazo con la atención de necesidades concretas. Se autoperciben como actores importantes pero no monopolizan un liderazgo en los procesos de cambio social. No abandonan métodos de resistencia civil ante las autoridades pero estas acciones ya no son vistas como únicas y centrales. Demandan voz y voto en la definición y operación de los programas gubernamentales y buscan regular por la vía democrática, la acción del gobierno y de las élites económicas para someter sus acciones a los derechos humanos. Reconocen la importancia y viabilidad de la estrategia de promoción comunitaria para lograr el cambio social.

---

<sup>43</sup> En términos económicos pues ayuda a que un sector poblacional alcance condiciones mínimas de sobrevivencia que el mercado y los programas públicos privados no logran garantizar. En términos políticos porque la solución de problemas sociales a través de la vía colectiva y cogestionaria ayuda a frenar conflictos hacia otros ámbitos de la sociedad vinculados con las entidades gubernamentales (Pliego 1996:450).

El corporativismo busca atender demandas reivindicativas mediante una estrategia de integración de los grupos populares en el proyecto de las élites políticas o económicas. A diferencia del clientelismo y de las movilizaciones sociales no sistémicas está orientado a consolidar un orden político. Se caracteriza por no hacer uso de sus capacidades para intervenir en la definición de los programas de desarrollo social restringiéndose a lo operativo y administrativo.

El neocorporativismo se entiende como la “modernización” del corporativismo en cuanto a la integración de organizaciones vecinales en un marco de respeto a los derechos de asociación autónoma sin la pretensión de crear monopolios de legitimidad en el manejo de los recursos públicos.

En esta tipología se observa que la participación comunitaria que promueven hoy en día algunos programas de desarrollo social intenta pasar de una categoría de autoayuda a formar organizaciones cogestionarias, lo anterior puede ser objeto de dudas en cuanto a la viabilidad de la propuesta y por ello esta investigación plantea una metodología para el reconocimiento de las capacidades organizativas de los beneficiarios de manera que puedan ubicarse los resultados de cada estrategia en la categoría conceptual correspondiente.

Así, el interés principal consiste en examinar la organización comunitaria a partir de una herramienta analítica específica (el modelo hipotético explicativo) integrada por conceptos como la participación, gestión y articulación, por lo que a continuación se hará referencia a lo que se entiende por gestión desde el punto de vista no de una organización pública sino de una organización constituida por ciudadanos que se identifican por su condición de marginalidad, y su relación con la participación comunitaria; además se añaden otros elementos como la planeación por consenso. La interpretación de estos últimos planteamientos permitió un acercamiento más operativo de los ejes analíticos y al mismo tiempo contribuyeron a delimitar el objeto de investigación.

### ***La autogestión***

La autogestión aparece frecuentemente como objetivo central de algunos programas de combate a la pobreza, que a través de la participación comunitaria intentan formar agentes de cambio y comunidades activas.

Inicialmente, esta investigación estuvo dirigida por la definición de autogestión basada en la revisión de autores como De la Rosa (1990), Schteingart (1991) y Adizez (1977) en donde su origen remite a una forma de producción democrática en países socialistas<sup>44</sup>.

Adizes (1977) explica la filosofía de la autogestión, su forma de funcionamiento y brinda una definición: La autogestión se basa en mecanismos de mercado donde el capital, como fuente de poder, está restringido y los trabajadores tienen poder para manejar la empresa y determinar la distribución de utilidades. La autogestión en esencia se define como “la participación de todos los miembros de una organización en la propiedad y en el control de la organización.” (Adizes 1977:26)<sup>45</sup>. Sin embargo, para el autor su significado es más bien una filosofía centrada en los siguientes elementos:

- No se limita a ser un programa para reestructurar las empresas individuales sino que intenta reestructurar toda la sociedad pues persigue objetivos múltiples (sociales y políticos) y no sólo económicos.

---

<sup>44</sup> De acuerdo con Schteingart (1991:135) quien cita a Avron, las ideas autogestionarias tienen su origen en los movimientos cristianos, en la prolongación de un liberalismo corregido y ampliado, o en las corrientes anarquista y marxista. Para Adizes (1977:43-44) la noción de autogestión tiene sus antecedentes en la Comuna de París; los Soviets rusos; los Consejos de Trabajadores de Alemania y del norte de Italia; las empresas autoadministradas durante la guerra civil en España; el movimiento a favor de la cogestión en Alemania; las consultas bipartitas en Inglaterra; las organizaciones del kibbutz y del moshav en Israel. Asimismo, opina que el concepto no es peculiar del movimiento socialista en todos sus elementos; dirigentes estadounidenses han llegado a pensar que los gerentes deben representar a toda la comunidad de la que forman parte y no sólo a los intereses de los accionistas.

<sup>45</sup> Adizes (1977) la visualiza como un sistema político-económico alternativo al estatal (planificación centralizada) y al de mercado, ya que persigue objetivos generales sociales y políticos sin suprimir el mercado y sin reforzar la mano del gobierno.

- Sus organizaciones son democráticas en lugar de jerárquicas; la organización es descentralizada, de manera que todos sus integrantes pueden intervenir en la toma de decisiones y las personas participan en la fijación de los objetivos que ellos mismos han de perseguir.
- Es un sistema desarrollista y humanista, ya que tiende a capacitar a cada individuo para gobernarse a sí mismo y pone la organización al servicio de cada individuo en lugar de que éste sea un instrumento de la organización.
- Las organizaciones autogestoras son comunidades, y como tales gestionan el bienestar de sus miembros en educación, salud y cultura y no esperan que esas necesidades sean satisfechas por el mercado. Un elemento central de la autogestión es la organización comunitaria.

Para De la Rosa (1990:13) las formas de gestión se entienden como la facultad de tomar decisiones al elegir los medios para lograr un fin o una meta establecida. En este sentido, la autogestión, la cogestión y la gestión dirigida son formas distintas en las que se lleva a cabo la toma de decisiones en cuanto a los recursos y finalidades de una iniciativa o proyecto comunitario. En la autogestión son los propios beneficiarios quienes toman las decisiones de manera autónoma sobre los medios y los propósitos de las iniciativas, así como la distribución de sus beneficios; en la cogestión existe una negociación entre los usuarios y los proveedores de recursos; y en la gestión dirigida la planeación y la toma de decisiones se hacen desde organismos externos involucrando a los beneficiarios únicamente en aspectos operativos.

Schteingart (1991) entiende por autogestión “la forma de organización de las actividades sociales, tanto de tipo productivo, de servicios como administrativas, en las que las decisiones respecto de su conducción son tomadas directamente por los que participan en las mismas.”.(p134)

En la definición de De la Rosa (1990) y Schteingart (1991) se puede observar una inclinación hacia la toma de decisiones; para De la Rosa sobre los medios para lograr un fin y para Schteingart con respecto a su conducción. Esta inclinación, empata con la definición de

participación adoptada por esta investigación<sup>46</sup>, por lo que fue necesario buscar otras interpretaciones que permitieran comprobar cambios o transformaciones derivadas del proceso de organización<sup>47</sup>.

Schteingart (1991:135) por su parte distingue el término de participación de la autogestión pues opina que el primero es un concepto mucho más indefinido que el segundo. Se difiere sobre este punto de vista ya que, si bien es cierto que la participación es un término contextual multifacético, los desarrollos sobre sus distintos grados y alcances permiten diferenciar intensidades que se podrían interpretar como autogestión, tales como la participación activa y el empoderamiento. Sin embargo, para esta investigación después del trabajo de campo la definición de autogestión fue redundante y demasiado estrecha, ya que no rescataba elementos como el desarrollo de capacidades y habilidades relacionadas con el empoderamiento y la dirección que se busca destacar.

Es así como se recurrió a otros enfoques donde se distinguió la perspectiva de las ciencias administrativas gerenciales que debaten la definición y alcance del concepto de gestión. Restrepo (1994) examina las distintas interpretaciones sobre su significado y menciona dos concepciones, la lineal o tradicional, equivalente a la de administración, donde se entiende como el conjunto de diligencias para desarrollar un proceso o lograr un producto: “Se asume como dirección y gobierno, actividades para hacer que las cosas funcionen, con capacidad para generar procesos de transformación de la realidad.” (1994:s/p). Y la connotación más actualizada o gerencial en donde se hace énfasis en el ejercicio del liderazgo.

Así pues, la investigación se inclina por la definición de gestión desde la perspectiva de las ciencias administrativas gerenciales, pues el objetivo del trabajo es examinar mecanismos operativos específicos al interior de una organización ciudadana como las habilidades de

---

<sup>46</sup> La participación puede concebirse como el involucramiento público directo en los procesos de toma de decisiones en donde las personas comparten decisiones sociales que determinan la calidad y dirección de sus vidas. La participación, resulta en un gran encuentro de necesidades sociales y una creciente utilización efectiva de recursos disponibles por una comunidad en particular (Sanoff 2000:10).

<sup>47</sup>

gestión o capacidades para transformar la realidad junto con un ejercicio de liderazgo. Este acercamiento es conveniente para examinar la organización comunitaria porque maneja un nivel práctico operativo, basado en las habilidades individuales y colectivas necesarias. Lo anterior permite hacer una sistematización para analizar la gestión de los grupos marginados con la finalidad de dar a conocer el resultado los programas de desarrollo social que promueven la participación comunitaria.

### ***Planeación por consenso***

La planeación, es el mecanismo que tiene el Estado para poder intervenir en el desarrollo de cualquier nación. En sus orígenes bajo el modelo racional, la planeación era materia de técnicos y especialistas “neutros” que no tomaban en cuenta la opinión de la población en la elaboración de política<sup>48</sup>. Esto fue ampliamente criticado y alrededor de los años ochenta esta disciplina introduce conceptos como el de cooperación, planeación participativa, negociación integral, resolución de problemas, planeación colaborativa, etc. sin embargo, en un sentido amplio de acuerdo con Woltjer (2000:2), todos estos pueden considerarse como enfoques de planeación por consenso. El mismo autor define el consenso como la forma de planeación en la que un grupo de personas llega a un acuerdo aceptable para todos los involucrados; el consenso existe, si nadie dentro del grupo tiene objeciones insuperables; la mayoría, como en una votación por mayoría, no significa consenso (Woltjer 2000:6).

La introducción de la planeación por consenso como referente de esta investigación se debe a su especificidad sobre los procesos comunicativos que también forman parte integral de la organización comunitaria. Además de la inclusión en la toma de decisiones, elemento que será interpretado a través del marco de la participación, existen formas deliberativas y

---

<sup>48</sup> De acuerdo con Fainstein (2005:123) el modelo racional, divorciaba al experto de la base social y los planificadores fueron acusados de antidemocráticos por no consultar con las personas más directamente afectadas en las iniciativas de sus planes; asimismo los resultados y procesos tampoco eran los esperados, lo que conllevó al inicio de una serie de movimientos sociales en 1960 y 1970. En los años ochenta regresa la planeación física, mejorada por la advertencia posmoderna en cuanto a la importancia de la participación pública y la diversidad en los procesos.

mecanismos de resolución de problemas que son de interés abordar para conocer el avance del proceso organizativo. Estas capacidades comunicativas y de deliberación también pueden ser entendidas como habilidades colectivas.

Los orígenes del consenso emanan de la literatura sobre planeación comunicativa y participación pública de los años sesenta. El modelo comunicativo, surge como respuesta para contrarrestar la imposición de los expertos de un discurso de arriba a abajo posicionando un interés público unitario como objetivo a alcanzar a través de la aplicación de un modelo racional (Fainstein 2000:453). De acuerdo con Huxley y Yiftachel (2000:333) en algunas versiones la acción comunicativa es vista como la búsqueda de empoderamiento de una comunidad y el reconocimiento de la diferencia, diversidad y desventaja; asimismo, la importancia de la planeación comunicativa o colaborativa descansa en su habilidad para contribuir a un mejor debate, discusión y deliberación sobre futuros compartidos (Huxley y Yiftachel 2000:333).

Nuevamente, la enunciación de Huxley y Yiftachel (2000) sobre la deliberación de futuros compartidos remite al modelo de desarrollo presente a lo largo de esta investigación. La importancia de la planeación comunicativa, que para Woltjer no sería más que otra versión de la de consenso, radica en la construcción de un proyecto público local común.

Existe una gran similitud entre la literatura actual de planeación por consenso con la de participación de los setenta<sup>49</sup> (Woltjer 2000:23). A la luz de estas dos nociones los actores son capaces de organizarse por sí mismos y hasta cierto grado son competentes de proteger sus propios recursos e intereses. Sin embargo como ya se ha comentado, el elemento analítico que se rescata de la planeación por consenso y que no se examina plenamente en el de participación son los procesos comunicativos y deliberativos.

---

<sup>49</sup> En la literatura de consenso también se encuentra la clasificación de grados de participación de Arnstein de 1969, sin embargo se ha enfocado a los últimos grados de la escala de Arnstein (agrupados en la categoría de participación real) dejando atrás la participación simbólica y la no participación. Estos últimos grados reflejan una amplia variedad de acercamientos que incluyen desde el enfoque de red de política hasta la gobernanza (Woltjer 2000:23).

### *Posiciones de Estado hacia la participación comunitaria*

Otro punto de interés que no debe omitirse en la presente investigación, son las discusiones ideológicas en torno al Estado y la participación comunitaria. Al respecto se abordarán dos puntos. El primero es la denominada “paradoja de la participación” (Midgley 1986:38) que trata sobre la incertidumbre de los resultados de la promoción gubernamental hacia la participación comunitaria: ¿Se genera un aumento en el involucramiento de la población, o se logra el efecto contrario? El segundo, es la discusión ideológica en cuanto a la posición del Estado sobre la participación comunitaria junto con algunas tipologías sobre su acercamiento. En cuanto a la discusión de la denominada “paradoja de la participación”, esta es abordada por autores como Midgley (1986) y Ziccardi (1995) quien la maneja como el efecto del “inmovilismo social”. Al respecto Ziccardi (1995:29) señala que “Los sectores populares son los que más apoyo requieren [...] y es a ellos a los que se les exige que contribuyan con su trabajo y que participen social y políticamente.”; mientras que las capas medias y altas de la población tienen aseguradas en sus colonias la infraestructura y equipamientos sin aportar trabajo comunitario para tener acceso a los mismos.

Sobre la discusión ideológica de las respuestas del Estado a la participación comunitaria, Midgley (1986:38-44) señala que las teorías marxistas y de élites son pesimistas sobre posibilidad de la participación comunitaria, mientras que las teorías liberales democráticas y pluralistas son más esperanzadoras. Asimismo, el autor elabora la siguiente tipología basado en las ideologías del Estado: La forma anti-participativa; manipulativa; incremental; y el modo participativo.

1. La anti-participativa es congruente con las teorías Marxistas y de elites<sup>50</sup>, el principal impedimento a la participación es el sistema capitalista por sí sólo y cuando una transformación de la sociedad tenga lugar, la participación de la gente emergerá.

---

<sup>50</sup> Estas corrientes opinan que el Estado actúa en función de los intereses de las clases gobernantes, apoyando la acumulación de riqueza y concentración de poder (Idem, 39).

2. La manipulativa está influida por la teoría elitista y corporativista. Se enfatiza la capacidad del Estado para cooptar movimientos autónomos y preservar así su propio poder. El Estado apoya la participación comunitaria para propósitos políticos, de control social o razones instrumentales<sup>51</sup>.
3. La incremental se caracteriza por la actitud socialista, que aprueba la participación y autoayuda pero cree que las soluciones al desarrollo nacional no pueden ser halladas localmente. Por un lado, apoya las ideas de la participación comunitaria pero por otro tiene un acercamiento ambivalente en la implementación<sup>52</sup>.
4. En el modo participativo el Estado aprueba completamente la participación y crea los mecanismos para un involucramiento efectivo en todos los aspectos del desarrollo. Inspirado por el populismo, anarquismo, y pluralismo este modo es una devolución real de poder.

Otra propuesta más operativa sobre la forma en que las instituciones gubernamentales abordan la participación comunitaria es la de Cerqueira y Mato (1998:22-23), quienes conciben tres enfoques derivados de la experiencia del sector salud en México. El primer enfoque se concibe como el aporte de trabajo voluntario en programas específicos; el segundo como una convocatoria a la población para el uso adecuado de los servicios de salud, la extensión de los servicios y la capacitación de promotores comunitarios; y el tercero hace énfasis en que la participación debe darse en la toma de decisiones, en la elaboración de propuestas y en la evaluación de las experiencias.

---

<sup>51</sup> En esta forma de manipulación existe un reconocimiento de que la participación comunitaria puede reducir los costos de los programas de desarrollo social así como facilitar la implantación. Sin embargo, el Estado recluta mano de obra para el desarrollo de proyectos sin involucrar a la gente en las decisiones (Idem, 41).

<sup>52</sup> Esta forma se asocia con ideas políticas pluralistas, pero también se encuentra en sociedades con un fuerte gobierno central. Mientras estos gobiernos no se oponen a la participación, fallan en proveer el respaldo necesario para asegurar su realización.

Los autores explican que los dos primeros enfoques comparten la tendencia a extender los servicios de atención primaria y la solicitud de la colaboración de la comunidad en acciones de prevención y control de las enfermedades; mientras que, desde nuestro punto de vista, el tercero, asociado al fortalecimiento de los Sistemas Locales de Salud, en lugar de una colaboración busca la autosustentación a través de la participación activa de las personas.

Por lo que respecta a otras aproximaciones teóricas cercanas a la participación comunitaria encontramos algunas muy semejantes en cuanto a elementos de fondo, las diferencias radican en las situaciones contextuales (rurales/urbanas) donde se desarrollan Algunos de estos acercamientos son:

1) Construcción de comunidad (community building). Se refiere a que los grupos residentes tienen un rol más central en la planeación e implementación, la toma de decisiones es de arriba abajo y viceversa creando una red de asociaciones entre residentes, administradores y organizaciones comunitarias. La unidad espacial es la vecindad o colonia ya que permite una interacción cara a cara para conocerse estableciendo la confianza mutua. Los residentes desarrollan una visión de lo que quieren que sea su colonia y una serie de pasos para llegar a ello (Sanoff 2000:6-7).

2) Desarrollo de base-comunitaria (community-based development) y su más reciente variante “manejo comunitario del desarrollo” (community-driven development) son dos de los mecanismos de mayor crecimiento para canalizar asistencia en el desarrollo (development assistance). El primero es un termino sombrilla para proyectos que incluyen activamente a los beneficiarios en su diseño y administración, y el segundo se refiere a proyectos en los cuales las comunidades tienen el control directo sobre decisiones en los proyectos, incluyendo la administración de los fondos (Mansuri y Rao 2004:1-2). Las ganancias potenciales de este tipo de desarrollo son grandes, pues tiene el objetivo explícito de revertir relaciones de poder creando agencia y voz para las personas pobres permitiéndoles tener mayor control sobre la asistencia en el desarrollo (Mansuri y Rao 2004:1).

## ***Reflexiones finales***

Los programas de combate a la pobreza que incorporan la participación comunitaria como un fin en sí misma fueron conceptualizados bajo el esquema conceptual desplegado en este primer capítulo.

El desarrollo local es el referente general que engloba el problema de investigación. Entendido como la “vía intermedia entre una *orientación de política territorial* y un sistema de *gestión de poder local* orientado al desarrollo del territorio.” (Sforzi 2007:31). Esta conceptualización fue elegida pues: 1) destaca la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones para definir objetivos, instrumentos, medios y compromisos de los sujetos implicados en la promoción del desarrollo de un territorio (Sforzi 2007:31). 2) involucra el diseño y la práctica de política bajo un enfoque territorial, lo anterior promueve estrategias diferenciadas según la visión y el análisis de los elementos que lo conforman. Lo anterior es suma de importancia por el tema que plantea la investigación: la organización de grupos marginados en programas sociales gubernamentales, y el caso de estudio seleccionado que involucra el análisis de las estrategias de dos estados de la república.

Por otra parte, los planteamientos de la política de desarrollo social expuestos en los primeros apartados son congruentes con el marco del desarrollo local. Entendido el desarrollo social como el proceso de planeado de cambio social para promover el bienestar junto con un proceso dinámico económico (Midgley, 1995), su política remite a la social reinterpretada más allá de la estrecha definición del Estado de Bienestar o servicios sociales y concebida como los derechos sociales de ciudadanía (Coffey, 2004; Donati y Lucas, 1987). Esta conceptualización sirve de base a la política de desarrollo comprendida como la construcción de una agenda pública donde intervienen diversos actores, con diferentes intereses, donde la finalidad es integrarse a un proyecto público común (Cabrerero 2006).

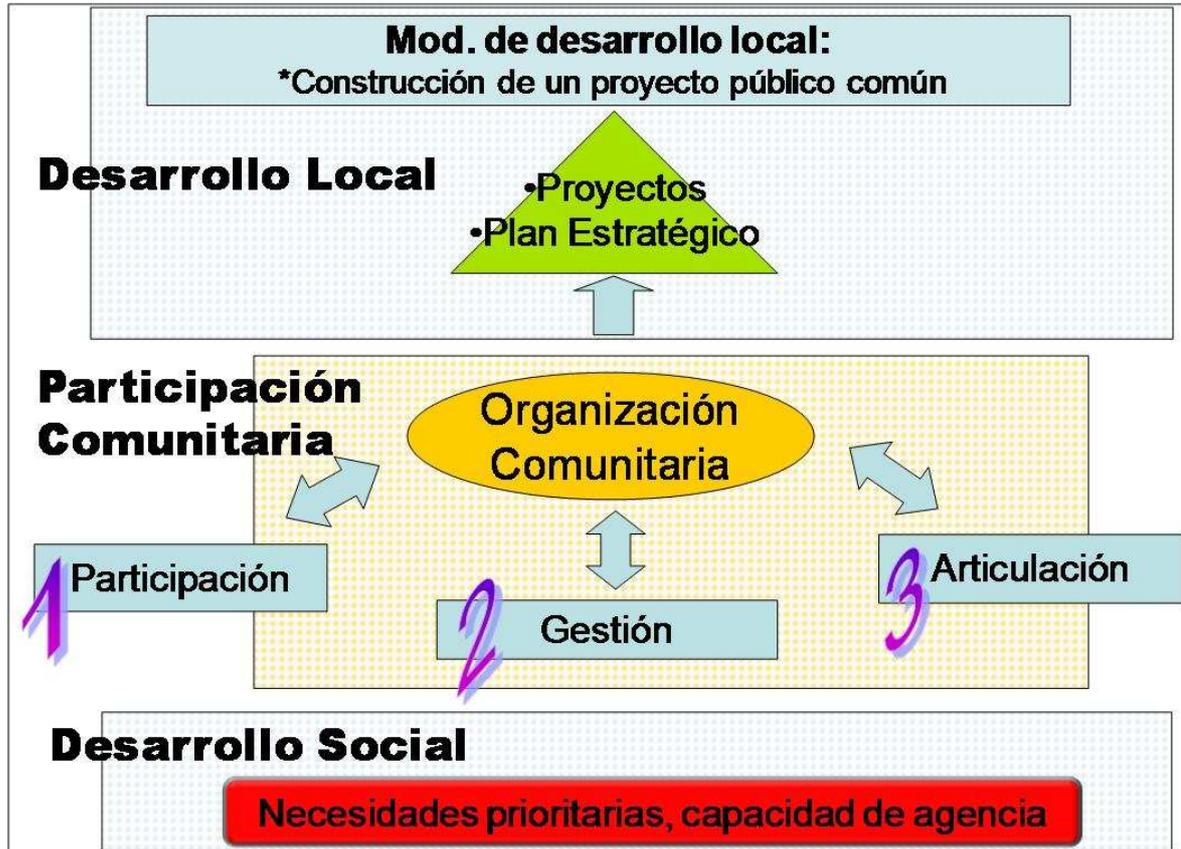
Con respecto al concepto de desarrollo social comunitario, se adoptaron dos interpretaciones, la primera como una delimitación espacial y multidimensional del bienestar a nivel local, y la segunda como una política pública cuando el estado y la sociedad concuerdan como

prioridad mejorar la calidad de vida de las poblaciones marginadas. De este modo, el desarrollo social comunitario forma parte de las estrategias gubernamentales de combate a la pobreza y en su amplio contenido figura el impulso a la organización comunitaria, que implica el fortalecimiento de la capacidad de agencia del individuo para el bienestar común. Bajo este enfoque, la igualdad de oportunidades de vida no se entiende únicamente como el acceso a la cobertura de necesidades básicas tales como la alimentación, salud, y educación básica, sino también incluye el desarrollo de habilidades que permitan establecer un proyecto de futuro propio o un modelo de desarrollo local. Desde nuestro punto de vista, los programas de combate a la pobreza no incorporan en sus objetivos la generación de habilidades para concebir modelos de desarrollo local, sino que promueven conductas pasivas con respecto al diseño de un futuro local compartido.

La población marginada debe desarrollar habilidades que le permitan primero visualizar posibilidades de cambio y después aprender herramientas que les permitan llevarlas a cabo. Estas habilidades están estrechamente relacionadas con una dimensión psicológica individual y colectiva que hacen que las personas adopten una actitud y una posición con respecto a su situación. Las habilidades de participación, gestión y articulación examinadas como parte de la organización comunitaria pueden comprenderse bajo la teoría de capacidades de Amartya Sen donde se contempla la agencia del individuo con planteamientos activos.

Sobre el marco referencial adoptado (Ver figura 2), fue construido atendiendo los ejes analíticos del modelo hipotético explicativo pensado para reflejar la evolución de la organización comunitaria en los aspectos de participación, gestión y articulación. Estos conceptos atienden situaciones prácticas u operativas de las organizaciones sociales, por lo que se proyectan a un nivel microsociedad y no se interpretan bajo la mirada de una organización pública pues se relacionan más con la organización ciudadana.

Figura 2. Delimitación teórica y analítica



Fuente: Elaboración propia

En este cuadro se observa la vinculación conceptual entre la participación comunitaria, desarrollo social y desarrollo local. La participación comunitaria es un referente adecuado, pues permite adentrarse al proceso de organización comunitaria, unidad de análisis de esta investigación y punto de partida del modelo hipotético; sus propuestas incluyentes, horizontales, su operación microsocia, todos estos son elementos imprescindibles para el análisis. El concepto de comunidad fue de especial importancia pues permite aterrizar sobre el menor nivel de agregación social (un grupo de personas), y además introduce la identidad que puede establecerse a partir de necesidades (no siempre económicas) y una visión de futuro.

Las necesidades y habilidades conllevan al desarrollo social como política, pues el gobierno interviene a través de programas sociales con la intención de cubrir las necesidades prioritarias, pero de acuerdo con nuestro problema de investigación deja de lado las capacidades de desarrollo indispensables para establecer sendas o caminos a seguir como sociedad en conjunto en sus estrategias de combate a la pobreza.

De la construcción de estas sendas o caminos en conjunto se desprende la conceptualización del desarrollo local que conlleva a la directriz u orientación del proyecto económico, de desarrollo social, y de organización de los actores (sociedad, mercado y Estado).

La participación comunitaria como instrumento de política pública se ha utilizado de manera recurrente hacia poblaciones pobres, que carecen de un avance económico que les permita generar otras condiciones de vida, y su intervención se concentra en materia de servicios sociales, infraestructura básica, financiamiento de microempresas y calidad de vida.

Pero también puede ser vista como un proceso organizativo y esto permite incluir otros conceptos para un análisis que estructuran y fundamentan el modelo hipotético explicativo propuesto. En un primer eje se encuentran la inclusión, la participación auténtica y la autogestión que fueron las nociones que permitieron acercarse al grado y las formas de participación; en un segundo eje están los procesos de cambio en capacidades tanto individuales como colectivas analizadas a través de la gestión y el empoderamiento. Finalmente un tercer eje lo constituye el modelo de desarrollo o proyecto público que es el concepto que permite entender la articulación de los proyectos comunitarios hacia una meta en común.

En resumen, estos elementos teóricos fueron los que conformaron el modelo hipotético explicativo para hacer una caracterización de las formas organizativas que producen los programas de desarrollo social cuyo propósito es la organización comunitaria. El modelo se detalla al final del capítulo dos.

Un punto importante a destacar es la crítica sobre la interpretación, alcance y limitaciones que conllevan las posiciones teóricas adoptadas. Para autores como Álvarez y Castro (1999:8-9) la participación comunitaria está ligada a la participación local tradicional que implica formas de autogobierno con independencia del gobierno y del Estado, o en continua interacción con ellos y con relativa autonomía. Sin embargo, estas formas tradicionales se piensa hacen referencia a lo que Daly y Cobb (1993:159) explican como la inadecuada asociación del término comunidad con la idea de villa o aldea, pueblo pequeño y rural.

Por su parte Mansuri y Rao (2004:1), critican la aplicación ingenua de complejos conceptos contextuales (como participación, capital social y empoderamiento) habituales entre los implementadores de proyectos los cuales escasamente contribuyen a su diseño e implementación. Para los autores lo que se etiqueta como participación comunitaria es frecuentemente un constructo definido por los parámetros de un proyecto, por sus facilitadores, por la naturaleza administrativa o fronteras identitarias más que una forma orgánica; y que existe evidencia de que estos proyectos crean infraestructura pero no hay un sólo caso que compruebe causalidad entre los resultados y el proceso participativo<sup>53</sup>. Al respecto se coincide en parte, pues la literatura sobre el tema se basa en experiencias específicas que se concentran en la descripción del logro de algún proyecto en particular sin establecer un vínculo entre la participación y los resultados. Sin embargo el reto para esta investigación consistió en integrar a esta corriente otras perspectivas disciplinarias que le permitieran operacionalizar el constructo de la participación y aterrizarla en mecanismos específicos que pueden vincularla con los resultados.

Por último, la interpretación y alcance de la autogestión es un tema debatido, al respecto Schteingart (1991:135) explica que la visión de la misma se basa en la posición ideológica y política de los observadores o agentes involucrados. Los optimistas (que generalmente

---

<sup>53</sup> En su revisión crítica sobre la efectividad de proyectos de desarrollo de base y manejo comunitario los autores concluyen que los proyectos basados en la participación comunitaria no son eficaces pues en realidad no logran llegar a la población objetivo (pobre) pues los proyectos son dominados por élites. Asimismo, que existe evidencia de que estos proyectos crean infraestructura pero no hay un sólo caso que compruebe causalidad entre los resultados y el proceso participativo.

proviene de “militantes”, algunos de ellos con orientación ideológica) ven en ella un camino para la democratización integral de la sociedad latinoamericana, a largo plazo estas experiencias pueden producir un efecto relevante en el cambio social. Al otro extremo están los grupos más radicales quienes encuentran limitadas estas prácticas si no se complementan con cambios en el sistema económico y político global quedando sólo como experiencias aisladas. La autora ubica su propia evaluación calificándola como más matizada y realista, para ella la autogestión:

toma en cuenta la necesidad de estimular la creación de espacios democráticos, que se constituyan en escuelas de participación y formación de amplios sectores de la población (además de colaborar en la solución de las necesidades básicas de los grupos más pobres), pero sin considerarlos como el factor más decisivo del desarrollo, porque éste debe involucrar al conjunto de la sociedad (141).

Se concuerda con el punto de vista de la autora pues las experiencias autogestivas constituyen escuelas de participación y formación y pueden ser de mayor utilidad a los sectores marginados, sin embargo el logro de estos objetivos por sí mismos no implica un cambio estructural o a gran escala de las condiciones sociales imperantes que generan las condiciones de desigualdad.

Por último, el desarrollo local es una conceptualización consistente, flexible, incluyente; su naturaleza multidimensional, integradora, dialéctica permite adoptar concepciones de distintos campos del conocimiento y “bajarlos” a una realidad local específica. Es por su capacidad rigurosa (desde el punto de vista científico), de estructuramiento (que permite generar congruencia) y sencillez (útil para trasladar los conceptos en prácticas) que se adoptó esta conceptualización a diferencia de otras.

Como ejemplo de lo anterior se puede explicar el caso del Capital Social. Esta teoría efectivamente incluye todos los elementos que se discuten a lo largo de la investigación tales como cooperación, asociaciones, redes sociales, participación, relación entre política social y crecimiento económico, bien común, etc. Y a grandes rasgos se podría pensar como la más

apropiada para este tipo de estudio pues su contenido remite de fondo a aspectos intangibles. Sin embargo, este enfoque teórico no fue adoptado pues:

- El desarrollo local contiene un despliegue lógico, estructurado y práctico que permite concebir, conectar y sujetar aspectos intangibles relacionados con el estudio de fenómenos sociales.
- A diferencia del capital social el desarrollo local ha interconectado diversos campos de estudio sin que los roces multidisciplinares logren afectar su rigurosidad<sup>54</sup>. Como se señaló en su apartado correspondiente es una teoría conciliadora, lo que no sucede con el capital social.

En síntesis, no es por las críticas al capital social sino por las fortalezas del desarrollo local que se adopta este marco de referencia.

Por último, esta investigación también pudo haberse abordado bajo la noción de la gobernanza entendiéndola como una nueva forma de gobernar que se centra en el papel del gobierno y sus múltiples nuevas conexiones o redes. Rhodes (2000) explica que el término se usa como un “blanket term” que denota un cambio en el significado de gobierno, que por lo general se enfoca a la extensión y forma de intervención pública y el uso de mercados y cuasi mercados para proveer servicios públicos. Sin embargo, el autor explica que este término tiene múltiples apreciaciones, se puede entender como la Nueva Administración Pública, el Buen Gobierno, la Interdependencia Internacional, Redes, o incluso como La Nueva Política Económica (Rhodes 2000:55-64).

El acercamiento que probablemente se haría sería a través de las Redes (sin hacer a un lado los demás planteamientos que conllevan al mismo sentido de relaciones entre gobierno,

---

<sup>54</sup> El capital social ha sufrido en su desarrollo varios embates entre los que destacan su dificultad para medirlo, su peligroso acercamiento a un relativismo cultural y la discusión sobre si su atribución es en individuos o formas colectivas. Estos debates, que no son puntos menores de discusión, se originan en gran medida por la posición ortodoxa o heterodoxa que toma cada académico dentro de su disciplina.

mercado y sociedad) ahondando en las Redes del Desarrollo que Agrannoff (2006:36) define como aquellas que involucran un intercambio de información junto con educación que promueve en los miembros de una organización la habilidad para implementar soluciones. Sin embargo, esta nueva lectura se deja como línea de trabajo futura, pues implica un recorrido de amplia literatura desde la ciencia política.

Llama la atención sin embargo el paralelismo que esta noción guarda con el desarrollo local en términos de planteamientos participativos entre agentes sociales, económicos, e institucionales; y más aún con la definición de Aguilar (2010:25) cuando la plantea como "el nuevo proceso de dirección de la sociedad, que incluye la acción del gobierno pero también las acciones de actores económicos y sociales". Esta última definición rescata un punto clave para esta investigación que es el de la dirección y que distingue a la literatura del desarrollo.

## **CAPÍTULO II.**

### **PARTICIPACIÓN Y DESARROLLO COMUNITARIO EN MÉXICO**

El presente capítulo tiene dos objetivos principales, el primero es mostrar el contexto que ha tenido la participación comunitaria como política de desarrollo en México. Comprendida por lo general como parte de la política social, se hace necesario en primer lugar realizar un ligero bosquejo sobre esta última en Latinoamérica y México en particular, para conocer su visión, transformación y poder comprender así su ideología. Enseguida, se hace una revisión sobre los programas de combate a la pobreza en México para saber cómo en éstos ha ido incursionando la participación comunitaria en sus diseños hasta llegar al programa “Comunidad DIFerente”. Finalmente se hace una discusión sobre la perspectiva que han tenido los programas de combate a la pobreza en México. Desde nuestro punto de vista estos programas siguen practicando un enfoque utilitario de pobreza y no han logrado vincular la noción de desarrollo en su implementación. Asimismo, se discutirá el papel de la participación comunitaria en la construcción de la democracia en el país.

El segundo objetivo del capítulo es la operacionalización de la organización comunitaria a través de un modelo analítico que identifique los resultados y sus cambios con el tiempo. Lo anterior permitirá analizar la evolución de los grupos organizados y aplicar los conceptos a casos prácticos, bajo dimensiones analíticas concretas. Por consiguiente el primer paso consiste en explicar la construcción del modelo, se definen los conceptos que lo estructuran, se muestra su pertinencia y se establecen las relaciones esperadas entre las variables y su evolución en el tiempo. Por último se plantea el acercamiento analítico propuesto para examinar la organización comunitaria generada por el programa Comunidad DIFerente en las dimensiones de participación, gestión y articulación; y vinculando sus efectos en el desarrollo local a través del análisis de la construcción de un proyecto público o modelo de desarrollo.

Los detalles sobre el diseño y operación de este programa serán revisados en detalle en el próximo capítulo, estableciendo la vinculación que tiene este programa con una política de desarrollo a diferencia de otros casos.

## **1. Necesidades humanas, el desarrollo y su política**

La política pública es el instrumento que tiene el Estado y la sociedad para promover el crecimiento y el desarrollo y su práctica está condicionada a los distintos acercamientos sobre el tema. Siendo su propósito principal la búsqueda del bienestar, las interpretaciones de conceptos como el de la pobreza son de vital importancia pues en función de su significado las estrategias guardan mayor relación con los objetivos.

En México, la pobreza es definida por un grupo de expertos como “una manifestación multidimensional de carencias en la esfera del bienestar social” (CONEVAL 2007:3). El bienestar, en esta investigación, no es un estado ni es una condición, sino es un conjunto de prácticas (Perri 6, 2007). Que las personas tengan una mejor situación significa, entre otras cosas, que se les considere agentes autónomos y libres. Esto quiere decir que sean capaces de elegir sus propios planes de vida y los medios para lograrlos, sin obstáculos económicos o legales que impidan hacer realidad esos planes (Dieterlen 2005:130).

La *pobreza humana*<sup>55</sup> es la expresión que cristaliza desde el punto de vista del desarrollo humano el equilibrio que debe existir entre la formación de capacidades y el uso que las personas dan a estas capacidades, de lo contrario el resultado es una gran frustración humana (Gordon 2004:55-56). Desde este punto de vista, la pobreza no sólo consiste en un nivel bajo de ingresos sino en la frustración del hombre por lograr sus anhelos o metas.

Cuando las personas plantean su futuro comienzan a forjar la idea del desarrollo. El desarrollo, de acuerdo con Boisier (2007:70) es un logro intangible y subjetivo, es una

---

<sup>55</sup> Expresión que surge desde 1997 basada en el concepto de capacidad de Sen definida por El Programa de las Naciones Unidas de Desarrollo (PNUD) como “la negación de opciones y oportunidades de vivir una vida tolerable” (Gordon 2004:55-56).

utopía, un plan o proyecto; el desarrollo local, como proceso endógeno, remite entre otras cosas a la capacidad que tiene una comunidad de imaginar sus propios proyectos de futuro para llevarlos a cabo.

Dentro de las innovaciones en materia de política de desarrollo social surgen los denominados programas cogestionarios que buscan la involucración del gobierno y la ciudadanía para resolver problemas en conjunto en el ámbito local. Por lo general, de acuerdo con Cabrero (2004:121-127) estos programas son de mayor plazo en su visión y en sus acciones<sup>56</sup>. Entre sus ventajas encontramos que fortalecen la práctica democrática, generan una mayor responsabilidad entre los actores, y también permiten generar ajustes a la política pública afinando de forma creciente sus fines y resultados; sin embargo, con el paso del tiempo en ocasiones se pierde la continuidad de las acciones, se desgasta la cohesión y espontaneidad inicial y se diluyen las responsabilidades (Cabrero 2004:127).

En este marco de programas cogestionarios es donde se ubica el objeto de estudio. Se busca conocer la manera en que los proyectos comunitarios de poblaciones marginadas inciden en un desarrollo local a partir de los resultados de sus prácticas organizativas; esto es, si se plantean una visión conjunta para sus localidades, si los proyectos que manejan articulan las necesidades inmediatas con mayores alcances y si sus capacidades se han visto fortalecidas de manera que puedan ser ellos mismos los dirigentes de sus acciones.

Los procesos de organización de la comunidad derivados de los programas cogestionarios deben ser analizados cuidadosamente en busca del éxito de cualquier política pública que recurra a la sociedad y su participación como instrumento de trabajo. Y de especial interés debe ser el estudio de la organización de poblaciones marginadas si en realidad se intenta transformar la operación de la política a formas más democráticas.

---

<sup>56</sup> En este tipo de programas el carácter urgente del problema a resolver no es lo que motiva esta interacción, sino más bien sirve de referente para que surja la acción conjunta entre gobernantes, grupos de interés, ciudadanos, asociaciones, etc. (Cabrero 2004:121).

## **2. Contexto de la participación comunitaria como política social en Latinoamérica y México: una revisión**

Bajo el modelo de sustitución de importaciones Latinoamérica tuvo un crecimiento económico de 1940 a 1960 acompañado por el interés de crear un sistema de protección social lo más parecido posible a un Estado de Bienestar; sin embargo, para los años ochenta el escenario no era halagador<sup>57</sup>. Surge la Reforma del Estado como producto de la globalización e interdependencia con una orientación contraria a la de los años de la Gran Depresión y la segunda Guerra Mundial (que planteaba una mayor injerencia económica del Estado para regular la economía y estimular su actividad) postulando una ampliación de las actividades y esferas privadas, la redefinición del espacio público (lejos de la equivalencia de lo público con lo estatal) y una mayor apertura comercial y productiva en la economía mundial (Villareal 1993:206).

Los efectos de la globalización se dejan sentir en los sistemas de protección social en Latinoamérica durante los años ochenta y noventa cuando organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional imponen programas de austeridad a los países en crisis<sup>58</sup>. En este período tuvieron lugar diversas reformas a la política social las cuales replantearon la posición política de cada país en aspectos como la igualdad y la equidad. De acuerdo con Coronado (2004:29-31), la igualdad significa partes iguales mientras que equidad significa

---

<sup>57</sup> Para los años ochenta sólo nueve países tenían más del 60% de la población económicamente activa bajo un sistema de protección social (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, Uruguay, Bahamas, Barbados y Jamaica). La razón de que la cobertura fuera tan baja es que la seguridad social estaba basada en el empleo; para aquellas personas fuera del mercado formal de trabajo la política social más importante fue el control de precios y los subsidios en alimentos básicos y transporte público. (Huber 2004, basada en cifras de Mesa-Lago).

<sup>58</sup> En los años setentas destaca una situación de deuda en varios países latinoamericanos que culmina en una crisis generalizada con la amenaza moratoria de México en 1982 seguida de la de Argentina y Brasil. Estos países fueron sometidos a reglas de austeridad del Fondo Monetario Internacional y los recortes presupuestales impactaron seriamente sus presupuestos de gasto social. La política social (entendida como los sistemas de protección social) enfrenta grandes cambios de 1980 a 1990 dirigidos a la reducción de la participación del Estado y la expansión del mercado en el financiamiento, provisión, administración de servicios sociales y transferencia de pagos (Huber 2004:200).

partes justas. La igualdad se manifiesta como un ideal en las constituciones políticas de los países y es un valor universal (Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966); la equidad, por otro lado implica consideraciones de justicia. En este sentido, las políticas sociales y sus formas de distribución adecuan sus principios de acuerdo a la visión de justicia prevaleciente<sup>59</sup>.

Las reformas a la política social en Latinoamérica pueden ser ubicadas en dos extremos de acuerdo con Huber (2004:210): por un lado la individualización, la privatización y la focalización bajo el ejemplo del modelo chileno<sup>60</sup>; y por el otro la unificación, el mantenimiento de la responsabilidad estatal y la universalización, con el enfoque de Costa Rica. Países como México y Bolivia adoptaron el extremo de las reformas chilenas, Perú, Colombia y Argentina tuvieron una posición media, mientras que Uruguay y en menor medida Brasil se acercaron a más a las reformas costarricenses<sup>61</sup>.

Como instrumentos de política, la individualización, la privatización y la focalización parten de la evolución del pensamiento liberal que da prioridad a los derechos individuales, limita el papel de Estado y sus principios de justicia son la igualdad de derechos sobre las libertades y

---

<sup>59</sup> Las formas de distribución de estas políticas son a las acciones que se realizan para poder llevar a cabo la finalidad propuesta. Estas pueden variar por ejemplo en el grado de intervención del Estado, el grado de cobertura o la población objetivo.

<sup>60</sup> Las reformas sectoriales en Chile por ejemplo, consideradas modelos de implementación efectiva para las nuevas economías neoliberales de los nuevos regímenes democráticos, promovieron la descentralización de la educación y de la salud a nivel municipal, sin embargo este modelo no incluyó el debate ni la consulta de los actores afectados y los fondos asignados fueron escasos brindando servicios rudimentarios; lo anterior ocasionó las mayores manifestaciones en el nuevo Chile democrático que fueron por parte del mismo sector público (Fowerake 2001:17-18).

<sup>61</sup> Por su parte Barba (2006) propone tres regímenes de bienestar en Latinoamérica: universalista, dual y excluyente. Por régimen de bienestar el autor entiende las formas de articulación entre la política social, el funcionamiento del mercado de trabajo y las estrategias de bienestar de los hogares. En el universal incluye a Chile, Argentina, Uruguay y Costa Rica. En el régimen dual incluye a Brasil, México y Colombia y en el excluyente a todos los países de América Central (excepto Costa Rica), Ecuador, Perú, Bolivia y Paraguay.

la anulación de desigualdades a favor de los menos favorecidos<sup>62</sup>. Por otro lado la unificación, la universalización y el mantenimiento de la responsabilidad estatal responden más bien a la evolución de pensamientos comunitarios que critican el *individualismo asocial* del pensamiento liberal y a la justicia rawlsiana por pretender ser imparcial y universal manejando una neutralidad en donde lo justo es superior a lo bueno (López-Guerra y Fernández 2000:29).

Este periodo de transición se caracteriza por un cambio en el paradigma de bienestar. El viejo paradigma latinoamericano<sup>63</sup> genera políticas sociales segmentadas y fragmentadas que favorecieron altos niveles de desigualdad en la distribución del ingreso, cobertura de la protección social y calidad de los servicios sociales. La región responde a esto en mayor o menor grado con un nuevo paradigma de bienestar residual, tecnocrático y deslocalizado que consigue efectos heterogéneos derivados de las políticas de ajuste económico y reformas sociales de cada país (Barba 2006:60-61).

Por otra parte, las políticas sociales en Latinoamérica también sufrieron transformaciones a partir de los cambios en la perspectiva sobre la pobreza. En un principio, interpretada únicamente bajo la óptica de la marginalidad<sup>64</sup>, los pobres eran considerados como agentes pasivos, y como personas no integradas “incapaces de mejorar su situación mediante sus propios esfuerzos individuales y colectivos” (Roberts 2003:122). Bajo esta visión, el

---

<sup>62</sup> Una revisión detallada sobre esta doctrina se encuentra con Merquior (1993) en su libro *Liberalismo viejo y nuevo*.

<sup>63</sup> Identificado con regímenes conservadores y no democráticos que concebían el bienestar de manera corporativa bajo la institución central del seguro social ligado al empleo formal. Los sistemas de seguro social fueron excluyentes al incorporar únicamente clases medias y obreras del sector industrial así como empleados del sector público, dejando a un lado a los trabajadores del sector informal y trabajadores del sector rural. Lo anterior generó políticas sociales segmentadas y fragmentadas que favorecieron altos niveles de desigualdad en la distribución del ingreso, cobertura de la protección social y calidad de los servicios sociales (Barba 2006:60-61).

<sup>64</sup> “La marginalidad consideraba que la razón de la pobreza era la falta de participación en las instituciones del Estado moderno, tales como el mercado laboral formal y los servicios educativos y de salud, como la razón de la pobreza.” (Roberts 2003:125).

prototipo de las políticas sociales era asistencialista; concentrada en dar mejores servicios y condiciones de vida su objetivo nunca fue en realidad lograr la integración de estas personas al proceso de crecimiento (Dubois 2000:49). Posteriormente, otras perspectivas, como la de vulnerabilidad y exclusión social, han ido complementando a la de la pobreza. De acuerdo con Roberts (2003) la vulnerabilidad “[...] se refiere al grado de riesgo que la gente tiene de caer en la pobreza.” (p.125) y la exclusión social se refiere a los “procesos mediante los cuales las personas son excluidas de los estándares de su sociedad [...]” (p.124). Esta última, comenta el autor, hace énfasis en el potencial de las personas para manejar los recursos que poseen y enfatiza el potencial de los pobres para instituir activamente sus oportunidades de vida<sup>65</sup>. Estas nuevas perspectivas enfatizan el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil para reducir la dependencia del Estado central e impulsan la focalización en localidades (Roberts 2003:126).

Diversos países latinoamericanos han modificando recientemente sus relaciones Estado-sociedad a partir de experiencias democráticas y de gobernabilidad propias abriendo un nuevo margen de acción para los temas del desarrollo, siendo el empoderamiento de los actores sociales locales la innovación social regional con mejores resultados en los programas de combate a la pobreza (Preciado 2006:116-117)<sup>66</sup>.

En Chile y Brasil por ejemplo, países que se ubican en los extremos de las reformas sociales de acuerdo con Huber (2004), se producen nuevas prácticas de gobernanza derivadas de sus ajustes en la política social. Más adelante se muestra un cuadro comparativo con sus experiencias en los años noventa (Ver tabla 4), el caso de México no se incorpora pues se analizará de manera detallada posteriormente.

---

<sup>65</sup> La exclusión social comenta Sojo (2006:11-12) se refiere a la condición colectiva de algunos sectores sociales, producto de prácticas y mecanismos institucionales, que impide que logren sus potencialidades humanas, accedan a sus derechos y oportunidades de prosperidad.

<sup>66</sup> Estos programas son heterogéneos en cuanto a que representan el grado de ajuste de cada país en su reforma social y el sistema de gobierno que manejan.

Las diferencias entre estos países y México en sus nuevas relaciones de gobernanza derivadas de sus ajustes en política social las explica Preciado (2006). Este autor comenta que en México, a diferencia de Brasil, no hay organismos sociales con capacidad para hacer un proyecto nacional, ni propuestas de política social desde la sociedad civil, además la iglesia no tiene un papel central ni influye en las políticas públicas con propuestas específicas; y a diferencia de Chile, México no tiene un ramo empresarial ligado con el combate a la pobreza sino que hay una filantropía empresarial dispersa en organismos de alcance estatal y regional sin un programa nacional que dé coherencia a los proyectos locales.

**Tabla 4. Nuevas prácticas de gobernanza bajo ajustes a la política social: Chile y Brasil en los años noventa.**

	Ajustes a la Política Social	Movimientos sociales inherentes	Resultados obtenidos	Programas de combate a la pobreza con participación local
<b>Chile: Sistema de gobierno centralista.</b>				
Concertación por la Democracia	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Aumento del Gasto Social</li> <li>•Ampliación de sujetos y sectores sujetos a focalización (mujeres, jóvenes y pueblos indígenas)</li> <li>•Integración social como factor orientador de la política social</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•La Vicaría se disuelve, y la posición es el bienestar público es responsabilidad del gobierno.</li> <li>•El gobierno delega servicios sociales en ONG's.</li> <li>•Las ONG's se mantienen apartadas de los partidos políticos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Surgimiento de organizaciones filantrópicas de base regional y local con proyección nacional.</li> <li>• Convergencia de programas del gobierno central, empresarios y fondos mixtos en proyectos a nivel local.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)</li> <li>•Recoge iniciativas o proyectos de la participación de la base.</li> <li>•Chile solidario abordaje multidimensional que combina la asistencia, la promoción social y empleo.</li> </ul>
<b>Brasil: Sistema de gobierno federal corporativista.</b>				
Transición democrática	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Universalidad, participación, descentralización y asociación como principios de la estrategia de desarrollo social</li> <li>•Creación de la cámara de política social como mecanismo de coordinación y articulación de estrategias.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Fuerte tradición de organizaciones de base religiosas que dieron origen a las nuevas ONG's</li> <li>•Las ONG's se involucran con partidos políticos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Agenda social incluyente.</li> <li>•Articulación entre programas federales, estatales y municipales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Proyecto Alborada: ejecución coordinada de 12 programas sectoriales por autoridades y sociedad civil local.</li> <li>•Proyecto Comunidad Activa: apoyo a comunidades con capacidad de movilización en actividades de desarrollo local integrado.</li> </ul>

Elaboración propia basada en Preciado (2006), Faria (2002) y Foweraker (2001).

Ahora bien, la descentralización impulsada por el modelo neoliberal puede producir resultados contrapuestos en materia de participación social de acuerdo con Foweraker (2001:iv) quien explica que, por un lado la descentralización promueve nuevas formas de participación para las organizaciones territoriales (grassroots movements) las que han pasado de prestar servicios a influenciar la política social por lo menos a nivel municipal; pero por otro, la descentralización no siempre disuelve, sino puede incluso aumentar el clientelismo político, el riesgo de la cooptación permanece, y el estado puede estar buscando una mayor participación creando sus propios grupos de usuarios más que respondiendo a una actividad autónoma popular.

De esta forma, aún predominan los programas orientados al alivio coyuntural y segmentado de ciertas franjas de pobreza, y si bien es cierto que la participación ciudadana de los destinatarios ha aumentado, se han impuesto esquemas de gestión social utilitaristas y la mayoría de estos programas no alcanza una dimensión autogestionaria (Preciado 2006:91).

Para Dagnino, Olvera y Panfichi (2006) la sociedad civil latinoamericana genera en su acción colectiva distintos proyectos políticos (autoritarios, democrático-participativo y neoliberal<sup>67</sup>) (Ver tabla 5) que no siempre constituyen innovaciones democráticas, sino que por el contrario pueden reproducir modelos autoritarios o neoliberales que no contribuyen al proceso democrático. Por lo que consideran necesario identificar los proyectos que están siendo elaborados, tanto por la sociedad civil como por el Estado, heterogéneos en sus múltiples *interfases*.

---

<sup>67</sup> El proyecto autoritario se caracteriza por limitar o anular la operación de las instituciones democrático-liberales; las elecciones y competencia entre partidos o son prohibidas o carecen de sentido; el Estado es fuerte y centralizado y la figura del presidente o dictador esta puesta por encima de cualquier actor político. En el proyecto democrático-participativo la participación de la sociedad en los procesos de decisión tiene un papel central en la democratización y es vista como instrumento de construcción de mayor igualdad. El proyecto neoliberal adopta una perspectiva privatista e individualista, capaz de sustituir y redefinir el significado colectivo de la participación social. (Dagnino, Olvera y Panfichi 2006:48-75).

Para los autores en el proyecto autoritario se encuentra en Chile, Argentina, Uruguay y Perú en los tiempos de dictadura, así como México y Brasil con sus crisis electorales. En el proyecto democrático participativo destaca Brasil a partir de los años ochenta con un gran esfuerzo de conjunto de políticas participativas, mientras que en otros países aparecen esfuerzos institucionales puntuales como en México (con el caso del Sistema de Planeación Democrática, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, Auditoría Superior de la Federación y Contraloría General de la República), Colombia (Veeduría Ciudadana), Perú (Defensoría del Pueblo). Y en el proyecto neoliberal se asoman las políticas sociales a través de programas como Comunidad Solidaria en Brasil, Fondo de Solidaridad e Inversión Social (Fosis) en Chile, Red de Solidaridad en Colombia, el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) en México (continuado por Oportunidades) y el Programa Nacional de Apoyo Directo a los más pobres (Juntos) en Perú.

**Tabla 5. Relación Estado-Sociedad en los proyectos políticos.**

<b>Proyecto político</b>	<b>Relaciones estado-sociedad</b>	<b>Política Pública</b>	<b>Mecanismos de participación</b>
<b>Autoritario</b>	Verticalismo, clientelismo, represión y cooptación	Exclusiva decisión del Estado y se aplica en forma clientelar y particularista.	Trabajan en un espacio privado y sin relación con los usuarios. Consultas formales, espectáculos legitimadores sin sustancia.
<b>Democrático-Participativo</b>	La participación de la sociedad en los procesos de decisión tiene un papel central en la democratización. Es vista como instrumento de construcción de mayor igualdad.	El poder de decisión se comparte con el Estado. Surgimiento de nuevos actores políticos como movimientos sociales	A través de espacios públicos y la nueva noción de ciudadanía. Presupuestos participativos, consejos ciudadanos, regidurías, mesas de concertación, mecanismos de rendición de cuenta, etc.
<b>Neoliberal</b>	Transferencia de responsabilidades sociales del Estado para adelgazarlo, reducirlo y resolver su déficit fiscal. Transferencia de la lógica del mercado al ámbito estatal.	La sociedad civil proporciona información calificada sobre demandas sociales. Y sólo se reconocen aquellos sectores que disponen de capacidad para asumir con eficiencia la ejecución de las políticas públicas.	Se utilizan las mismas palabras y referentes pero con otro significado. La concepción de participación se define de manera instrumental.

Elaboración propia a partir de Dagnino, Olvera y Panfichi (2006).

Como se ha señalado con anterioridad, la configuración de las políticas nacionales en la mayor parte de los países de Latinoamérica responde, desde nuestro punto de vista, a la priorización del crecimiento económico (visión neoliberal) sobre el desarrollo social. Bajo el paradigma dominante del crecimiento económico, las políticas públicas han sido segmentadas y jerarquizadas posicionándose la económica sobre la social, pues se dan por hecho los efectos de “derrame” de la primera y la segunda se considera un gasto y no una inversión. Los nuevos planteamientos del desarrollo en cambio, proponen un mayor equilibrio y articulación entre la política económica y social, así como enfoques más cualitativos e integrales de crecimiento que tomen en cuenta las diferencias y particularidades regionales<sup>68</sup>.

Pero los altos niveles de desigualdad y pobreza en la región no sólo tienen su origen en una mayor importancia del peso económico, sino también son resultado de la práctica histórica de la política social. El viejo paradigma de bienestar latinoamericano generó a su vez políticas sociales que favorecieron una cobertura y calidad diferenciada. Por ello, cuando se esperaba que el modelo neoliberal derramara sus ganancias en materia social, Latinoamérica advirtió con gran sorpresa mayores índices de pobreza y desigualdad por enfrentar.

En cuanto a las experiencias de participación social en Latinoamérica, la transformación de la perspectiva de la pobreza ha sido punto crucial. Su interpretación bajo conceptos como la exclusión, ha permitido incorporar la participación como parte de la política de desarrollo social. Lo anterior contribuye a generar espacios y experiencias particulares de

---

<sup>68</sup> Se concuerda con el punto de vista de Boisier (2007:70) por ejemplo, cuando explica que el crecimiento y desarrollo son dos conceptos, dos procesos y dos estados temporales estructuralmente distintos que no puede afirmarse sean independientes. El autor rechaza una dependencia lineal, jerárquica del segundo con respecto al primero y plantea que aunque todavía se desconoce la forma de articulación entre ambos podría plantearse la hipótesis de un rizo matemático (loop) o una figura similar a la del ADN: dos sinoidales entrelazadas que sugeriría que en ciertos ciclos es necesario crecer y alcanzar logros materiales para desarrollarse, pero en otros la relación sería inversa, es decir sería necesario generar las condiciones psicosociales del desarrollo para reestimar el crecimiento.

democratización que han impulsado cambios en la relación del Estado y la sociedad reflejándose en nuevas prácticas de gobernanza.

El caso de México no es muy diferente al resto de los países latinoamericanos. La política económica y la política social han sido fragmentadas y jerarquizadas. La social, además de estar colocada por supuesto en segundo plano es vagamente definida y acotada. En seguida se explican algunos puntos en particular que le dan características propias derivadas de las políticas de ajuste económico y reformas sociales.

En su revisión histórica del Estado Benefactor mexicano, Brachete (2004) concluye que las desigualdades regionales, sociales e institucionales en México se han ido construyendo desde el siglo XIX (bajo los imperativos de la formación de un Estado nacional y la consolidación del régimen nacido de la Revolución de 1910) y como resultado existe un sistema de bienestar fragmentario, inequitativo e incompleto. La autora comenta que de entre las políticas sociales menos fragmentarias se encuentra la de la educación, ya que mucho antes que el neoliberalismo haya disminuido el gasto social, las políticas educativas ya habían separado al país en dos partes: los que podían pagar una educación de calidad y los que tenían que ir a una escuela de gobierno. Por otro lado las políticas de salud, menos centralizadas que las de educación, han dividido al país en cinco categorías con servicios y beneficios desiguales<sup>69</sup>. Y por último, las políticas de vivienda y de lucha contra la pobreza también han dividido a la población.

Desde el punto de vista del “bienestar o desarrollo social”, Ward (1989) analiza la política social de México de 1970 a 1989 acotándola a: salud, provisión de agua y electricidad, tierras

---

<sup>69</sup> Las políticas de salud han dividido al país en cinco categorías: 1) los que pueden pagar la medicina privada; 2) los afiliados a la seguridad social (que a su vez se dividen en el sector petrolero, IMSS, fuerzas armadas y el ISSSTE); 3) población abierta atendida en centros de salud del IMSS; 4) población atendida por la Secretaría de Salud; y 5) 15 millones que no tienen nada y que recibirán paquetes básicos de salud en unidades móviles o vía Oportunidades (Brachet 2004:266-267).

y alojamiento y la participación comunitaria<sup>70</sup>. En su estudio concluye que las dependencias de agua y electricidad son más “técnicas” y tienen un mejor desempeño que las de aportación de tierra, alojamiento y salubridad. Además, disfrutaban de mayor autonomía ante el Estado, tienen grandes presupuestos y mayor estabilidad de personal, el cual es nombrado en base a su capacidad técnica y no por afiliación a grupos de poder.

Para el autor, la diferencia clave entre estas dependencias y las otras analizadas es su importancia a la producción y desarrollo económico, pues de ellas dependen las manufacturas, negocios y comercios. En la práctica, comenta, se le da prioridad a los grupos ricos y de ingresos medios para disipar amenazas de dificultades políticas, el abasto a los pobres es al final de la cola (como uno de los medios primarios para ayudar a la reproducción del trabajo). Los barrios pobres, a diferencia de los ricos deben movilizarse para persuadir a los funcionarios para extender la provisión de servicios a sus zonas. “Dentro de este marco las comunidades pobres deben competir entre sí” (p.180).

En cuanto a la participación comunitaria, el estudio de Ward (1989) concluye que esta es mucho mayor en aspectos de regularización de tierras, obtención de agua y electricidad, en cambio la movilización de las personas fue casi nula en cuestiones de salud. Lo anterior, de acuerdo con el autor, tiene sus causas estructurales e ideológicas<sup>71</sup>.

---

<sup>70</sup> De acuerdo con Ward (1989) las estadísticas en México registran datos para un “sector de desarrollo social” que incluye educación, salubridad, seguro social, trabajo, asentamientos humanos y obras públicas. Asimismo, en la inversión pública federal por sectores identifica una categoría de “bienestar social” para gastos como obras públicas rurales y urbanas, construcción de hospitales, escuelas, centros de salud y alojamientos. Por consiguiente el autor menciona que “bienestar social” es un término en el que todo cabe y puede significar una variedad de cosas en distintos lugares (p.20).

<sup>71</sup> Para el autor estas causas son: 1) el agua, la regularización, electricidad y drenaje son bienes de consumo “colectivo” (continuamente requeridas por la gran mayoría), en cambio la salud y educación son consumidas individual y efímeramente; 2) la naturaleza vertical de las relaciones entre asentamientos, políticos y dependencias no contribuyen a la actuación concertada de las comunidades al mismo tiempo; 3) las personas no consideran como un problema la falta de atención sanitaria; y 4) se considera que la culpa es del individuo por no tener un empleo adecuado y no del Estado por no tener un servicio universal.

La investigación de Ward es relevante para esta investigación pues su estudio permite observar la amplitud del término desarrollo social en la práctica de la política pública y la dificultad que enfrentan los académicos y funcionarios públicos para aprehenderlo.

Al igual que varios países latinoamericanos, México transita de una fase de intervencionismo a una de apertura comercial. Después de la crisis de 1982 el país aplica una severa política de ajuste y promueve reformas económicas para lograr la estabilización y crecimiento económico (como la privatización de empresas públicas y bancos así como la renegociación de la deuda externa). Pero en diciembre de 1994 se vuelve a manifestar otra crisis económica con efectos adversos sobre el crecimiento del PIB y la moneda<sup>72</sup>. Apoyados por un “crédito puente”, otorgado por organismos financieros internacionales, el problema se enfrenta con relativo éxito en términos macroeconómicos, pero en términos sociales el costo fue muy elevado pues la cantidad de pobres e indigentes aumentó considerablemente (entre 1994 y 1996 la pobreza alimentaria aumentó en cerca de 16 millones de personas (CONEVAL 2008a:18). De esta forma, los programas sociales en México dieron prioridad a las crecientes demandas de la población en pobreza (Verdeja 2001:111-112).

La evolución del desarrollo social en las últimas décadas, así como una evaluación de su política es presentada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (El Coneval) en su primer informe del 2008. En cuanto a la evolución del desarrollo el organismo señala que: el gasto social aumentó 276 por ciento en términos reales de 1990 a 2007<sup>73</sup>; la cobertura de servicios básicos se amplió de 1992 a 2006<sup>74</sup> (aunque siguen

---

<sup>72</sup> La devaluación de la moneda permitió en el corto plazo un aumento significativo de las exportaciones y con ello la economía retoma la senda del crecimiento, aunque los salarios y el poder adquisitivo quedan afectados severamente (Verdeja 2001:111-112).

<sup>73</sup> “De 1990 a 1994 el gasto social creció en un 91 por ciento, experimentó una caída de 23 por ciento entre 1994 y 1995, una posterior recuperación de 1996 a 2007, pasando de 537 mil millones de pesos en 1996 a 1,136 mil millones en 2007.” (CONEVAL 2008a:61).

<sup>74</sup> En 2006 la cobertura de primaria y secundaria alcanzó a cubrir a más del 90 por ciento de la población en edad de ir a educación básica. Sin embargo, la cobertura de educación media superior y superior sigue por debajo del 60 por ciento. Para el 20 por ciento más pobre de la población el porcentaje de viviendas sin energía

existiendo grandes diferencias entre estados y regiones del país) y la pobreza alimentaria y de patrimonio se redujo entre 1992 y 2006 (en 4.1 y 1.5 millones de personas respectivamente). En cuanto a la cohesión social los resultados no son alentadores: de 1992 a 2006 la distribución del ingreso fue tan desigual como hace 15 años, y para 2006 existe una brecha importante entre la participación económica y social de hombres y mujeres (en ingresos, decisiones al interior del hogar y acceso a puestos directivos).

Con respecto a la evaluación de la política social El Coneval (2008a) señala como uno de los principales aciertos la inclusión de la evaluación como herramienta gubernamental para asegurar un mejor manejo institucional del presupuesto y una rendición de cuentas efectiva<sup>75</sup>. Y también presenta como uno de los principales retos la definición de desarrollo social para poder asegurar el cumplimiento efectivo de los derechos sociales<sup>76</sup>.

Se coincide con El Coneval con respecto a este último punto, la definición de la política social en México es vaga y confusa. Asociada a los derechos sociales derivados del Estado de Bienestar bajo la antigua concepción de ciudadanía, se le ha relacionado con una visión asistencial de provisión de bienes y servicios. La definición de desarrollo social en cambio,

---

eléctrica disminuyó de 19.9 a 3.1 por ciento. En 1992, el porcentaje de viviendas con piso de tierra era de 46.2 por ciento y se redujo en 2006 a 22.3 por ciento. Asimismo, disminuyó el porcentaje de viviendas que no contaban con agua entubada de 43.9 a 23.0 por ciento. (CONEVAL 2008a:8).

<sup>75</sup> Los ejercicios de evaluación externa comenzaron en México durante los noventa con el programa de PROGRESA, a partir del 2000 la práctica se institucionaliza convirtiéndose en obligatoria para todos los programas federales con Reglas de Operación. Sin embargo, no es sino hasta la creación de El CONEVAL que existen elementos para realizar evaluaciones de forma homogénea y sistemática de los programas sociales (CONEVAL 2008a:84-85).

<sup>76</sup> A pesar del avance que significa la Ley General de Desarrollo Social como esfuerzo para institucionalizar la política de desarrollo en el país esta no cubre las lagunas que la Constitución también presenta en definir política social, política de desarrollo social y gasto social lo que origina problemas de consistencia entre diversas leyes que enumeran los derechos sociales “en términos de bienes y servicios (alimentos, vivienda y educación), otras en la forma de acciones o estados de las personas (trabajo y salud), y algunos en términos del bienestar percibido (disfrute del medio ambiente).” (CONEVAL 2008a:72-73). Para la institución la falta de cumplimiento de los derechos sociales surge en parte por su falta de definición.

lucha por salir de la dimensión acotada de derechos sociales integrando derechos humanos y económicos (como la no discriminación, el disfrute de un medio ambiente sano y el trabajo), y al mismo tiempo intenta incorporar los nuevos planeamientos participativos de ciudadanía.

En resumen, debe observarse que paradójicamente la práctica de la política social a lo largo de la historia del país ha contribuido en gran medida a la desigualdad económica regional y la exclusión social que predomina hasta nuestros días. Esta desigualdad tiene su origen, entre otras cosas, a las políticas sociales divididas y deslocalizadas que atacaron de manera separada el problema de la pobreza visto entonces sólo como una condición de ingresos, y su deslocalización hizo que los servicios públicos fueran diferenciándose con el tiempo generando ciudadanos de primera y de segunda clase. Estos desequilibrios intentan ser corregidos por los denominados programas focalizados que atienden a poblaciones específicas.

A continuación se analiza la evolución de las políticas de combate a la pobreza en México concentrados en la relación de la participación comunitaria con los procesos de descentralización, pues se parte del supuesto de que la centralización del estado disminuye las oportunidades de la gente ordinaria para influir en decisiones y contribuir de manera significativa al desarrollo social (Midgley, 1986).

### **3. Programas de combate a la pobreza en México y su relación con la participación comunitaria.**

Los orígenes de la descentralización<sup>77</sup> en México se remontan a los años setenta y ochenta con la aplicación de tres grandes programas de combate a la pobreza: 1) El Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER); 2) La Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR); y 3) El Sistema Alimentario Mexicano (SAM).

PIDER nace en 1973 como un programa de inversiones para la ejecución de proyectos locales de pequeña escala en algunas de las zonas más pobres de México, beneficiando a finales de 1983 a cerca de 12 millones de habitantes (Cernea 1983:X,1-2)<sup>78</sup>. COPLAMAR nace en 1977 con el propósito de articular acciones gubernamentales para que las zonas rurales y grupos marginados contaran con medios materiales y de organización para que tuvieran una mayor participación en la riqueza nacional, siendo uno de sus propósitos el logro de mínimos de bienestar en alimentación, salud y vivienda (Verdeja 2001:122). Según reportes oficiales, COPLAMAR benefició a casi 20 millones de habitantes (Ordóñez 2002 y 2006). A su vez, SAM fue creado en 1980 con el fin de estimular la producción de alimentos básicos para alcanzar la autosuficiencia y mejorar la distribución de alimentos a sectores marginales (Barquera, Rivera-Dommarco y Gasca-García, 2001) atendiendo a una población objetivo de 35 millones de mexicanos con déficit nutricional (Verdeja 2001:122).

PIDER se coordinó con los gobiernos de los estados a través de sus delegaciones regionales llamadas Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico (COPRADES), las cuales a partir de 1981 se transformarían en los Comités de Planeación para el Desarrollo del Estado

---

<sup>77</sup> Por descentralización entendemos aquel proceso que invierte la concentración de poder en un sólo centro, así como el que lo delega a niveles inferiores de la jerarquía territorial o a otras instituciones políticas o administrativas (B.C. Smith citado por Agranoff (1997:142)).

<sup>78</sup> Informes oficiales registran una cobertura de casi 50% de los municipios del país (Ordóñez y Ortega 2006:162) y un gasto a finales de 1983 de dos billones de dólares dirigidos a 12 millones de habitantes (139 microregiones que incluían 9,000 comunidades) (Cernea 1983:1-2).

(COPLADES); al mismo tiempo tuvo coordinación con diversas secretarías de estado<sup>79</sup>. El programa tuvo tres fases, las dos primeras (1973-1979) caracterizadas por un centralismo, ya que la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) tenía la responsabilidad de la planeación sobre la inversión de cada microrregión, y la tercera (1980) otorgó a los gobiernos de los estados la autoridad y responsabilidad para programar, presupuestar y coordinar los programas de inversión (basados en las necesidades identificadas por las comunidades rurales) bajo el monitoreo de la SPP (Cernea 1983:76-77).

COPLAMAR utiliza el mismo esquema de negociación en el ámbito local que PIDER, y se integra también al recién creado Convenio Único de Coordinación (CUC) (instrumento de negociación de los fondos federales con los gobiernos de los estados) en 1980. Sin embargo, a diferencia de PIDER, descarta a los municipios como interlocutores del programa (Ordoñez 2002:183-185). COPLAMAR agrupa diez dependencias federales para atender coordinadamente a los grupos rurales marginados e incluye a la SEP y el IMSS<sup>80</sup>.

SAM se caracterizó por la coexistencia de diversas agencias, sectores y secretarías. En su desarrollo participaron tanto organizaciones gubernamentales<sup>81</sup>, como organizaciones no gubernamentales (Asociación de Banqueros Mexicanos ABM, Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio Concanaco, etc.). Su planeación y coordinación quedó a cargo del Sistema Nacional de Evaluación, la parte productiva fue ejecutada por SARH, Banrural,

---

<sup>79</sup> Como la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y de la Reforma Agraria, y con la Comisión Federal de Electricidad y del Banco Nacional de Crédito Rural (Matus, 2009).

<sup>80</sup> De acuerdo con Ordóñez (2002) estos cambios probablemente obedecen a que PIDER no consideraba programas educativos sino sólo la construcción de aulas, mientras que el cambio de la secretaría de Salud y Asistencia (SSA) por el IMSS se debe a que este último contaba con mayor infraestructura y experiencia. A partir de ese momento, de acuerdo con el autor, la salud de los grupos marginados se divide para el área rural en IMSS y la SSA para medio urbano.

<sup>81</sup> Como la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) y la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) (Barquera, Rivera-Dommarco y Gasca-García, 2001).

Firac, Fertimex y Pronase; y la distribución y comercialización fue ejecutada por Conasupo, Liconsa, Diconsa, Minsa, entre otros (Barquera, Rivera-Dommarco y Gasca-García, 2001).

PIDER, COPLAMAR y SAM destacan entre otras cosas, por su impulso a los procesos de descentralización y planificación regional al incorporarse al Convenio Único de Coordinación (CUC), fundando las bases de diagnóstico de la geografía de pobreza en México y por sus innovaciones institucionales, tales como los convenios, que les permitieron encontrar formas más eficaces para la coordinación entre el gobierno federal y los estados. A pesar de estos avances, encontramos que entre las razones que probablemente expliquen el fracaso de estos programas son: que la inversión federal reforzaba una mala distribución de los recursos y que los incentivos no estaban dirigidos a las regiones más pobres (Bailey 1994: 106). En 1983 el CUC se transforma en el Convenio Único de Desarrollo (CUD) y en 1992 cambia de nombre a Convenio de Desarrollo Social (CDS) coordinando la planeación nacional con la política de desarrollo social y la ejecución de dicha política a través del ramo 26 en los tres órdenes de gobierno (Aguilar 1996:134).

En 1983 se establece el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) con el fin de gobernar conforme un plan de alcance nacional para que la sociedad supiera cómo se va a gobernar, hacia qué objetivos y con qué instrumentos (Aguilar 1996:132); y un ambiente de “descentralización por decreto” surge a través de diversas reformas constitucionales en materia de planeación nacional dirigidas hacia una participación democrática por parte de los estados y municipios<sup>82</sup>. Sin embargo, esta estrategia descentralizadora estuvo “centralmente manejada” en palabras de Cabrero (1998) y era “incongruente” según Bailey (1994:107), ya que poseía una gran contradicción fortalecer un sistema de planeación nacional controlado a nivel central y promover al mismo tiempo una mayor independencia municipal. Bajo este esquema de planeación “centralizado e incongruente”, la política de desarrollo regional se organizó en México y más tarde este mismo diseño fue utilizado para llevar a cabo el

---

<sup>82</sup> La reforma a los artículos 25,26 y 28 de la Constitución definieron el estilo de intervención del Estado basado en la idea de planeación democrática y coordinación intergubernamental. Asimismo, se reconoce la necesidad de ampliar la participación del municipio y su comunidad con la reforma al artículo 115 Constitucional encaminada a entregarles mayores recursos o mayores posibilidades para obtenerlos (Cabrero 1998:109).

siguiente gran programa de combate a la pobreza: el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) con algunas variantes.

El programa Pronasol de acuerdo con (Ordoñez 2002:199-200) fue puesto en marcha en diciembre de 1988 para atender a 41.3 millones de personas en situación de pobreza (50% del total nacional), de las cuales 17.3 millones eran pobres extremos. Este programa según el autor, fue concebido por sus promotores como un instrumento renovador de la política social, pues intentaba corregir las características del viejo Estado post-revolucionario (burocrático, paternalista, centralizado y corporativo) incorporando mecanismos descentralizados, evitando canales corporativos-clientelares y fomentando la participación ciudadana y organización comunitaria. Dirigido a comunidades indígenas, campesinos y colonos urbano-populares, tuvo el objetivo de atender los rezagos de bienestar más urgentes de la población (alimentación, salud y educación), dotar de infraestructura básica y promover proyectos productivos (Verdeja 2001:118)<sup>83</sup>. Dos controvertidas aportaciones pueden atribuírsele a las actividades de este programa. La primera es la descentralización en materia de desarrollo social, que para Bailey (1994) significó más bien una desconcentración<sup>84</sup> pues las decisiones efectivas se realizaban en la ciudad de México. Y la segunda es la impresión de que un gran número de personas estaban participando en la construcción de un nuevo modelo de desarrollo, lo que para Dresser (1994) no fue más que una estrategia política de incorporación de la clase media-baja y sector informal a una estructura neocorporativista.

---

<sup>83</sup> Las actividades de Pronasol se realizaban a través de la firma de los CDS que establecía el ejecutivo con los gobernadores de los estados quienes en teoría, junto con los municipios, seleccionaban y jerarquizaban las obras sociales y proyectos productivos de los recursos del Ramo 26, Solidaridad y Desarrollo Regional. También se crearon los Fondos Municipales de Solidaridad manejados por los Comités Municipales de Solidaridad formados en cada Ayuntamiento (Cabrero 1998:112). Dos variantes importantes en este programa fueron: que los estados apoyarían con recursos económicos adicionales a los de la federación y el papel central que jugarían los ayuntamientos (Ordoñez 2002:185).

<sup>84</sup> Para Bailey (1994:102) la desconcentración se refiere a delegar algún grado de la toma de decisión por parte de la autoridad de los departamentos federales a los de su propio campo que operan en los estados y municipios o a los estados y burocracias locales.

En la práctica, la descentralización que promovieron los tres programas de combate a la pobreza (PIDER, COPLAMAR y Pronasol) durante los años 70-90 no fue sustantiva, sino nominal. Diversos estudios (Hall 1986, Cabrero 1998, Verdeja 2001, Ordoñez 2002) analizan cómo estos, si bien fueron los primeros esfuerzos institucionales de descentralización en la política de desarrollo social, en realidad refuerzan la centralización con sus prácticas presupuestarias y la pérdida de poder de los gobiernos locales<sup>85</sup>.

Un punto importante es que los tres programas comparten la concepción de comunidad como la unidad básica de trabajo y el fomento de distintas formas de participación colectiva y familiar (Ordoñez 2002:172-189)<sup>86</sup>. A su vez, PIDER, COPLAMAR y Pronasol proponen en diseño un cambio sobre de la visión asistencial y paternalista del Estado en materia de desarrollo social y presentan nuevas formas de intervención por parte de los beneficiarios donde en teoría dejan de ser sujetos pasivos al participar en el diseño e implementación de los programas.

PIDER por ejemplo, parte de la premisa de que el punto de vista de los agricultores es un elemento esencial para el éxito de la planificación del desarrollo (Cernea 1983:X). COPLAMAR introduce el “trabajo comunitario” con el doble propósito de generar la participación de sus beneficiarios en la gestión, diseño y aplicación de los programas y, a la vez, propiciar cohesión social, eliminar el paternalismo e inducir formas incipientes de organización comunitaria.” (Ordoñez 2002:188). Y en 1988 el Programa Nacional de

---

<sup>85</sup> De acuerdo con Hall (1986:100), el PIDER es un claro ejemplo de programas de desarrollo caracterizados por estructuras jerárquicas y autoritarias que permiten poca o nula participación y retroalimentación informativa. COPLAMAR tuvo entre sus principales limitaciones la de una dirección centralizada de las decisiones justificada por la premura de tener resultados (Verdeja 2001:115). Pronasol para Cabrero (1998:113) debilitó los ámbitos locales de gobierno, pues fue diseñado como una estructura paralela al aparato administrativo formal pasando directamente del ejecutivo a la comunidad, dejando de lado los ámbitos estatal y municipal.

<sup>86</sup> Ordoñez (2002) explica que los tres programas (PIDER, COPLAMAR y PRONASOL) se diferencian por su distinta concepción de la pobreza, sus causas y alcance, pero que en todos persisten la concepción de comunidad como la unidad básica de trabajo y el fomento de distintas formas de participación colectiva y familiar. Además, PIDER y COPLAMAR tuvieron como población objetivo a los marginados del medio rural, a diferencia de Pronasol que incluyó población pobre rural y urbana (Ordoñez 2002:173-176).

Solidaridad (PRONASOL) también promueve la organización comunitaria a través de un modelo de organización vecinal denominado “Comité de Solidaridad” el cual tuvo responsabilidades de gestión pública, identificación de necesidades colectivas y evaluación de resultados entre otras (Ordóñez 2002:188; López y Ordóñez 2006:128).

Hay que hacer notar que, a pesar de su inclusión en los programas anteriormente señalados, la participación comunitaria como instrumento de política de desarrollo no logró cumplir satisfactoriamente su objetivo principal de impulsar a las personas a construir sus propias prácticas de desarrollo apoyadas por el gobierno, probablemente porque su instrumentación en esta época fue bajo contextos sin los elementos políticos e institucionales básicos para su funcionamiento<sup>87</sup>.

Pero además, se piensa que la introducción de la participación comunitaria a estos programas (como estrategia de política de desarrollo social en México vinculada a los procesos incipientes de descentralización) respondió más bien a propósitos económicos y políticos del Estado nacional como: 1) El interés por tener acceso a fondos internacionales en materia de desarrollo social; 2) el mantenimiento de un ambiente de estabilidad política que busca perpetuar la integridad del sistema federal; y 3) una mayor eficiencia económica en el uso de los recursos públicos destinados a programas sociales.

Para tener acceso a recursos internacionales fue necesario crear en el país nuevas instituciones que reflejaran ciertos procesos democráticos y participativos en los ámbitos locales (como en este caso podrían ser las cooperativas en el PIDER, las organizaciones indígenas en COPLAMAR o los comités de Solidaridad de Pronasol)<sup>88</sup>. Sin embargo, la

---

<sup>87</sup> Elementos como el proceso de transición a la democracia, la descentralización efectiva de la política social y económica reflejada en una mayor autonomía presupuestaria y política en las instancias municipales; además de una falta de continuidad en los programas sociales, lo que ha impedido que los procesos de organización comunitaria puedan consolidarse a lo largo del tiempo.

<sup>88</sup> En 1970 la mayoría de países industrializados estaban inmersos en movimientos de descentralización y sus programas también reflejaban el objetivo global de incrementar la participación política (Rodríguez, 1999). Al mismo tiempo, instituciones internacionales como la ONU, la OIT, la OMS y la UNICEF demandaban la

evidencia demuestra que las opiniones de los grupos que participaron no se incorporaron a las acciones y diseño de estos los programas.

La descentralización por su parte tiene una naturaleza política y en nuestro país ha respondido como válvula de escape a situaciones de ingobernabilidad y como elemento legitimizador<sup>89</sup>. La participación comunitaria ha servido como elemento político para perpetuar el estado federal ya que promueve un gobierno popular y la homogeneización de intereses a través de los consensos locales. El plan nacional (creado y dirigido por el ejecutivo), desde nuestro punto de vista, es la forma de cooperación política auto-restrictiva por parte de los estados para mantener un sistema federal; los consensos que lograron estos programas en distintos niveles (a nivel estatal los Convenios de Desarrollo Social y municipal los Comités Municipales de Solidaridad) recogieron las necesidades “homogeneizadas” de la población a través de la participación comunitaria lo que promovió la integridad de un sistema federal<sup>90</sup>.

En cuanto a la eficiencia en el uso de los recursos públicos, la participación los optimiza al entregar información y valoración a los tomadores de decisiones fortaleciendo el control sobre las mismas (Hevia de la Jara 2006:385). El peligro de utilizarla como un método cortoplacista es tentador por sus ventajas gerenciales. De acuerdo con Kliksberg (2001:219) una de las metas centrales de los proyectos sociales, la sostenibilidad del proyecto, se ve

---

creación de oportunidades para todas las personas de estar involucradas políticamente y poder así compartir en el proceso de desarrollo (Sanoff, 2000:1).

<sup>89</sup> Con la serie de reacciones violentas en 1968 y 1971 y como elemento legitimizador de un gobierno hegemónico que se ve obligado a ceder espacio político a elementos que no provenían de las filas de su propio partido (PRI) para que pudiesen interactuar en el proceso de desarrollo del país (Rodríguez 1999 y Rowland 2003).

<sup>90</sup> El éxito de la operación de un sistema federal para Elazar (1987:191) requiere un ambiente político que conduzca a un gobierno popular con tradiciones de cooperación política y auto-restricción necesarias para mantener un sistema que minimice el uso de la coerción. Asimismo, el autor menciona que los sistemas federales operan mejor en sociedades con suficiente homogeneidad de intereses fundamentales o consensos que permitan márgenes de maniobra a los gobiernos locales en operaciones políticas confiando plenamente en la colaboración voluntaria.

afectada por estos planteamientos pues la efectividad de corto plazo se transforma en altos niveles de ineffectividad a mediano y largo plazo.

En resumen, los avances de esta época en México en cuanto a los procesos participativos responden a cambios en el contexto político más que a reformas específicas (Rowland 2003:46) y en realidad nunca se dirigieron a fomentar formas de intervención activas que sirvieran como mecanismos de inclusión social.

A finales de los noventa, surge una nueva serie de programas contra la pobreza: El Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) y el Programa Oportunidades. Estos programas innovan el diseño de la política de desarrollo social en cuanto a: 1) su línea focalizada, que quiere decir que con base en criterios de asignación y a través de una población objetivo se plantea la necesidad de concentrarse en los más pobres y necesitados (González de la Rocha 2003:35); y 2) por su modalidad de Programas de Transferencias en Efectivo Condicionadas (PTEC)<sup>91</sup>.

Progresá, nace en 1997 teniendo como objetivo lograr que las familias mexicanas en extrema pobreza tengan acceso a oportunidades para satisfacer sus necesidades básicas en cuanto a salud, educación y alimentación<sup>92</sup>. Difiere de los anteriores programas en cuanto a: 1) su fundamentación conceptual basada en el capital humano<sup>93</sup>; 2) sus acciones que se llevan a cabo en momentos críticos del ciclo de vida de los individuos; y 3) el reconocimiento del papel de la familia y la mujer, incorporando a la primera como unidad básica de intervención y a la segunda como vínculo entre la familia y el programa. De esta forma, el programa da beneficios en efectivo condicionados a la asistencia escolar de los niños, visitas regulares a la

---

<sup>91</sup> La tendencia es dejar de lado instrumentos como los subsidios y transferir dinero directamente a las familias estableciendo un acuerdo con ellas para que cumplan ciertas condiciones (Cohen y Franco 2006:33).

<sup>92</sup> Inicia con población en zonas rurales y se expande a zonas semi-urbanas a partir del 2001 y zonas urbanas en 2002 (Cohen y Franco 2006:33).

<sup>93</sup> Progresá se concentra en el desarrollo del capital humano apoyando las capacidades del individuo en alimentación, salud y educación de manera que éste tenga oportunidad de ingresar al mercado laboral (Ordoñez y Ortega 2006:165).

unidad de salud por parte de las familias y consumo de suplementos alimenticios; correspondiendo los apoyos monetarios en promedio un 19.5% del ingreso de los hogares pobres (Adato 2003:135).

En el 2002 Contigo es la estrategia nacional de política social para el combate a la pobreza. Caracterizada por envolver un gran número de programas que involucran distintas dependencias gubernamentales (estilo PIDER, COPLAMAR y Pronasol), esta estrategia, de acuerdo con Sedesol, impulsa una nueva relación entre el gobierno y la ciudadanía y una mejor interacción entre los distintos niveles de gobierno operando bajo los principios de corresponsabilidad, equidad e integración; asimismo, considera a las personas, las familias y el ciclo de vida sus ejes de acción (Ordóñez y Ortega 2006:166)<sup>94</sup>.

Bajo la Estrategia Nacional Contigo Progresa cambia su nombre a Oportunidades conservando su línea conceptual de capital humano, su esquema de pagos transferidos condicionados y a la familia como unidad de atención<sup>95</sup>. Bajo esta estrategia, el programa adquiere un carácter más integral promoviendo el desarrollo humano y social, el fomento de capacidades y la apertura de más opciones de desarrollo para las familias<sup>96</sup>. Para 2005 Oportunidades contaba con casi 25 millones de beneficiarios (una cuarta parte de la población del país) y su gasto programado en 2006 fue de 3.2 billones de dólares siendo este programa uno de los más grandes en América Latina (Cohen, Franco y Villatoro 2006:91).

---

<sup>94</sup> De acuerdo con Ordoñez y Ortega (2006:170), las innovaciones más importantes de Contigo radican en cuatro programas específicos contra la pobreza urbana (Hábitat) y rural (Microregiones, Desarrollo de Comunidades Indígenas y Zonas de Alta Marginación).

<sup>95</sup> El grupo meta de Oportunidades son las familias en pobreza alimentaria y de capacidades, es decir no se considera a las de pobreza patrimonial en localidades rurales y urbanas de extrema pobreza (Cohen, Franco y Villatoro 2006:100-103).

<sup>96</sup> Los objetivos de Oportunidades fueron a) generar igualdad de oportunidades para los más pobres y vulnerables; b) promover la mejora de la calidad de vida de los indigentes, en especial los indígenas; c) hacer de la equidad su principio básico; d) desarrollar las capacidades personales, familiares y comunitarias que permitan incrementar el ingreso de la población marginada; e) fortalecer el tejido social y fomentar el desarrollo comunitario (Cohen, Franco y Villatoro 2006:90).

En su amplitud, la estrategia federal Contigo contempla diversas modalidades de participación, desde aportaciones y contraprestaciones hasta las tradicionales o de nueva generación destacando entre estas últimas las Organizaciones de la Sociedad Civil (por ejemplo en el caso del programa Jefas de Familia) (López y Ordóñez 2006:126-128). En Oportunidades destaca el Comité de Promoción Comunitaria en las zonas rurales, figura derivada de la Promotora Comunitaria de Progresá, cuyas funciones permanecen iguales y sólo aumenta el número de integrantes (de una a dos personas)<sup>97</sup>.

Cohen, Franco y Villatoro (2006) esbozan los resultados de distintas evaluaciones de impacto que presentan evidencia de que Oportunidades ha alcanzado resultados en distintos aspectos del bienestar como educación, alimentación, salud y actividades productivas. Asimismo, comentan que la entrega de transferencias ha aumentado el protagonismo de las mujeres quienes han experimentado mayores grados de empoderamiento expresado en mayor autoestima y autoconfianza. Sin embargo, también en estas evaluaciones se ha criticado al programa por una sobrecarga a la participación de las mujeres, así como que sus formas de operación no promueven una mayor equidad de género; y en cuanto al desarrollo comunitario que la modalidad de trabajo centrado en la familia no involucra a las organizaciones limitando el empoderamiento comunitario y del capital social<sup>98</sup>.

---

<sup>97</sup> Las promotoras tenían como fin orientar a las titulares para mantenerlas informadas y que cumplan sus corresponsabilidades, ser un vínculo entre las titulares y el personal del programa y canalizar las solicitudes, quejas y sugerencias de las beneficiarias (Hernández *et al* 2003:31).

<sup>98</sup> Otras evaluaciones sobre el efecto del programa tanto en las relaciones sociales como en la participación de la comunidad son las de: 1) Adato (2003) quien encontró evidencia de problemas en las relaciones sociales derivadas de la focalización, así como divisiones en la participación entre los beneficiarios y no beneficiarios en actividades comunitarias; 2) Escobar y González (2006), comentan el fortalecimiento de relaciones entre mujeres beneficiarias a través de nuevos grupos informales relacionados con actividades del programa y expresan que no hay evidencia que sustente que existan conflictos al interior de las localidades entre beneficiarios y no beneficiarios; y 3) Canto (2006) concluye que Oportunidades genera confrontación social entre los que resultan beneficiados o no, en particular “Empleo Temporal” pues atenta contra las costumbres comunitarias ya que pago de jornales en obra comunitaria deteriora el cumplimiento del Tequio.

En general, existe un cambio de perspectiva del primer grupo de programas de combate a la pobreza (Pider, COPLAMAR, SAM y Pronasol) con respecto al segundo (Progresá y Oportunidades) donde se adquieren herramientas y conceptualizaciones como la focalización y la transferencia de fondos en efectivo. El desplazamiento de la comunidad como unidad básica de trabajo por el de la familia responde a la hipótesis de que es posible generar una dinámica de cambios a partir de la familia y dicha hipótesis se basa a su vez en dos enfoques alternativos: el enfoque de incentivos y el de la orientación psicosocial (Cohen y Franco 2006:42)<sup>99</sup>. En este sentido, los programas de transferencias en efectivo adoptadas desde Progresá responden a esta perspectiva por lo que se deduce por qué estos programas tienen debilidades en cuanto a su capacidad para fortalecer un tejido social.

En cuanto a los efectos de dependencia de las transferencias de estos programas. De acuerdo con Cohen y Franco 2006 existe evidencia de que esto sucede en los países de la OCDE con consecuencias en la reproducción de la pobreza y vulnerabilidad de quienes se vuelven dependientes (Cohen, Franco y Villatoro 2006:107).

---

<sup>99</sup> El enfoque de incentivos considera que se puede influir en las elecciones humanas a partir de una combinación entre premios y castigos que impulsan a la persona a que prefiera cierta opción. El enfoque psicosocial argumenta que la familia aloja a los individuos y los condiciona en su desarrollo personal. Según los autores, se ha comprobado en algunos países que “los indigentes se encuentran dispersos, no forman parte de comunidades, carecen de organización y no participan en redes, por lo cual la familia es el único colectivo que los une” (Cohen y Franco 2006:43).

**Tabla 6. Manejo de la participación comunitaria en los principales programas nacionales de combate a la pobreza en México (1973-2009).**

<b>Programa/ Duración/ Cobertura/ Unidad de intervención</b>	<b>Objetivo General</b>	<b>Mecanismos de Participación Comunitaria</b>	<b>Innovación como política</b>
<b>PIDER</b> 1973-1982 Rural Unidades de Producción	Promover el desarrollo autosostenido de las comunidades rurales mediante la participación activa y organizada de sus habitantes.	El modelo de organización para propósitos sociales y objetivos económicos fueron las cooperativas de producción. Cualquier forma de organización fuera de este modelo estaba fuera de la organización formalmente aceptada.	Trabajo coordinado entre diferentes dependencias federales. Unidades de producción rentables para generar empleos, incrementar ingresos y aprovechar recursos.
<b>COPLAMAR</b> 1977-1982 Rural y Urbana Region y Comunidad	Agrupar y analizar las necesidades y las demandas más significativas de las diversas zonas marginadas, para actuar en contra de las causas y los efectos de la marginación.	En las formas tradicionales (ejidos, organizaciones indígenas, etc.) se introdujo el trabajo comunitario con el propósito de que los campesinos participaran en la gestión, diseño y aplicación de los programas. Dos modalidades: aportación de mano de obra y colaboración en los programas sociales.	Aproximación regional y la comunidad como instrumento para la difusión del bienestar social
<b>Solidaridad</b> 1989-1994 Rural y Urbana Comunidad	Elevar el nivel de vida por vías productivas, a través de un piso social básico (alimentación, salud, educación y vivienda) que promoviera la existencia de igualdad de oportunidades y la generación de empleos productivos e ingresos fijos en las comunidades.	Comité de Solidaridad: Su tarea era promover la participación en las acciones del programa, convocar a la asamblea para analizar asuntos de interés común y decidir las características de los proyectos a realizar y coordinar los trabajos y aportaciones de los miembros de la comunidad.	Autogestión de las comunidades y gestión intergubernamental descentralizada.
<b>Progresá</b> 1997 Rural 2001 Semiurbana Familia	Disminuir la vulnerabilidad de los más pobres y cortar la reproducción intergeneracional de la pobreza. Ampliar las oportunidades y complementar el ingreso de familias en condiciones de pobreza extrema para que accedan a niveles suficientes de nutrición, cuidado de la salud y puedan beneficiarse de las capacidades que se adquieren con la educación básica..	Promotora comunitaria: beneficiaria voluntaria elegida en asamblea que orienta a las titulares para que cuenten con información suficiente para cumplir con sus responsabilidades, y para el bien uso de los apoyos.	La familia como unidad de instrumentación, enfoque de género, visión integral (educación, salud y alimentación) estrecha coordinación intergubernamental.
<b>Oportunidades</b> 2002-2009 Rural y Urbana Familia	Impulsar y fortalecer las capacidades y potencialidades de las familias en extrema pobreza, además de contribuir a la vinculación con nuevos servicios y programas de desarrollo que propicien el mejoramiento de sus condiciones socioeconómicas y calidad de vida.	Comité de Promoción Comunitaria: dos vocales que representan a las titulares del programa en las distintas comunidades. Son elegidas en asambleas comunitarias, participan voluntariamente y sin remuneración y no pueden ser miembros de partidos políticos.	Fomento de capacidades, acumulación en capital humano y la promoción de los derechos ciudadanos

Fuentes: Elaboración propia a partir de SEDESOL 2003; Ordóñez 2002; López y Ordóñez 2006; Cohen, Franco y Villatoro 2006.

#### **4. Relación Estado-sociedad civil hacia un modelo de desarrollo**

Los programas de combate a la pobreza en México incorporaron desde principios de los setentas un discurso participativo en donde ésta era concebida como “el acceso colectivo a la toma de decisiones” (Guerra 1997:55). Sin embargo, la noción de participación ha ido evolucionando junto con el significado de democracia hasta formar parte integral de este último concepto. Entendida la democracia hoy en día como una práctica de la población no sólo en la dimensión electoral sino en la construcción de un sistema de gobierno, la participación social es la serie de prácticas que constituyen esa democracia.

Desde los años setenta la participación fue apoyada y respaldada a nivel internacional económica y políticamente como elemento indispensable en las prácticas de los gobiernos democráticos. Poco después, el debate internacional se concentró en la corriente descentralizadora de los países desarrollados. A partir de 1980 América Latina comenzó un proceso de transición de un régimen autoritario-militar a uno democrático-político y aplicó diversas reformas políticas y ajustes estructurales al mismo tiempo que intentaba salvar una crisis económica regional (Sánchez 2005:44).

En México los esfuerzos por la descentralización comenzaron con la Ley de Planeación Democrática y con diversos mecanismos institucionales innovadores en la implementación de los programas de combate a la pobreza (creación de COPRADES, regionalización con COPLAMAR, integración horizontal de dependencias federales, firma de convenios estatales, etc.).

Las nuevas instituciones y programas descentralizados incorporaron en sus diseños la participación de los beneficiarios sin cuestionar la forma de participación que promovían. Sin embargo la noción de participación que las rige era sinónimo de consulta, lo que equivale a una concepción simplista e instrumental del término moderno en el que se destacan sus cualidades para empoderar a la ciudadanía. El empoderamiento en este contexto se refiere a un mayor control sobre la propia situación y el propio proyecto de vida, “mediante la

intervención en decisiones, iniciativas y gestiones que afectan el entorno vital en que dicha situación y proyecto se desenvuelven” (Cepal 1991 citado por Guerra 1997).

Estos esfuerzos “descentralizadores” (que en los hechos fueron más bien desconcentrados) fueron respaldados a su vez por un andamiaje constitucional, lo que no ha sucedido en igual medida con la institucionalización de la participación ciudadana<sup>100</sup>. Además, debe tomarse en consideración que la participación no surge de manera espontánea sólo por el hecho de que se tengan instituciones descentralizadas (Anderson y Laerhoven 2009:1087).

Por otra parte, de acuerdo con Galilea (1984) hablar genéricamente de la participación no tiene sentido si no se precisa la base social, la cual tiene que constituirse en una fuerza social organizada. Los programas de combate a la pobreza parten del supuesto de que existe una organización comunitaria (en mayor o menor grado), que sus integrantes tienen la capacidad para llevar a cabo proyectos en conjunto, y que eventualmente esta se condensará ante necesidades colectivas específicas.

En lo que respecta a la transformación en la perspectiva de pobreza, estos programas transitan del discurso basado en el concepto de marginalidad (combatido por el asistencialismo) al de exclusión social; sin embargo sus resultados no reflejan cambios en una movilización activa e incluyente de los beneficiarios. Al respecto, se piensa que es incongruente intentar contrarrestar la exclusión social a través de la participación cuando estos programas en su diseño no contemplan el proporcionar elementos cognitivos que ayuden a superar condiciones psicológicas individuales y colectivas y que impulsen el desarrollo de habilidades necesarias para trabajar en equipo.

Parte de esta incongruencia viene dada por la miopía del paradigma individualista utilitario. Como hemos visto con anterioridad, estos programas han ido transformado su perspectiva a

---

<sup>100</sup> Hevia de la Jara (2006) revisa los marcos legales de la participación ciudadana en América Latina y encuentra que en México se incluye la participación en la constitución en políticas sectoriales y aspectos territoriales; en la primera permitiendo la incorporación del sector social y privado en el desarrollo económico nacional (art.25) y en la segunda se hace mención al art. 115.

lo largo del tiempo pasando de una lógica colectiva a una individualista. Se concentran en atender las necesidades básicas individuales de manera que las personas puedan por sí mismas alcanzar mejores niveles de bienestar; mientras que los aspectos colectivos son jerarquizados mediante criterios de cobertura y costos. La participación deja así atrás sus ideales de desarrollo (como la inclusión, el reconocimiento social, y el fortalecimiento de lazos comunitarios) que son metas sociales a largo plazo, para convertirse en un recurso gerencial cortoplacista.

En resumen, los programas de combate a la pobreza en México han contribuido a la exclusión de sus propios ciudadanos al incorporar en la práctica ejercicios de participación instrumentales; negándoseles el derecho de apropiarse de sus propios proyectos de vida cuando en su diseño no se contempla la generación de capacidades para la organización comunitaria.

Otro tema de interés es la identificación del proyecto político, como lo denomina Dagnino, Olvera y Panfichi (2006), que surge en las *interfases* entre sociedad civil y Estado generadas por estos programas. Se hace necesario identificar estos proyectos para poder así analizar si contribuyen o no y en qué sentido a la construcción de un sistema democrático.

Basados en la tipología de estos autores (Ver Tabla 5) los programas de combate a la pobreza en México pueden ubicarse en la categoría de proyecto neoliberal. Las características de este proyecto es que sus mecanismos de participación utilizan las mismas palabras y referentes que el proyecto democrático-participativo pero su finalidad no es la misma, produciendo como lo señalan los autores “una perversa confluencia”. La presente investigación añadiría como otro elemento de comparación la concepción de la participación comunitaria. En el proyecto neoliberal es utilizada como instrumento gerencial de la política social mientras que en el proyecto democrático-participativo es contemplada como una finalidad en sí misma para el proyecto de desarrollo social. Uno de los puntos claves que pueden ayudar a identificar estos proyectos es precisamente las formas de participación comunitaria que promueven.

La noción de proyecto político manejada Dagnino, Olvera y Panfichi (2006) es de particular interés para esta investigación, pues destaca el papel del sujeto y de la agencia humana en un proceso político, entendido este último no sólo a la reducción de aspectos electorales o de representatividad, sino que se concibe como un proceso no lineal, complejo e interminable que contiene aspiraciones y experiencias<sup>101</sup>. El proyecto político de los autores guarda semejanzas con el proyecto público o modelo de desarrollo de la comunidad de esta investigación. Se intenta examinar el desarrollo local de los grupos a través de un proyecto público elaborado por ellos mismos, en donde plasman sus aspiraciones y metas como colectivo.

Si la participación no se produce espontáneamente por el sólo hecho de tener instituciones de desarrollo social descentralizadas (Anderson y Laerhoven 2009:1087) entonces tampoco se puede asumir que la organización comunitaria surja solamente por la existencia de programas de desarrollo social que la contemplan<sup>102</sup>. La organización de la base social debe ser procurada como un elemento básico de desarrollo del ser humano. Si las comunidades no cuentan con las capacidades necesarias que les permitan asociarse, discutir sus problemas y alternativas se les excluye de su derecho de desarrollo y además se permite que otros agentes tomen las decisiones de su proyecto de futuro. Lo anterior se torna en un problema para la construcción de la agenda pública, pues si no existe la capacidad local para que los problemas “suban” a ella, las instancias gubernamentales trabajarán sobre aquellas necesidades que piensan prioritarias generando situaciones de malestar entre la población cuando sus apuros inmediatos no son atendidos.

Si la política de desarrollo social utiliza como medio la participación comunitaria para el logro de propósitos prácticos, entonces debería contemplar una estrategia que permita que

---

<sup>101</sup> Los autores citan a Mische quien habla de la dimensión proyectiva de los movimientos sociales. Para este autor, un proyecto es un compromiso autoconsciente con un futuro transformable (p.44).

<sup>102</sup> Se asume que diseñando instancias de contacto entre gobierno y sociedad, como comités consultivos, consejos ciudadanos, etc., se garantiza la participación y el buen gobierno. “Se pierde de vista que las formas no pueden sustituir el contenido”, mientras no haya actores sociales reales que utilicen constructivamente estas instancias, éstas no serán auténticas (Olvera 2003:23).

esta organización surja y se fortalezca. Si la participación es contemplada en estos programas como un “recurso” (Guerra, 1997), entonces al menos debería procurársele como tal por su puesto aclarando la finalidad de la misma. En este sentido, el Estado debe ayudar a sembrar esta participación a partir de modelos formativos que propicien la inclusión del ciudadano a sus instituciones y su integración a un proyecto público de desarrollo local. Incluso se puede llegar a hablar de la generación de un círculo virtuoso cuando el Estado contribuye a la procreación de un capital social y organizacional como insumo necesario para el éxito de cualquier proyecto o política de desarrollo social.

Por otra parte los estudios de desarrollo económico local y regional también abordan el tema de la organización de base, civil o vecinal o como parte de la definición de su campo de estudio. Estudios como el de Haughton, Beer y Maude (2003) examinan como a partir del cambio del paradigma Keynesiano al neoliberal se reduce la centralidad o formas jerárquicas de gobierno a formas más porosas de gobernanza, traspasando varias responsabilidades del Estado a las propias comunidades. Estos autores intentan diferenciar la arquitectura las distintas organizaciones de desarrollo local en países como E.U.A, Australia, Inglaterra y Norte de Irlanda. La intención es conocer si a pesar de las diferencias en contextos y significados del desarrollo local propias de cada cultura, de alguna manera comparten rasgos o qué tanto difieren en aspectos como la composición de agencias (gubernamentales, voluntarias o mixtas) objetivos, capacidades y efectividad en su impacto desde su propia percepción.

El estudio de Haughton, Beer y Maude (2003) es de utilidad como referente metodológico en esta investigación, pues su objetivo radica en analizar el impacto que tienen las distintas organizaciones territoriales en el desarrollo local, que es lo que nuestra investigación intenta a rasgos generales. Sin embargo, la escala y la estrategia de análisis son distintas. La escala se enfoca a una mezcla de organizaciones que, por los mismos objetivos del estudio, no están discriminadas según su origen o naturaleza; mientras que en la presente se concentra en una organización territorial específica producida a partir de un programa gubernamental (Comunidad DIFerente). La diferencia en la estrategia de análisis será abordada con mayor detenimiento más adelante.

La incidencia de las prácticas sociales de organizaciones civiles y sociales en el desarrollo local en México es abordado en el proyecto de sistematización de 34 organizaciones civiles de 15 estados de la República coordinado por Reygadas y Zarco (2005). Esta investigación es de particular interés por los ejes conceptuales que utilizaron para la sistematización de experiencias (construcción de sujetos de la sociedad civil, construcción de procesos de ejercicio y redistribución de poder, y construcción de procesos de incidencia en el entorno local socioeconómico y político local), pues se concentran en el proceso organizativo de los sujetos colectivos y fueron creados a partir de las experiencias, es decir parten de la práctica y suben a la teoría.

Estos ejes conceptuales integran algunos de los objetivos de nuestra investigación, como por ejemplo los *mapas de incidencia en el desarrollo local sustentable*<sup>103</sup>. Los mapas de incidencia, desde nuestro punto de vista, tienen un significado cercano al concepto de modelo de desarrollo local de esta investigación, pues también se busca conocer las aportaciones de ciertos grupos en su entorno a corto y largo plazo. En general, este proyecto permite tener una panorámica de la variedad de elementos que intervienen en el proceso de organización colectiva confirmando la importancia de las variables que hemos seleccionado para trabajar.

Para las 34 organizaciones el desarrollo social no es posible sin sujetos organizados y esta organización se construye a través de decisiones democráticas y mecanismos de inclusión activa (Zarco, 2005:21-22). En este sentido, se analizarán algunos elementos específicos del proceso de organización (abordados detalladamente más adelante) concentrándonos en aquellos sujetos colectivos que tienen una relación directa de trabajo con instituciones gubernamentales que manejen una política de desarrollo comunitario<sup>104</sup> (DIF

---

<sup>103</sup> El concepto de mapas e incidencia en el desarrollo local sustentables “tiene un aspecto organizador y ordenador de las prácticas, que siempre están orientadas a formas multidimensionales de intervención y trabajo y a una visión más integral.”, “conjugan el hacer, las prácticas sociales, con el imaginarlas, pensarlas y comunicarlas [...]” (Reygadas y Zarco 2005:360-361).

<sup>104</sup> El desarrollo comunitario como proceso hace énfasis en la importancia de la acción social, donde los esfuerzos voluntarios de las personas se combinan con los del gobierno hacia un mejoramiento en las condiciones de vida de la comunidad (Wileden 1970:80-81).

nacional/Comunidad DIFerente), con la intención de conocer si sus mecanismos son de inclusión activa o si por el contrario se trata de una reproducción de esfuerzos de asistencia. Finalmente, quisiéramos concluir este apartado con algunos resultados y recomendaciones en relación al tema de la participación y la política de desarrollo social en México surgidos a partir del análisis de la encuesta “Lo que dicen los pobres” 2003<sup>105</sup>.

- Para que las políticas y programas sociales tengan mayor éxito, deberán contener en su diseño instrumentos que promuevan la acción y movilicen a la población beneficiada de manera que esta adquiera mayor conciencia de su propio poder y fuerza para transformar la realidad (Székely 2005:18). Pues para la mitad de los pobres encuestados la pobreza es un destino casi inevitable y fatal.
- En términos de diseño de política, Cordera y Flores (2005:249) proponen se considere un replanteamiento de la política social para que las acciones económicas e institucionales sean prioritarias<sup>106</sup>. Lo anterior sin dejar atrás la creación de un piso social básico (a través de la política asistencial) para responder a la demanda más intensa de la población: “que se vinculen economía y política social en una dirección donde el crecimiento permita genere condiciones de realización personal” (p.249).
- Para contrarrestar las actitudes relacionadas al asistencialismo<sup>107</sup> aquellos programas sociales que incorporen un esfuerzo por parte de los receptores

---

<sup>105</sup> Realizada por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) en Julio del 2003, incluye 3,000 entrevistas aplicadas en todo el país con representatividad nacional. El antecedente de esta encuesta nace del estudio del Banco Mundial *¿Alguien nos escucha? Voces de 47 países* misma que concluye que una estrategia para el cambio debe tener tres componentes: 1) partir de las realidades de las personas pobres (las cuales sólo conoceremos de su viva voz); 2) invertir en la capacidad de organización de los pobres; y 3) cambiar las normas sociales de forma que los pobres no sean vistos como receptores sino como actores centrales de las políticas (Székely 2005:13).

<sup>106</sup> Los resultados muestran que los pobres no piden en su mayoría acciones de asistencia, sino oportunidades para trabajar y para poder utilizar sus capacidades (Székely 2005:19).

<sup>107</sup> Estas actitudes se tratan en las investigaciones de Pérez (2005) y Cordera y Flores (2005). El primero, a través del término individuación (actitud que refleja una dimensión del empoderamiento), relaciona un alto grado con una mayor capacidad para mejorar mediante el propio esfuerzo las condiciones de vida, mientras que

deberán procurar “elementos que incentiven y faciliten la participación individual, en lugar de esperarla de forma automática.” (Székely 2005:27). Lo anterior para asegurar una intervención exitosa.

- La disponibilidad de los ciudadanos para participar en el diseño de programas sociales no es muy alentadora<sup>108</sup> y dentro de su poco interés dicen tener mayor disposición para cooperar con el gobierno para combatir la pobreza, que con su familia o alguna ONG<sup>109</sup>.

Estos puntos confirman la discusión que se ha mantenido a lo largo de este apartado sobre la importancia de que la política de desarrollo social incluya en su diseño la participación comunitaria, misma que contribuye al desarrollo local cuando: 1) habilita a las personas a trabajar en forma coordinada; 2) fomenta cambios de actitud que contrarrestan posiciones culturales que inhiben la cooperación, y 3) promueve la sostenibilidad de políticas sociales a nivel local (cuando los ciudadanos exigen a sus gobernantes la continuidad de los programas que les son indispensables).

Además, la participación de la población marginada se convierte en un punto obligado y en una oportunidad de acción gubernamental si se toma en cuenta la opinión de encuestas como: Corresponsabilidad y Participación Social (2004) en donde la población manifiesta que para acabar con la pobreza quien debe actuar es el gobierno y los pobres a través de su propio esfuerzo (40.3 y 23.9% respectivamente) y que, para lograr que funcionen mejor los programas de combate a la pobreza, el gobierno debe buscar soluciones junto con la gente

---

un nivel bajo se identifica con la percepción de una persona de tener poca o nula influencia para modificar la realidad que vive. Los segundos dividen a la población en dos grupos según las percepciones sobre los factores que puedan mejorar su bienestar (grupo A: empleos y mayores ingresos; grupo B despensas, apoyo a adultos mayores, mejor alimentación, etc.); “su concepción de lo que requieren para mejorar se vincula más directamente con el proceso de crecimiento económico que con un conjunto de políticas asistencialistas.”(p.248).

<sup>108</sup> 40.7% está dispuesto a hacerlo poco, 20.4% nada, mientras que el 10.9 participaría mucho y el 18.6% bastante (Cordera y Flores 2005:243).

<sup>109</sup> 44.7% lo haría con el gobierno y como segunda opción 36.2% con su familia, sólo el 1.4% cooperaría con una ONG.

(65.6%). En esta encuesta también se observa la opinión dividida sobre la colaboración en programas sociales, para la mayoría de las personas colaborar en un programa social de gobierno es beneficioso para todos y es un tiempo bien invertido (54 y 47% respectivamente) pero les siguen aquellos que opinan que colaborar en un programa sólo beneficia a algunos y es una pérdida de tiempo (28.7 y 29.8% respectivamente).

Estos últimos datos pueden interpretarse como la desilusión o el grado de insatisfacción que ha dejado la participación en programas de combate a la pobreza donde abundan experiencias negativas como la conformación de élites locales o grupos de poder. Sin embargo, esta apreciación muchas veces se basa en un imaginario colectivo y termina adoptándose una posición “escudo” que afecta el germinar de acciones futuras a favor de la localidad.

Para que la participación logre promover sus virtudes incluyentes y no se convierta en un instrumento manipulador debe ponerse especial atención en el proceso de aprendizaje del beneficiario, de manera que se fortalezcan sus prácticas democráticas, se amplíe su capacidad de reflexión y se cultiven sus habilidades comunicativas. Los propósitos de la participación comunitaria deben ser plenamente identificados en los programas sociales pues no todos ellos cultivan un aprendizaje que conlleve a prácticas autosuficientes a largo plazo, la mayoría fomentan intervenciones cortoplacistas que sólo se dirigen a mejoras físicas inmediatas en lugar de buscar una mayor conciencia del poder y fuerza personal para transformar la realidad.

Por último se considera que no es suficiente con propiciar la conformación de grupos de trabajo, también es necesario brindar un apoyo continuo a lo largo del tiempo dirigido a sus procesos organizativos, sólo así se podrá apreciar la evolución de los mismos y distinguir el tipo de prácticas que se convierten.

Estudios como el de Figueroa *et al.* (2002) explican modelos, como el comunicativo para el cambio social, que han servido como herramientas metodológicas a las organizaciones desde

los años setentas<sup>110</sup>. Este estudio es de especial importancia pues propone matrices que intentan analizar el proceso de dialogo comunicativo y de acción comunicativa a lo largo del tiempo, con el objetivo de examinar los cambios en el proceso comunicativo y conocer en qué puntos del modelo tuvieron lugar. Esta investigación por su parte, también intenta hacer un acercamiento temporal sobre los cambios que tiene el proceso organizativo de nuestros sujetos colectivos en tres dimensiones generales: participación, gestión y articulación. Estas dimensiones serán explicadas con mayor detalle en el siguiente apartado.

---

<sup>110</sup> El modelo de comunicación para el cambio social tiene sus orígenes en la filosofía educativa de Paulo Freire (1970) quien concebía la comunicación como diálogo y participación para la creación de identidad cultural, confianza, compromiso, apropiación y empoderamiento (en términos actuales) (Figuroa *et al.* 2002:2).

## **5. Modelo hipotético explicativo sobre la evolución y el impacto de programas de desarrollo social orientados a la participación comunitaria**

De la revisión de literatura teórica y trabajo empírico se derivó un modelo hipotético explicativo que expone la posible evolución de la organización comunitaria de poblaciones marginadas que trabajan de la mano con programas de gobierno cogestionarios.

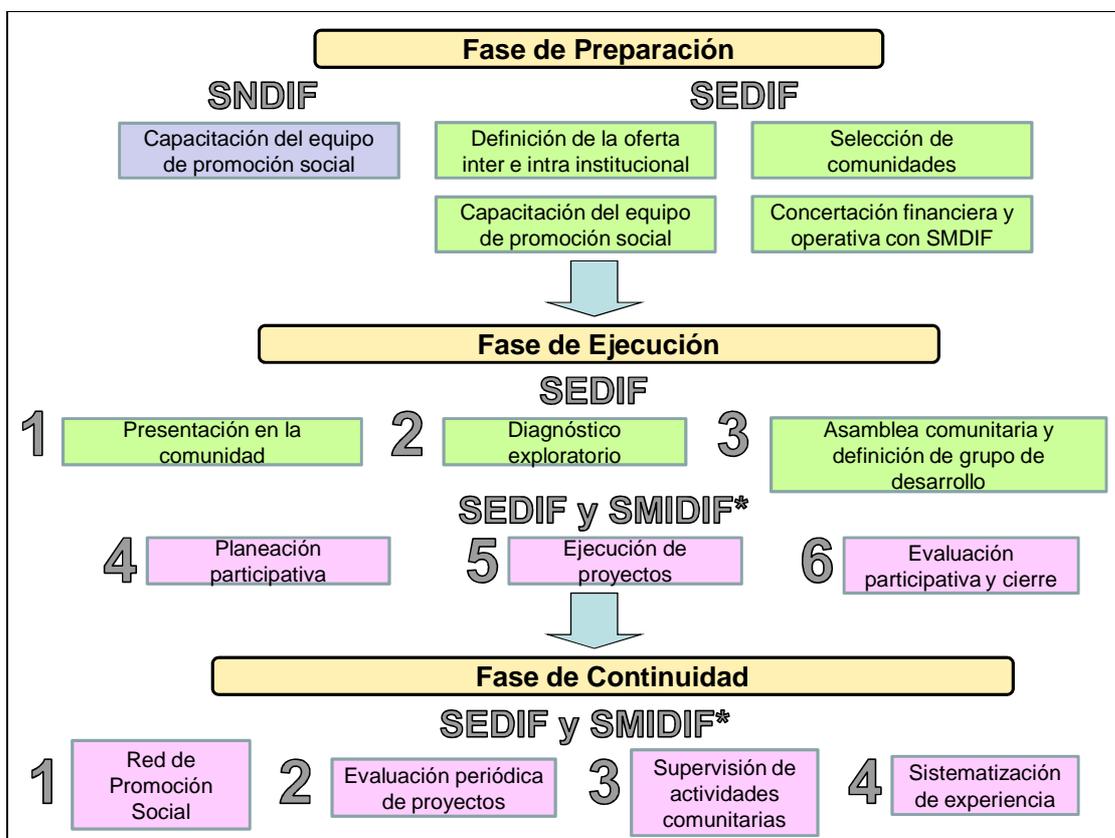
En este apartado se explica su importancia como herramienta analítica, se abordan las definiciones de los elementos que lo componen, la forma en que se construyó, y se establecen las relaciones esperadas entre las variables y su evolución en tiempo. La contrastación de este modelo con el caso de estudio "Comunidad DIFerente" se detalla en el capítulo IV de resultados.

Para efectos de explicar la vinculación del modelo hipotético explicativo con el programa Comunidad DIFerente a continuación brevemente se exponen sus objetivos y mecanismos de funcionamiento, pero su diseño e implementación tanto a nivel federal como en ambos estados serán expuestos detalladamente en el próximo capítulo.

Comunidad DIFerente es una estrategia federal descentralizada que en teoría busca hacer de la asistencia social un puente hacia el desarrollo generando acciones sostenibles que permitan a las personas ser sujetos partícipes de su propio desarrollo (SNDIF 2009a:10). Entre los objetivos de Comunidad DIFerente se encuentra el impulso a procesos de organización comunitaria y participación social mediante la instrumentación de proyectos comunitarios que mejoren las condiciones de vida de comunidades de alta y muy alta marginación. Lo anterior a través de la integración de Grupos de Desarrollo comunitario los cuales reciben un proceso de capacitación (SNDIF 2009a:10).

El modelo hipotético explicativo se concentra en la fase de ejecución del programa (el programa contiene tres etapas: preparación, ejecución y continuidad<sup>111</sup>), donde se lleva a cabo el proceso de organización comunitaria.

**Figura 3. Forma de Operación del Programa Comunidad DIFerente.**



\*En estas actividades puede participar el SMDIF en función del diseño estatal.

Elaboración propia a partir de SNDIF 2006b.

<sup>111</sup> La primera fase tiene por objeto que cada estado conciba su oferta institucional (los servicios que ofrecerá, selección de comunidades, recursos programados, constitución y capacitación de su equipo de trabajo, y diseño de su forma de operación). La segunda es el contacto con la comunidad y la formación de la organización comunitaria a través de proyectos comunitarios y capacitaciones. La tercera consiste en el retiro de la promotora dando paso a la supervisión y evaluación de los proyectos y actividades (SNDIF 2006:4-5).

A primera vista, esta iniciativa podría clasificarse como una forma de gobierno cooperadora o interactiva<sup>112</sup> con la sociedad civil. Bajo el marco conceptual de la gobernanza<sup>113</sup> el gobierno es consciente de sus limitaciones para enfrentar problemas complejos y localizados como lo son los relacionados al desarrollo social. Se piensa que la estrategia de Comunidad DIFerente intenta concebirse bajo esta nueva forma de gobierno, particularmente en lo que Agrannoff (2006:36) define como Redes del Desarrollo: aquellas que involucran un intercambio de información junto con educación que promueve en los miembros de una organización la habilidad para implementar soluciones.

El grado de formación de habilidades es lo que intenta reflejar el modelo hipotético explicativo en los grupos de trabajo, en particular aquellas habilidades que permiten observar su unidad, su desempeño y su impacto. Por ello, los conceptos que fueron utilizados para revelar esas habilidades fueron: la participación, gestión y articulación.

Por participación se entenderá la colaboración de individuos para alcanzar objetivos que ellos mismos han definido (Sannof 2000:X). Por formas de gestión el conjunto de diligencias para desarrollar un proceso o lograr un producto en donde se asume capacidad para generar procesos de transformación de la realidad así como dirección y ejercicio de liderazgo (una mezcla entre la concepción tradicional y moderna de las ciencias administrativas gerenciales de acuerdo con Restrepo,1994). Y por articulación, la consistencia entre los objetivos de los proyectos comunitarios y las necesidades compartidas de los individuos, la lógica de las acciones como estrategias para el logro de la meta planeada y la incidencia de éstas en procesos más amplios (A Campo Abierto 2006:148).

Estos ejes analíticos responden básicamente a los intereses planteados en los objetivos de la investigación: 1) conocer el funcionamiento de las prácticas organizativas de poblaciones

---

<sup>112</sup> Para Koiman (2004:177) una interacción es una relación mutuamente influyente entre dos o más entidades. Para el autor la interacción tiene un nivel de acción y uno estructural, en ellos y entre ellos las fuerzas mantienen las relaciones existentes o las cambian.

<sup>113</sup> La gobernanza es entendida "como el nuevo proceso de dirección de la sociedad, *que incluye la acción del gobierno pero también las acciones de actores económicos y sociales*" (Aguilar 2010:25).

marginadas a través del análisis de grupos de trabajo emanados de programas cogestionarios; y 2) examinar sus aportaciones en la construcción de un modelo de desarrollo local. Por modelo de desarrollo local debe entenderse la planeación o directriz de un futuro comunitario, futuro construido a partir de las prácticas de organización de la comunidad.

Visualizando la organización comunitaria como un proceso continuo en el tiempo, se buscaron ejes analíticos dinámicos, que permitieran examinar e identificar la transformación de sus prácticas a lo largo de la vida del grupo.

En este sentido se integró la participación como primer eje o pivote por ser un concepto que permite diferenciar la existencia de escalas o niveles en el involucramiento de los individuos. La gestión por su parte, se tomó desde el punto de vista de la generación de capacidades individuales y colectivas necesarias para manejar interacciones y conseguir objetivos. Lo importante aquí fue relacionar estas capacidades con habilidades de dirección o liderazgo; lo anterior permitió dilucidar distintas formas de agencia de manera que se pudieran establecer categorías. Por último el concepto de articulación permitió examinar la liga o unión que existe entre las ideas y las acciones colectivas con sus metas. Se debe señalar que la articulación se observa en este modelo como un producto de la vinculación entre los resultados de la participación y gestión de los grupos.

Las categorías del modelo analítico comprenden una tipología de los ejes anteriormente expuestos. Así pues, la participación se clasificó en pseudo participación y participación activa; la gestión se dividió en gestión dirigida, cogestión y autogestión; y la articulación se catalogó como articulada o desarticulada (Ver Figura 4). Los niveles en la participación tienen como objetivo mostrar si ésta es activa o si se trata de prácticas pseudo participativas<sup>114</sup>, mientras que las formas de gestión intentan reflejar sus capacidades y el grado de autonomía que han logrado los grupos en su trabajo a lo largo del tiempo<sup>115</sup>; la

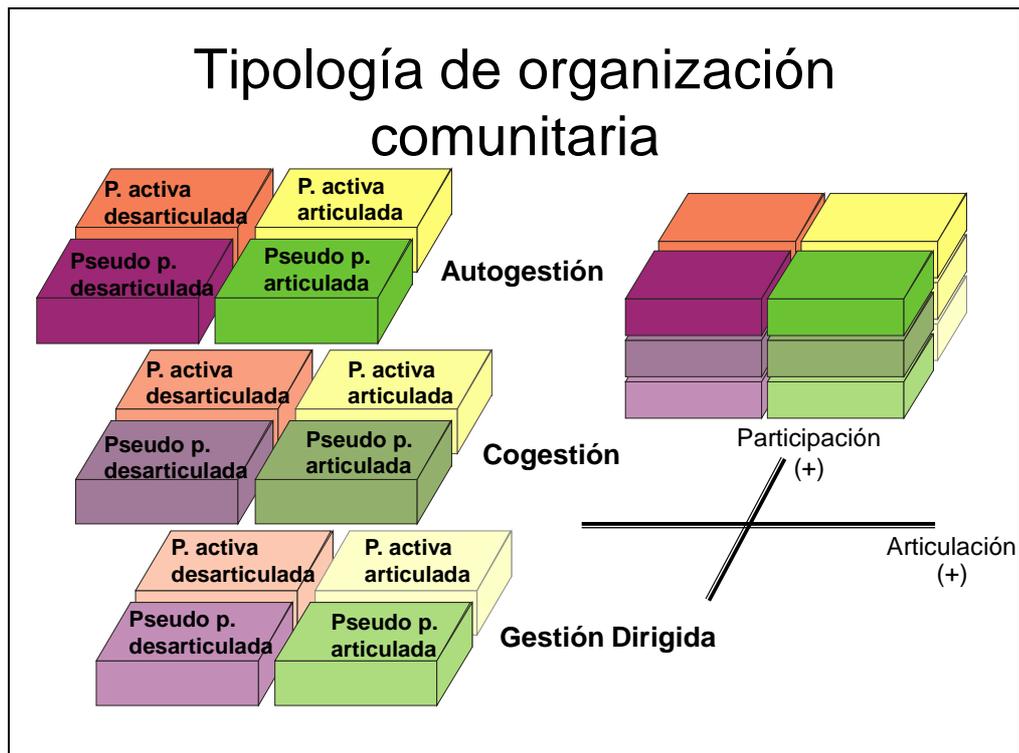
---

<sup>114</sup> De acuerdo con Midgley (1986), la participación auténtica debe distinguirse de la pseudo-participación cuando la toma de decisiones: 1) no es elaborada por los propios miembros, es decir no viene desde las raíces; y 2) cuando se limita el involucramiento de la población en la toma de estas decisiones.

<sup>115</sup> En la autogestión, según Ichak Adizes (1977), la gente participa en la fijación de objetivos, mismos que ellos mismos habrán de perseguir; es un sistema desarrollista y humanista. La cogestión, significa gestión compartida

existencia de articulación por su parte denota un avance en la perspectiva integral de trabajo de una continuidad y no sólo la existencia de proyectos aislados.

**Figura 4. Matriz analítica de la evolución de la organización comunitaria.**



Fuente: Elaboración propia

El modelo explicativo hipotético intenta responder a la necesidad de seguimiento en el tiempo de los grupos de trabajo para examinar su evolución y determinar el tipo de prácticas que constituyen. Para ello, se creó una matriz temporal cuyos ejes permiten examinar una parte del proceso de la organización comunitaria de manera que se pueda reconocer el

e implica el derecho de los obreros a participar en la empresa, lo que puede ser de forma muy variada (derecho a ser consultado, a tomar alguna decisión, a controlar algunos procesos, etc.) (De la Rosa, 1990). Y la gestión dirigida significa que la participación de los miembros en la fijación de sus objetivos se establece bajo la tutela de alguna institución pública lo mismo que su forma de trabajo.

momento en que sus prácticas se transforman en actividades incluyentes, autónomas y articuladas o cuándo sucede lo contrario. Además, su utilización también aspira a reconocer factores involucrados (como pueden ser contextuales o socioeconómicos) en los cambios de categorías. Lo anterior es de gran ayuda para intentar hacer generalizaciones a pesar de los diferentes contextos en que pueda ser empleado.

En cuanto a los indicadores, algunos son reflejo de la revisión de literatura especializada en evaluación de procesos participativos y organización comunitaria. Al respecto, el estudio de Moser (2005) fue de gran utilidad pues sirvió como guía para identificar los indicadores clave en los aspectos de gestión ubicándolos en distintas escalas: individual, colectiva e interinstitucional (Ver tabla 7)<sup>116</sup>. Y el de Groenewald and Smith (2002:467) también fue de ayuda para establecer indicadores de participación que rescatan la contribución al proceso. Otros indicadores utilizados se concibieron por parte de las propias instituciones en base a su experiencia directa con el programa (DIF Nuevo León); y finalmente algunos son propuestas propias elaboradas a partir de las entrevistas exploratorias a los ejecutores del programa (promotores, equipo estratégico y jefes) y su interpretación sobre el avance de los grupos en los aspectos investigados.

---

<sup>116</sup> De acuerdo con Moser (2005:255) la capacidad de organización local se identifica como un elemento clave de empoderamiento, y la autora refiere algunos indicadores proxy identificados por los propios grupos: una mejor cohesión interna al interior del grupo (medida por ejemplo a través de la habilidad para llegar a consensos), y los resultados de los productos (donde se puede incluir el número de eventos, actividades u otros productos específicos generados por el proyecto).

**Tabla 7. Indicadores descriptivos de cambios en capacidades: Moser (2005).**

<i>Nivel</i>	<i>Indicador de cambio</i>
Individual	Autoestima, medida a través de: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Incremento en la habilidad para hablar en público</li> <li>• Reconocimiento de agencia propia y capacidad para superar sentimiento de victimización</li> </ul> Grado de participación en la toma de decisiones Tiempo invertido en actividades del grupo Confianza en los demás
Organizacional	Cohesión interna, medida a través de: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Habilidad para lograr actividades</li> <li>• Habilidad para llegar a consensos</li> <li>• Cambios en la percepción del grupo hacia dentro y fuera</li> </ul>
Interinstitucional	Contacto con otras instituciones Coordinación con otras organizaciones

Elaboración propia a partir de Moser (2005).

Los indicadores clave utilizados se pueden resumir en:

- 1) Colaboración: grado de asistencia a las reuniones; y grado de colaboración en las actividades del grupo.
- 2) Inclusión: porcentaje de formas democráticas utilizadas en la toma de decisiones; y grado de participación individual en éstas.
- 3) Capacidades: grado de habilidad para hablar en público; habilidad para llegar a consensos; y actitud sobre capacidad propia para ayudar a los problemas de la comunidad.
- 4) Incidencia del promotor: grado de seguimiento de los acuerdos con el apoyo de la promotora; y grado de incidencia del promotor en el trabajo del grupo.

Estos indicadores se derivaron de las definiciones de los ejes analíticos. La definición de participación por ejemplo, incluye dos aspectos importantes que deben diferenciarse: la colaboración y la inclusión. A partir de la revisión de la literatura y del trabajo en campo se observó que la colaboración se relaciona con acciones inmediatas que por sí mismas no generan cambios importantes. Por ello los indicadores que la manifiestan son la asistencia a las reuniones y la colaboración en actividades puntuales del grupo (como faenas u organización de las reuniones). La inclusión en cambio se piensa que es un resultado que puede llevar mayor tiempo en lograrse pues las prácticas democráticas no son innatas sino que éstas deben aprehenderse. Así, los indicadores propuestos fueron las formas democráticas que se utilizan en la toma de decisiones (voto y consenso) y la participación individual en éstas.

La definición de gestión también manifiesta por su parte dos elementos que se rescataron con fines analíticos: las capacidades y la incidencia del promotor. Estos factores son separados tanto en la literatura como en la práctica, pues como se comentó con anterioridad la diferencia entre la connotación tradicional y moderna de gestión se basa en las capacidades de liderazgo (sin dejar de lado las diligencias y la dirección). Por lo anterior, se incluyeron tanto capacidades como incidencia del promotor, para poder observar la relación entre estas. Las primeras se manejan como habilidades individuales y colectivas y sus indicadores fueron: facilidad para hablar en público, habilidad para llegar a consensos y cambios de actitud a partir de la percepción de su propia agencia. Las segundas denotan el peso del promotor en los procesos de trabajo y los indicadores utilizados fueron: seguimiento de los acuerdos con apoyo del promotor e incidencia del promotor en el trabajo del grupo.

Sobre las relaciones esperadas, el modelo también plantea algunas hipótesis sobre los posibles cambios que pueden manifestar los grupos de trabajo según su antigüedad, como miembros de un programa cogestionario, en los aspectos de interés (Ver tabla 8):

- En cuanto a participación se piensa que un grupo “nuevo” no sería colaborador ni incluyente (Delta), pues su incipiente trabajo aún no se refleja en estas dimensiones; no obstante, estos mismos resultados también pueden manifestarse en un grupo

antiguo no-exitoso. En una segunda etapa de evolución un grupo “seminuevo” se espera manifieste sus resultados en la colaboración, más no así en la inclusión (Beta), pues la colaboración se obtiene como un efecto inmediato mientras que la inclusión es un resultado a más largo plazo. Posteriormente, en la tercera y última etapa un grupo “antiguo exitoso” sería colaborador e incluyente (Alfa), mientras que un grupo antiguo no exitoso sería no colaborador e incluyente (Gama); se plantea que la colaboración al ser un efecto inmediato es difícil mantenerla cuando las expectativas sobre el funcionamiento del programa y del grupo declinan, mientras que la inclusión puede permanecer más tiempo como un resultado aprehendido.

- Sobre las capacidades y la incidencia del promotor, se espera que las primeras vayan en aumento a lo largo del tiempo pues las personas van desarrollando habilidades individuales y colectivas de manera paulatina, mientras que la segunda debería ir disminuyendo con el tiempo al asumir que las estrategias estatales contemplan una mayor autonomía de los grupos.

**Tabla 8. Hipótesis de evolución esperada de los grupos de trabajo pertenecientes a programas cogestionarios según su antigüedad en aspectos de colaboración, inclusión, capacidades e incidencia.**

<b>PARTICIPACIÓN</b>			
ETAPA	COLABORACIÓN	INCLUSIÓN	CLASIF.
1. NUEVO	No colaborador	Excluyente	$\Delta$
2. SEMI-NUEVO	Colaborador	Excluyente	$\beta$
3. ANTIGUO Exitoso	Colaborador	Incluyente	$\alpha$
4. ANTIGUO No Exitoso	No colaborador	Incluyente	$\gamma$

<b>GESTIÓN</b>				
ETAPA	CAPACIDAD	CLASIF.	INCIDENCIA	CLASIF.
1. NUEVO	Baja	<b>3</b>	Alta	<b>A</b>
2. SEMI-NUEVO	Media	<b>2</b>	Media	<b>B</b>
3. ANTIGUO	Alta	<b>1</b>	Baja	<b>C</b>

Fuente: Elaboración propia.

En resumen, la presente investigación intenta sistematizar algunos elementos del proceso organizativo de sujetos colectivos relacionados a un programa cogestionario con fines comparativos. Lo anterior a partir de una matriz con tres ejes analíticos: participación, gestión y articulación. El objetivo es que puedan distinguirse cambios con el tiempo sobre estos aspectos lo que ayude a identificar si las prácticas de estos sujetos colectivos son activas e incluyentes y o si por el contrario se trata de una reproducción de esfuerzos de asistencia.

### **CAPÍTULO III**

## **DISEÑO Y OPERACION DEL PROGRAMA COMUNIDAD DIFERENTE**

El programa Comunidad DIFerente es la estrategia federal del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) que impulsa la organización comunitaria y participación social a través de la formación de agentes de desarrollo y la consolidación de grupos autogestores en sus propias comunidades. Pretende que los sujetos vulnerables que atiende, obtengan herramientas de organización colectiva de manera que puedan hallar en el grupo la fuerza necesaria para su sobrevivencia y mediante ésta mejorar su calidad de vida. En otras palabras, intenta empoderar al sujeto vulnerable a través de la fuerza de la comunidad.

En este capítulo se describe brevemente los antecedentes de Comunidad DIFerente junto con algunos de sus referentes legales, normativos y procedimientos. Se discuten las particularidades del programa con respecto a algunas otras estrategias de la política de desarrollo social que incluyen la participación comunitaria en su esquema de trabajo. Y por último, se compara el diseño del programa a nivel federal con el de los estados de Baja California y Nuevo León. Esta comparación permite aterrizar el marco analítico de la investigación en un programa de desarrollo social concreto, y conocer las distintas maneras en que dos estados de la frontera norte lo llevan a cabo.

En el capítulo IV se analizarán los resultados del modelo hipotético explicativo a partir de la información obtenida en campo en busca de conocer el grado de participación, las formas de gestión y la articulación que produce este programa para conocer sus efectos en el modelo de desarrollo local de las comunidades donde se lleva a cabo.

## **1. Aspectos generales del Programa Comunidad Diferente en el contexto de la política social mexicana**

El programa Comunidad DIFerente es una estrategia o modelo de desarrollo comunitario cuyo fundamento jurídico se encuentra en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Salud (2007), la Ley de Asistencia Social (2004) y la Ley General de Desarrollo Social (2004) entre otras normatividades<sup>117</sup>. La red de instituciones que lo lleva a cabo es el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (El SNDIF), coordinador del Sistema Nacional de Asistencia Pública y Privada, a través de la Dirección de General de Alimentación y Desarrollo Comunitario ubicada en la Unidad de Atención a Población Vulnerable; el Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia (El SEDIF) y el Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia (El SMDIF).

La asistencia social en México tiene su fundamento jurídico en la Constitución, la Ley General de Salud, y la Ley de Asistencia Social<sup>118</sup> donde se define como: “el conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan el desarrollo integral del individuo, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, desprotección o desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva.” (art. 3 Ley de Asistencia Social 2004 y art. 167 Ley General de Salud 2007).

---

<sup>117</sup> Entre estas figuran la Ley de Planeación, la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, así como otras leyes sectorizadas entre las que esta la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (SNDIF 2005a:5-6).

<sup>118</sup> Para la Ley General de Salud (2007) la asistencia social es parte de su materia (art.3, XX); por su parte la Ley de Asistencia Social (2004) ratifica lo anterior (art.7) y al mismo tiempo faculta a la Secretaría de Salud, como autoridad sanitaria, y al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF), como coordinador del Sistema Nacional de Asistencia Pública y Privada, para fungir como supervisor de la asistencia nacional en el país (art.9).

En esta definición se observan dos planteamientos distintos: el primero se refiere a la incidencia del Estado para mejorar aquellas “circunstancias de carácter social” que impiden el desarrollo integral del individuo; y el segundo se refiere a la protección de personas con alguna condición de vulnerabilidad. Estos planteamientos pueden concebirse como etapas o niveles del desarrollo humano. Al principio se busca satisfacer mínimos de subsistencia en distintas áreas (salud, alimentación y educación) que permitan que el sujeto se incorpore a una fuerza laboral activa (capital humano); posteriormente, es importante ir modificando situaciones que propicien una exclusión social (como puede ser el acceso a servicios públicos relacionados con condiciones de vida: caminos, electricidad, agua potable, recolección de basura, etc.) y que también impidan el desarrollo del individuo en un sentido integral (educación y salud).

Esta investigación se sitúa en la primera parte de la definición de asistencia social cuyo propósito se encamina al impulso de capacidades, pues se parte del supuesto de que la organización comunitaria contribuye al desarrollo integral del individuo, mientras que la segunda parte hace referencia a aquellos grupos sociales que deben apoyarse por su frágil condición<sup>119</sup>. Una vez cubiertos los mínimos de subsistencia es importante continuar la intervención estatal sobre el individuo y su entorno social de manera que adquiera conocimientos y habilidades que le permitan superar las circunstancias de su contexto por sí mismo y de esta forma poder romper con círculos de pobreza y dependencia de los programas gubernamentales.

Para la Ley de Desarrollo Social la política de desarrollo social se conforma a través de una serie de derechos: educación, salud, alimentación, vivienda, medio ambiente sano, trabajo y seguridad social<sup>120</sup>; bajo esa definición el SNDIF es parte del conjunto de instituciones

---

<sup>119</sup> Aunque la falta de organización también puede verse como una condición de desventaja que conlleva a una situación de vulnerabilidad, principalmente para los grupos marginados quienes tienen menos oportunidades de participar en la solución de los problemas que los aquejan y quienes están inhabilitados o tienen una grandes limitaciones para utilizar la participación como resorte para superar su condición (Cohen y Franco 2005:89).

<sup>120</sup> “Son derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación en los términos de la

encargadas de la formulación de dicha política en el país al ser su campo de acción la asistencia social pública y privada.

El SNDIF concibe la asistencia social como las acciones promovidas por el Estado y la sociedad en conjunto “dirigidas a propiciar el apoyo, la integración social y el sano desarrollo de los individuos, familias y grupos de población vulnerable en situación de riesgo, a partir de fortalecer su capacidad para satisfacer necesidades, ejercer sus derechos y procurar, en lo posible, su integración familiar, laboral y social.” (SNIDF 2006a:8).

En este sentido, los objetivos del desarrollo social<sup>121</sup> concuerdan con la definición de la asistencia social en cuanto a que ambos buscan asegurar el disfrute de los derechos sociales, individuales o colectivos; procuran una integración económica de la población vulnerable a través del trabajo; e intentan reducir la exclusión social y discriminación.

Pero ¿por qué la Ley de Asistencia Social se encuentra incluida como parte de la Ley de General de Salud y no es parte de la Ley de Desarrollo Social? Lo anterior puede deberse al avance en el desarrollo conceptual y práctico que ha tenido la salud en cuanto a su visión integral, mientras que el desarrollo social en nuestro país tiene una historia más ambigua en cuanto a su conceptualización y práctica, lo que se refleja en sus respectivas políticas.

De este modo la asistencia social puede ser vista como una política pública para el desarrollo del individuo cuando esta se deriva de la noción de salud que responde a un punto de vista holístico, en donde además de los aspectos físicos se contemplan los psicológicos y

---

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.” (Artículo 6 Ley General de Desarrollo Social, 20 de Enero 2004).

<sup>121</sup> Los objetivos de la política de desarrollo social se establecen en el artículo 11 de la Ley de Desarrollo Social (2004) donde figuran el disfrute de los derechos sociales, individuales o colectivos, el acceso a los programas de desarrollo social, igualdad de oportunidades, superación de discriminación y exclusión social. También se integran el promover el desarrollo económico con sentido social, fortalecer un desarrollo regional equilibrado y garantizar formas de participación social en el diseño e implementación de los programas de desarrollo social.

sociales<sup>122</sup>. El derecho a la salud planteado desde esta perspectiva tiene como finalidad, entre otras cosas, el bienestar físico y mental del hombre de manera que pueda hacer pleno ejercicio de sus capacidades, busca prolongar y mejorar la calidad de vida y al mismo tiempo promueve actitudes solidarias para su conservación (Ley General de Salud 2007)<sup>123</sup>.

Otro punto importante es la relevancia que muestra la participación comunitaria en la Ley de Salud y en la Ley de Desarrollo Social donde se promueve como un elemento instrumental cuando debería procurarse más bien como un elemento constitutivo, pues en esencia tanto la salud como el desarrollo social son un conjunto de acciones colectivas, lo que significa que éstas no pueden lograr sus objetivos de otra manera si no es a través de la cooperación local<sup>124</sup>.

Cuando las comunidades identifican y establecen acciones concretas en áreas como la conservación de un medio ambiente sano, el mejoramiento de las condiciones de vivienda y servicios de salud, se puede hablar del comienzo de la construcción de un sistema local de

---

<sup>122</sup> De acuerdo con Coronado (2004:44-47) existen dos aproximaciones al concepto de salud: la biomédica y la social. La primera se refiere al funcionamiento del cuerpo como un sistema en estado óptimo en donde la enfermedad es fundamentalmente un hecho biológico o un malfuncionamiento. Esta aproximación de acuerdo con el autor, ignora la influencia de factores psicológicos y socioculturales en el origen de la enfermedad. La segunda implica al “contexto social” y una estructura conceptual fuera de las ciencias biológicas. Disciplinas como la medicina social, geografía médica y sociología médica brindan desde esta perspectiva otras cuatro aproximaciones: modelo holístico, modelo del bienestar, modelo ambiental y modelo ecléctico.

<sup>123</sup> El derecho a la salud, desde este punto de vista, coincide con la práctica de las libertades y el desarrollo de capacidades que Amartya Sen establece en su teoría del desarrollo humano.

<sup>124</sup> La asistencia social promueve la participación consciente y organizada de la población en acciones de asistencia y desarrollo social para su propio beneficio y para el mejoramiento comunitario (art. 168 VII Ley General de Salud 2007 y art. 12 Ig y XIII Ley de Asistencia Social 2004). La salud por su parte, históricamente ha estado vinculada con la participación comunitaria procurando actitudes, valores y acciones colectivas. De acuerdo con Haro y Keijzer (1998:9) en México y Latinoamérica, desde la década de los cuarenta y especialmente en los años sesenta se han documentado iniciativas para hacer de la participación comunitaria un elemento clave en la atención a la salud. Formalmente, como participación social, fue reconocida su importancia (en la Declaración de Alma Ata) por los países miembros de la Organización Mundial de la Salud (OMS) en 1978 (Cerquería y Mato 1998:21).

salud<sup>125</sup>; pero para establecer un modelo de desarrollo local comunitario además de la salud se deben contemplar otras necesidades colectivas (como educación, alimentación, empleo ó seguridad) vinculadas a los derechos establecidos en el marco del desarrollo social. Estos modelos de desarrollo local van trazando las directrices de un futuro compartido como grupo de personas pertenecientes a un territorio específico. En esta dinámica, es conveniente la incorporación de las instituciones gubernamentales relacionadas a la ejecución de políticas de desarrollo social, quienes deben concentrar su intervención en las especificidades locales necesarias para que la comunidad lleve a cabo su modelo.

Entre la constelación de actores, dependencias e instituciones que promueven el desarrollo social a nivel local se encuentra el municipio que, bajo la figura del ayuntamiento constituye el órgano de gobierno máximo a nivel local. En México a pesar de los avances en materia de descentralización<sup>126</sup> esta figura enfrenta grandes retos como la carencia de recursos económicos y otros rezagos administrativos importantes: la persistencia de estructuras administrativas tradicionales; sistemas de gestión de servicios públicos técnicamente obsoletos; escasa profesionalización de los funcionarios locales; ausencia de sistemas de planeación municipal; ausencia de instrumentos para una gestión integral del desarrollo local (Cabrero 2005:141). Sin embargo, también ha ido creciendo el cúmulo de experiencias innovadoras y exitosas en cuanto a capacidades de gestión que involucran prácticas democráticas e incluyentes de gobierno locales. Al respecto Cabrero (2005:150) comenta que a diferencia de los ochenta donde la acción pública local era incipiente e incluso ausente, los

---

<sup>125</sup> Los Sistemas Locales de Salud constituyen el tercer enfoque en el que el sector salud dirige la participación a partir de los años noventa, concibiéndola como una prioridad para la gestión y conducción del desarrollo de la salud (Cerqueira y Mato 1998:22-23).

<sup>126</sup> La descentralización impulsada por De la Madrid y Salinas de Gortari no logró grandes avances, sino fue hasta el periodo de Zedillo que hubo un avance importante en un contexto de alternancias políticas. Entre los avances del nuevo federalismo zedillista se encuentra el sector educativo, el sector salud y la distribución de recursos para infraestructura social que del ramo 26 pasa al 33. En 1995 y 1999 con las reformas constitucionales a los artículos 104 y 115 constitucional se modifica el escenario tradicional de subordinación del municipio al gobierno estatal al establecerse el recurso de controversia constitucional que les permite a los municipios asumir las atribuciones legales correspondientes (Cabrero 2005:112,116-117).

noventa se caracterizan por el surgimiento de una fuerza paulatina de acción pública local de carácter endógeno.

Ahora bien, esta investigación se enfoca en el papel del SNDIF como institución promotora del desarrollo local a través de su estrategia Comunidad DIFerente. El SNDIF es el organismo público descentralizado con patrimonio y personalidad jurídica propia encargado de normar la política de asistencia social en el país. Sus antecedentes se remontan al programa “Gota de Leche” en 1929 donde un sector de mujeres proporcionó este alimento a niños y niñas en la periferia de la Cd. de México. En 1943 se establece la Secretaría de Salubridad y Asistencia, en donde la Subsecretaría de Asistencia Pública compartía funciones con la de Salubridad en cuanto a atención a grupos vulnerables y desprotegidos. En 1977 se crea por decreto presidencial el Sistema Nacional DIF fusionando el Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia (IMPI), con el Instituto Mexicano de Asistencia a la Niñez (IMAN) y no es sino hasta 1982 que se modifica su estructura funcional para incorporar los servicios de Asistencia Social y Rehabilitación (SNDIF 2009b:9-10).

Entre las atribuciones del SNDIF se encuentra el diseño de modelos de asistencia social. Estos modelos dirigen la intervención comunitaria y se han ajustado a los cambios de perspectiva de la asistencia social a lo largo de la historia nacional. Así, a principios del siglo XX la asistencia social era concebida como caridad o filantropía desde lo privado, principalmente a través de la iglesia. Con el Estado de Bienestar se llevó a cabo a través de políticas compensatorias que trataban de resolver de forma eventual la situación de vulnerabilidad. Y a comienzos del siglo XXI el Estado mexicano intentó actualizar su visión retomando las corrientes filosóficas y políticas humanistas del desarrollo humano. Entre los principales cambios de estas concepciones se encuentra: la posición del sujeto de asistencia, que deja de concebirse sólo como beneficiario para ser promotor de su propio desarrollo, y el tránsito de acciones compensatorias a políticas de empoderamiento (SNDIF 2006a:7-9).

El marco de descentralización de la institución ha contribuido en gran parte a la derivación de estos modelos. Bajo la etapa del IMPI surgieron los servicios municipales de tipo asistencial con carácter propio y con una organización administrativa bajo un esquema

centralizado. Esto cambia en 1986 con la Ley del Sistema Nacional de Asistencia Social que establece atribuciones federales, estatales y municipales en la materia<sup>127</sup>. Esta descentralización, de acuerdo con Guadarrama (2000:7-8), ha estimulado una mayor participación en la decisión y ejecución de la política asistencial, al intentar acercarla a los problemas de los beneficiarios y a los grupos y organizaciones comunitarias.

En congruencia con los procesos de descentralización, a finales de los noventa se elimina de la estructura nacional del DIF las funciones operativas reforzando las funciones de coordinación, concertación y promoción de acciones y programas. La asistencia social se reconceptualiza y su marco jurídico se ajusta a un enfoque de corresponsabilidad y articulación entre los diversos sectores involucrados. Asimismo, se establece la población objetivo a partir de las características de la vulnerabilidad, así como los alcances de la asistencia social. En este sentido se delimitó de forma más clara la articulación del SNDIF en sus tres órdenes de gobierno y su coordinación con otros actores sociales públicos y privados adquiriendo la sociedad civil un papel más sustantivo en el quehacer asistencial (SNDIF 2006c:8).

El concepto de vulnerabilidad toma importancia como eje rector para la institución pues ayuda a delimitar su campo de acción, así como su población objetivo frente a otras instituciones de la política social<sup>128</sup>. De esta forma, la población objetivo del SNDIF son los individuos, familias y grupos de población vulnerable. Para el SNDIF la vulnerabilidad social se define como la condición de riesgo de un individuo, familia o comunidad, derivada de desventajas sociales, que no puede ser superada por ellos mismos quedando limitados a

---

<sup>127</sup> Bajo un esquema centralizado la Red del IMPI integró 31 institutos estatales y se extendió a los municipios, y no fue sino hasta el periodo de Miguel de la Madrid (1982-1988) que, bajo una presión de racionalización del gasto social, se obligó a la asistencia (hasta entonces casi libre de normatividad) a la descentralización (Guadarrama 2000:8).

<sup>128</sup> “la población objetivo de la asistencia social muy frecuentemente se ubica dentro de los grandes sectores pobres o marginados, y a la similitud de competencias entre diversas dependencias de gobierno encargadas de la Política Social. Sin embargo, existe una variante que permite dilucidar esa diferencia: la vulnerabilidad.” (SNDIF 2006a:9).

incorporarse a las oportunidades del desarrollo (ROP 2008). La vulnerabilidad se vive frente al daño físico o moral hacia la persona y es una forma de vida o un estado de conciencia que guarda proporciones con los niveles educacionales de las personas, quienes teniendo derecho, su vulnerabilidad radica en no conocerlos (SNIDF 2006a:10).

Bajo esta perspectiva, cuando una población se inscribe en los espacios de la vulnerabilidad existe una dificultad intrínseca para establecer soluciones autónomas a sus problemas, ya que las desventajas sociales que enfrentan<sup>129</sup> representan problemas estructurales que sobrepasan su capacidad de solución. Así, la vulnerabilidad se manifiesta en debilidad, precariedad en la inserción laboral y fragilidad en los vínculos relacionales (Perona, et al. 2000).

Se considera que la organización comunitaria también se ve afectada por la condición de vulnerabilidad, ya que la fragilidad de la persona, la debilidad de sus vínculos relacionales y la falta de visión de un futuro, son factores que entorpecen sus acciones traduciendo muchas veces sus esfuerzos en acciones paliativas inmediatas. Por el contrario sucede que a medida que un individuo tiene mayor conocimiento sobre su capacidad y su entorno, su actitud se transforma y se integra a una red de personas con anhelos similares, adquiriendo refuerzos positivos y habilidades que le permiten dilucidar y plantear un futuro común, convirtiendo la organización comunitaria en una herramienta de integración social con acciones articuladoras hacia metas de mayor alcance.

Como se señaló con anterioridad, el SNDIF es un organismo que se inserta como parte del entramado sectorial de salud y desarrollo social debido a la amplitud del concepto de asistencia social que le concierne. La definición de asistencia social al ser de carácter holístico no da acceso a primera vista sobre el carácter práctico de la institución o las actividades específicas que realiza. Por ello se enumeran enseguida los cinco programas que coordina pues dan una mejor idea de sus funciones: 1) Atención de la Discapacidad; 2)

---

<sup>129</sup> Los hogares e individuos vulnerables se enfrentan al “riesgo de deterioro, pérdida o imposibilidad de acceso a condiciones habitacionales, sanitarias, educativas, laborales, previsionales, de participación, de acceso diferencial a la información y a las oportunidades.” (Perona, et al. 2000).

Atención a la Infancia y Adolescencia; 3) Atención a Familias y Población Vulnerable; 4) Desarrollo de Políticas en Materia de Asistencia Social; y 5) Innovación y Calidad (SNDIF, 2009:20). Así, la población del SNDIF podría resumirse en los tres primeros programas que coordina: personas con discapacidad; infancia y adolescencia; y familias y población vulnerable. Y sus funciones abarcan actividades de diversa índole: Asistencia social alimentaria, desarrollo familiar y comunitario, protección a la infancia, y rehabilitación e integración social.

El rubro o área de interés de esta investigación se ubica en la función de desarrollo familiar y comunitario<sup>130</sup> a cargo a nivel federal por la Dirección de General de Alimentación y Desarrollo Comunitario del DIF<sup>131</sup>. Al estudiar el esquema actual de operación de esta dirección se pudo observar los distintos pesos relativos que existen entre la política alimentaria y la de desarrollo comunitario en México, lo que nos lleva a concluir que desafortunadamente el desarrollo comunitario compite en desventaja con la alimentación en presupuesto y percepción de resultados.

Las actividades de asistencia social, como reflejo de políticas públicas, manejan prioridades que se asoman en los presupuestos modificados anualmente conforme la visión de los legisladores, la opinión pública a través de los medios de comunicación, y situaciones de

---

<sup>130</sup> El desarrollo familiar y comunitario del SNDIF es una forma de intervención integral que se lleva a cabo mediante actividades de promoción y prevención de manera que las personas aprendan y mejoren las condiciones de su entorno inmediato. Este involucra la creación de modelos integrales que reúnen una variedad de temas como la salud, medio ambiente sano, derechos humanos, nutrición, integración social, tercera edad, discapacidad, etc.

<sup>131</sup> Entre las funciones de esta dirección se encuentra: establecer políticas, normas y lineamientos para la operación de programas alimentarios, y de desarrollo familiar y comunitario; definir índices y criterios para la identificación de beneficiarios; integrar los padrones de beneficiarios; estudios técnicos de aportes nutricios y calóricos de los productos; orientación alimentaria sobre hábitos alimenticios, higiene y valor nutricional; promover la organización y participación social para impulsar programas de desarrollo familiar y comunitario; concertar esfuerzos y acciones con dependencias y entidades, instituciones públicas y privadas dedicadas a la asistencia social alimentaria y al desarrollo familiar comunitario (Estatuto Orgánico del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia 2006: artículo 28).

emergencia en las condiciones de salud. De esta forma el desarrollo comunitario no sólo compete con la alimentación, sino también con otros temas insertos en la agenda nacional como obesidad, discapacidad y adicciones que sobresalen como prioridades (Polo 2010)<sup>132</sup>. Los programas alimentarios del DIF<sup>133</sup> operan con aportaciones federales para entidades y municipios a través del Ramo 33 (Fondo V.i Asistencia Social) y su monto en promedio para el periodo 2001-2010 fue casi trescientas veces más que el otorgado a los programas de desarrollo comunitario (Ver tabla 9).

La entrega de despensas a población vulnerable es una ayuda inmediata para el beneficiario (que la adquiere a un precio simbólico), mientras que el desarrollo comunitario es un proceso de largo plazo que requiere una inversión de tiempo y esfuerzo del mismo (sin olvidar que siempre existe la posibilidad del fracaso). Lo anterior se percibe por los gobiernos municipales quienes dan prioridad en materia de asistencia social a la entrega de despensas y dejan de lado el desarrollo comunitario en su agenda de trabajo. Este desequilibrio se justifica públicamente como un acto de apoyo a los más necesitados cuando en realidad existe un trasfondo de intereses partidistas.

Con lo anterior, no se pone en duda al alto grado de importancia que tiene la alimentación como política de desarrollo social para el país, pues se trata de una necesidad básica para la sobrevivencia, desarrollo físico y mental de la población. La intención de estos párrafos es simplemente señalar que el éxito de los modelos de desarrollo comunitario del SNDIF no sólo puede conseguirse a través de un diseño integral e innovador, sino que deben reflejar un compromiso real con las comunidades y esto sólo se hace a través de un mayor equilibrio

---

<sup>132</sup> Los presupuestos de los programas del SNDIF se establecen en la Cámara de Diputados en la Comisión de Población Vulnerable (Polo 2010).

<sup>133</sup> Los programas alimentarios se agrupan en La Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria (EIASA): 1) Desayunos Escolares: desayuno diarios, fríos o calientes, a los niños en edad escolar sujetos de asistencia social; 2) Atención a Menores de 5 Años en riesgo no Escolarizados: apoyo alimentario a los niños que no están en edad preescolar, a través de una dotación alimentaria; 3) Asistencia Alimentaria a Sujetos Vulnerables: Despensas a adultos mayores, discapacitados o madres en periodo de gestación y/o lactancia; 4) Asistencia Alimentaria a Familias en Desamparo: Despensas a familias en situación de desamparo.

presupuestario. Como un dato adicional al respecto, en el ejercicio fiscal 2009 el Congreso autorizó una ampliación presupuestal para la Estrategia Integral de Desarrollo Comunitario “Comunidad DIFerente” (SNDIF 2010:4).

**Tabla 9. Montos federales asignados a los programas alimentarios (Ramo 33) y programas de desarrollo comunitario 2000-2010 del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.**

	<b>Programas Alimentarios</b>	<b>Programas Desarrollo Comunitario</b>
2000	2,374,537,953	6,866,709
2001	2,830,508,505	8,459,584
2002	3,235,059,996	7,963,500
2003	3,316,578,015	7,516,658
2004	3,491,663,227	14,058,533
2005	3,956,118,994	14,058,562
2006	4,230,248,188	14,058,562
2007	4,735,555,872	14,058,562
2008	5,687,419,670	13,917,947
2009	5,922,597,477	27,917,990
2010	6,146,227,311	27,917,991
<b>Promedio 2000-2010</b>	4,175,137,746	14,254,054
<b>Proporción de programas comunitarios en relación con alimentarios</b>		<b>292.9</b>

Fuente: SNDIF, Subdirección de Evaluación y Seguimiento (2010).

Comunidad DIFerente se enmarca desde el 2003 como el modelo de referencia nacional para que los Sistemas Estatales planeen y ejecuten el desarrollo familiar y comunitario<sup>134</sup> (SNDIF 2003:41). Este modelo fue concebido e integrado por la Dirección de General de Alimentación y Desarrollo Comunitario a partir de la sistematización y análisis de la operación y el impacto de estrategias como: El Grupo Operativo de la Red Móvil Nacional<sup>135</sup>, el Programa de Cocinas Populares y las Unidades de Servicios Integrales (COPUSI)<sup>136</sup>, y el Fomento a la Producción de Alimentos para el Autoconsumo<sup>137</sup>.

La participación de las entidades federativas en la política asistencial sí se observa en el caso de Comunidad DIFerente ya que fue concebido a partir de la sistematización de las experiencias de los Sistemas Estatales DIF (SEDIF) quienes contribuyeron a su integración a lo largo de diversas reuniones nacionales efectuadas entre 1999 y 2003 a través de una

---

<sup>134</sup> El desarrollo comunitario es definido como “el proceso humano permanente, donde los agentes sociales y las instituciones se insertan de manera corresponsable y asumen el compromiso de fortalecer el capital social y humano para que las personas y los grupos sean sujetos activos de su propio desarrollo” (DIF 2005a:10).

<sup>135</sup> Red Móvil Nacional surge en 1972 para combatir la desnutrición infantil, mejorar la higiene de la vivienda, el medio comunitario y hacer demostraciones en preparación de alimentos con la población rural e indígena. Diversos programas e instituciones federales contribuyen a su impulso (PIDER y Solidaridad) hasta convertirse en el programa en el que históricamente ha recaído la responsabilidad de instrumentar modelos de desarrollo familiar y comunitario. Para el periodo de 1995-1999 contaba con una plantilla de 971 plazas federales, la Red Móvil Estatal agrupaba 300 promotoras y la Red Móvil Municipal contaba con 631 promotoras distribuidas en 11 entidades federativas atendiendo a 8,991,570 habitantes, y un promedio de 648 municipios por año. En el periodo de 1993-1999 diseñó e implementa una metodología de intervención comunitaria con los objetivos de impulsar la participación comunitaria en la toma de decisiones (SNDIF 2003:34-36).

<sup>136</sup> COPUSI comienza en 1989 con la intención de que funcionara como un centro comunitario que, mediante la participación y gestión colectiva, generara acciones para la satisfacción de necesidades prioritarias en salud, alimentación, educación, capacitación para trabajo, cultura y deporte. Sus resultados e impactos fueron muy diferentes pues cada Sistema Estatal contenía particularidades derivadas de estrategias locales (SNDIF 2003:37).

<sup>137</sup> Esta estrategia tuvo como antecedentes el Programa de Asistencia Social Alimentaria Familias (PASAF) y el Programa Especial para la Niñez (PRENI) que brindaban alimento (harina de maíz nixtamalizado, frijol y paquetes de semillas) a familias con mujeres embarazadas o en periodo de lactancia, menores de cinco años, ancianos y discapacitados (SNDIF 2003:39).

comisión interesatal (integrada por 16 entidades) (Colegio Mexiquense 2005:287). En 2004 comenzó la operación del programa a nivel nacional.

La estrategia Comunidad DIFerente del SNDIF se encuentra a nivel local con una amplia gama de programas federales provenientes de la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Agricultura, de Economía, de Salud, además de programas estatales y municipales que mediante alguna estrategia económica y social buscan también el mejoramiento de condiciones familiares y comunitarias.

## **2. Diseño e implementación de Comunidad DIFerente**

Actualmente, Comunidad DIFerente se maneja como una estrategia o subprograma federal descentralizado perteneciente al Programa de Atención a Familias y Población Vulnerable (PAFPV) del SNDIF creado en el 2006 y que se describe como una estrategia de largo plazo dirigida a personas, familias y comunidades con vulnerabilidad social. El PAFPV en el 2009 y 2010 contiene tres estrategias operativas o subprogramas: 1) Desarrollo Comunitario “Comunidad Diferente”; 2) Asistencia Jurídica Familiar; y 3) Atención a Personas y Familias en Desamparo.

Comunidad DIFerente cuenta con Reglas de Operación (ROP) desde el año 2006 (a partir de su inscripción al PAFPV). Sin embargo, la organización de la información contenida en estas reglas varía año con año, por lo que el análisis de su funcionamiento se basó en los documentos emitidos por la creadora de este modelo, la Dirección General de Alimentación y Desarrollo Comunitario (Documento Marco 2006; Políticas y Lineamientos 2005, 2006 y 2008). Estos documentos actualmente sirven de referencia a los SEDIF y guardan una consistencia en el tiempo. Más adelante, se analiza con detalle algunos ajustes a su diseño reflejados en las Reglas de Operación 2006, 2008, 2009 y 2010.

La población objetivo de Comunidad Diferente son personas que integran grupos de desarrollo y que habitan en localidades con alto y muy alto índice de marginación (según los estudios del Consejo Nacional de Población) (ROP 2006, 2007, 2008 y 2009). La incursión en localidades urbanas es contemplada en el diseño del programa desde su inicio<sup>138</sup>.

---

<sup>138</sup> En las políticas y lineamientos del 2006 se establece como población objetivo localidades rurales y urbanas de alto y muy alto grado de marginación (según CONAPO) y también se señalan como prioritarias aquellas con población hablante de lengua indígena y las ubicadas en las microrregiones prioritarias del país. Las que entraban como segunda prioridad eran aquellas con un índice medio de marginación, regiones no prioritarias del ámbito rural, y posteriormente se consideraban comunidades marginadas de cualquier municipio en el ámbito urbano (SNIDF 2006d:9-10).

**Tabla 10. Cobertura de Comunidad Diferente en México (2004-2009).**

<b>Año</b>	<b>No. de Localidades</b>	<b>No. de Municipios</b>	<b>No. de Grupos</b>	<b>No. de Integrantes</b>
<b>2004</b>	2,553	801	580	N.D.
<b>2005</b>	1,696	570	1,718	41,046
<b>2006</b>	1,704	586	2,484	122,464
<b>2007</b>	3,333	780	2,940	42,445
<b>2008</b>	2,478	720	2,216	44,196
<b>2009</b>	5,302	1,197	3,207	62,767

Fuente: Años 2004-2006 Evaluación Externa Colegio Mexiquense (2005, 2006 y 2007); y años 2007-2009 Dirección General de Alimentación y Desarrollo Comunitario (DGADC) (2010).

El objetivo principal de Comunidad DIFerente es el impulso a procesos de organización comunitaria y participación social que a largo plazo generen capacidades autogestivas; esto a través de la instrumentación de proyectos comunitarios que cubran las necesidades prioritarias de la población objetivo. Lo anterior, mediante la integración de grupos de desarrollo comunitario (SNDIF 2008:9).

Los grupos de desarrollo comunitario se conforman por aquellas personas interesadas en mejorar algún aspecto de su localidad o colonia, y en teoría se trabaja con ellos a través de herramientas participativas (como asambleas, recorridos grupales y diagnósticos comunitarios) hasta obtener un plan estratégico para la comunidad que considere metas concretas y definición de tiempos de trabajo. Los grupos de trabajo reciben talleres y pláticas en temas como autoestima, derechos humanos así como capacitación en la elaboración de proyectos productivos.

Los objetivos de este programa se relacionan con los ejes conceptuales de la investigación. Por un lado se tienen como *input* las necesidades prioritarias que hacen referencia a los derechos sociales básicos: la salud, la seguridad, la alimentación, el trabajo, necesidades que se plantean como finalidades para los grupos de trabajo. Enseguida se observa la instrumentación de proyectos comunitarios que remite a la generación de modelos de desarrollo local que surgen como resultado de un proceso organizativo; en estos modelos se espera el grupo dé dirección a sus acciones y articule sus actividades. Por último se obtiene como *output* grupos autogestivos que quedan enmarcados en las teorías participativas que tratan sobre los grados (agentes activos o pseudo participativos) y formas de participación social derivadas de programas de desarrollo social en poblaciones marginadas (Figura 4).

**Figura 5. Objetivos del Programa Comunidad DIFerente y su relación con los ejes conceptuales de la investigación.**



Fuente: Elaboración propia a partir de SNDIF 2005a y 2006d.

Sobre los recursos financieros de la estrategia, el SNDIF apoya con recursos provenientes del Ramo 12 para los equipos estratégicos<sup>139</sup> estatales y el SEDIF aporta los gastos de operación (viáticos, transportación, capacitación) del equipo estratégico, personal técnico y operativo (especialistas, promotores, becarios) para atender a las comunidades, y equipos y materiales para las funciones del equipo estratégico (computadoras, papelerías, espacio físico, mobiliario). Anualmente, cada SEDIF envía al SNDIF un plan de trabajo sobre el cual se establece el presupuesto asignado y también envía reportes trimestrales cuantitativos y cualitativos que sirven de mecanismo de control y seguimiento al SNDIF.

Con respecto a las funciones del equipo estratégico, hay algunos puntos que se establecen en las políticas y lineamientos y que no se cumplen del todo en la práctica. En Nuevo León la mayor parte del tiempo estas personas trabajan como personal operativo (capacitan promotores y comunidades, dan asesorías en los proyectos productivos y monitorean a los grupos y promotores) y difícilmente pueden trabajar en una planeación estratégica del desarrollo comunitario en su estado. En la opinión de algunos de ellos la atención a un mayor número de comunidades, así como la elaboración de reportes trimestrales los obliga muchas veces a permanecer en la vorágine de la operación en lugar de diseñar estrategias. En Baja California el equipo estratégico también da capacitación y seguimiento a promotores, grupos y proyectos productivos, pero el departamento maneja otras estrategias estatales (como la red de niños difusores y los talleres de desarrollo humano) que antes del 2009 tenían mayor prioridad que los grupos de trabajo insertos en el programa de Comunidad Diferente. Por otra parte sí se observó que la figura pose el grado de autoridad requerido para impulsar la coordinación inter e intrainstitucional, pero en la práctica los acuerdos y convenios inter e intra institucionales son establecidos por los jefes de departamento.

---

<sup>139</sup> El equipo estratégico es un grupo de especialistas en temas relacionados con los ejes de actuación de Comunidad DIFerente (salud, alimentación, vivienda, economía y medio ambiente). Y sus funciones son planear e instrumentar la estrategia a nivel estatal, impulsar la coordinación intra e interinstitucional, brindar capacitación a los grupos y asesoría a sus proyectos y diseñar instrumentos de control y seguimiento (SEDIF 2008:12).

La asignación de recursos para la estrategia a los SEDIF no fue un tema sencillo de abordar en un primer acercamiento con las autoridades federales de la Dirección de General de Alimentación y Desarrollo Comunitario, quizás por la inconformidad que han manifestado algunos SEDIF ante los criterios establecidos que no reflejan sus avances con base en sus diferencias (por ejemplo la carga de trabajo que implica el número de grupos que atiende cada estado). Fue a través de la ley de transparencia, que la Subdirección de Evaluación y Seguimiento (2010) manifestó los criterios que han seguido para distribución de recursos: 1) para los ejercicios 2004 y 2005 el presupuesto se distribuyó equitativamente entre los sistemas estatales que operaron Comunidad DIFerente; 2) a partir del 2006 se basó en una ponderación del trabajo del los SEDIF con base en el Plan de Trabajo, la red de promotoría social, la cobertura en el estado y el presupuesto histórico entre otros; 3) en el 2008 fue el histórico radicado en el ejercicio inmediato anterior; y 4) para 2009 y 2010 nuevamente el recurso se divide por partes iguales.

A continuación se muestra una tabla con los presupuestos asignados, modificados y ejercidos<sup>140</sup> para operar la estrategia en el estado de Nuevo León y Baja California obtenidos de un segundo acercamiento con la Dirección General de Alimentación y Desarrollo Comunitario (Ver Tabla 11). En dicha tabla se observan dos cosas importantes, la primera es la diferencia que muestran los presupuestos modificados en el año 2007 y 2008 Baja California y Nuevo León (durante el 2006 fueron iguales, y en 2007 y 2008 Nuevo León tuvo un monto mayor que Baja California de 60 mil pesos y 59,400 respectivamente); la segunda es el incremento en el presupuesto asignado de más del doble para el 2009.

---

<sup>140</sup> El presupuesto original asignado se solicita en los meses de julio-agosto del año inmediato anterior del ejercicio correspondiente, para esto se establecía un criterio de distribución equitativa. El presupuesto modificado refleja los criterios de distribución en los ejercicios 2006, 2007 y 2008 con los ajustes correspondientes. El presupuesto ejercido es el reporte al cierre del ejercicio fiscal que los Sistemas Estatales reportan como utilizado (DGADC 2010).

**Tabla 11. Presupuesto ejercido para operar Comunidad DIFerente en los estados de Nuevo León y Baja California (2004-2009 en pesos corrientes).**

ESTADO	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	<b>PRESUPUESTO ORIGINAL ASIGNADO</b>					
<b>Baja California</b>	453,502	453,502	453,502	453,502	448,966	930,599
<b>Nuevo León</b>	453,502	453,502	453,502	453,502	448,966	930,599
	<b>PRESUPUESTO MODIFICADO</b>					
<b>Baja California</b>	459,335	488,502	600,000	600,000	593,999	930,599
<b>Nuevo León</b>	447,714	453,502	600,000	660,000	653,399	930,599
	<b>PRESUPUESTO EJERCIDO</b>					
<b>Baja California</b>	459,335	487,335	600,000	600,000	593,999	930,599
<b>Nuevo León</b>	447,714	447,880	599,992	603,316	617,540	918,236

Fuente: SNDIF, Dirección General de Alimentación y Desarrollo Comunitario (DGADC) (2010).

Las diferencias en los presupuestos modificados entre estos estados probablemente respondan a la existencia de un número mayor de comunidades atendidas y grupos de desarrollo conformados en Nuevo León en comparación con Baja California durante esos años (Ver tabla 12). En cuanto al incremento presupuestal del 2009 (de más del doble) la razón fue una ampliación presupuestal autorizada por el Congreso. Este aumento en general ha significado un aliento para todos los estados que operan la estrategia, quienes hacen mucho trabajo con muy pocos recursos de acuerdo con la directora de Alimentación y Desarrollo Comunitario del SNDIF.

**Tabla 12. Cobertura de Comunidad Diferente en los estados de Baja California y Nuevo León 2005-2009.**

Estados	No. de Localidades	No. de Municipios	No. de Grupos	No. de Integrantes
<b>2005</b>				
Baja California	24	3	17	65
Nuevo León	33	7	33	1,752
<b>2006</b>				
Baja California	29	3	20	239
Nuevo León	58	9	34	1,708
<b>2007</b>				
Baja California	14	5	21	207
Nuevo León	58	7	54	2,129
<b>2008</b>				
Baja California	27	3	27	459
Nuevo León	71	9	71	2,469
<b>2009</b>				
Baja California	22	5	72	1,084
Nuevo León	71	9	141	771

Fuente: Evaluación Externa Colegio Mexiquense (2006, 2007); Evaluación Externa Colegio de Postgraduados (2008); y SNDIF Dirección General de Alimentación y Desarrollo Comunitario (DGADC) (2010).

No existen criterios establecidos acerca del número grupos por localidad o número de integrantes por grupos. En la tabla anterior se puede observar la relación de número de grupos por localidad del 2005 al 2009 para ambos estados (donde se encuentran todos los casos: mayor número de localidades que de grupos, igual número de localidades que de grupos, o menor número de localidades que de grupos). Sobre el número de integrantes por grupo sólo se tienen los datos para el año 2008 (Anexo 4) y en ese año se observa que en promedio el número de integrantes de los grupos en Nuevo León es de siete y en Baja

California para ese mismo año es de 18. La diferencia en el número de integrantes responde a la metodología de cada estado misma que se explica en el último apartado de este capítulo.

Vale la pena destacar que antes de la ampliación presupuestal del 2009, ante la escasez de recursos para operar la estrategia, los propios sistemas estatales han sido quienes trabajan en indicadores que les permitan una forma de asignación de presupuesto más equilibrada, aunque durante el 2009 y 2010 los montos fueron repartidos nuevamente en partes iguales a todos los estados (ROP 2009 y ROP 2010).

En cuanto a la implementación de la estrategia, se intenta una coordinación entre los tres niveles del DIF (nacional, estatal y municipal) pero son los Sistemas Estatales los responsables del diseño y la ejecución del programa. La guía operativa maneja tres fases o momentos: 1) preparación de la intervención comunitaria; 2) ejecución; y 3) fase de continuidad. Y en estas fases intervienen cinco actores: el SNDIF, el SEDIF, el SMDIF, el promotor comunitario, y la comunidad (Ver Figura 5).

En la fase de preparación el SEDIF elabora la oferta institucional (definición de compromisos y recursos), selecciona las comunidades, genera productos que facilitan el trabajo coordinado con los municipios (como los convenios institucionales) y también conforma y capacita al equipo de promoción con ayuda del SNDIF. En la fase de ejecución el SEDIF hace la presentación oficial en las comunidades, elabora los diagnósticos exploratorios, convoca a asambleas comunitarias y conforma los grupos de desarrollo. En la fase de continuidad, a la que según el SNDIF han arribado pocos SEDIF, se intenta generar una red de participación social que estimule la participación comunitaria cuando la promotora se retire de la comunidad (SNDIF 2006b:4-5).

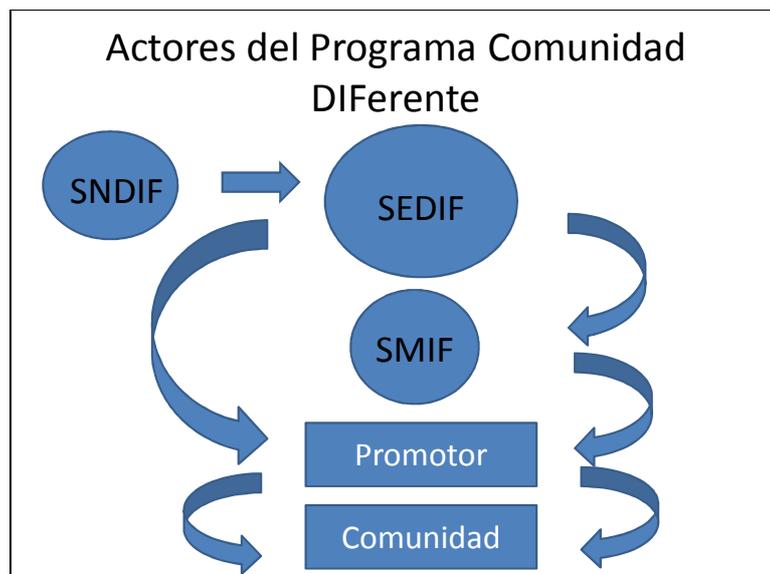
La distribución de funciones por niveles es la siguiente (SNDIF 2006d:13-14):

- El SNDIF se encarga de elaborar las políticas y lineamientos para la operación del modelo, establece convenios interinstitucionales nacionales para gestionar recursos,

brinda capacitación y asesoría a los SEDIF para su instrumentación y lleva a cabo acciones de seguimiento y evaluación.

- Los SEDIF elaboran un plan estratégico anual, ajustan las políticas, lineamientos y reglas de operación a su entidad, instrumentan y operan el Programa, establecen convenios intra-intersituacionales y de colaboración con los SMDIF, diseñan instrumentos para el seguimiento, evaluación y medición de impactos, y dan capacitación al equipo estratégico así como a las autoridades municipales y comunitarias.
- Los SMDIF dan a conocer los objetivos y estrategias del Modelo a las comunidades seleccionadas, promueven la elaboración de los planes estratégicos y su integración al plan municipal y brindan los elementos necesarios para que la comunidad gestione servicios y apoyos. Asimismo, se les solicita que asignen recursos humanos exclusivos para la operación del Modelo, que consideren los planes estratégicos comunitarios en el presupuesto municipal y que informen al SEDIF de los avances del Modelo.

**Figura 6. Actores del Programa Comunidad DIFerente**



Elaboración propia a partir de SNDIF (2006e).

Como se puede observar el papel principal lo ejerce el sistema estatal quien diseña, opera y ejecuta el programa. A los municipios, les pide su apoyo para instaurarlo (en recursos humanos o traslados), les recomienda integrar los planes comunitarios a su agenda de trabajo, y les pide que apoyen a la comunidad en sus gestiones. Lo anterior resulta un esfuerzo sin frutos en numerosas ocasiones, pues el programa en su diseño se abstrae de la problemática que enfrentan los municipios en cuanto a la gestión del desarrollo social. Esto es, tanto promotores como grupos de desarrollo conviven cotidianamente con la incapacidad de las autoridades municipales para llevar a cabo los planes comunitarios. Los grupos enfrentan una cultura de gobierno tradicional que coloca en la agenda municipal proyectos políticos personales y no necesariamente las prioridades locales; reciben constantes negativas ante la falta de recursos; padecen la constante rotación de funcionarios; y el gran número de trámites provoca que los ciudadanos pierdan interés por mantener un grupo de trabajo que saben no brindará resultados concretos. Por lo que el desánimo y la frustración son las constantes que lidian los promotores además de los problemas internos de los grupos.

De acuerdo con Ramos (2007:52) “el tema de las capacidades de gestión, tanto en el ámbito gubernamental como social, es estratégico para sustentar proyectos factibles de participación social y que generen valor público”. El SNDIF intenta a través de este programa concientizar y potenciar las capacidades de los grupos de desarrollo (integrados por población marginada) para que conozcan su papel y dejen de verse a sí mismos como meros receptores de la ayuda gubernamental. Sin embargo, para que a mediano plazo pueda obtenerse una verdadera gestión asociada es necesario que el municipio o “la autoridad que tiene una mayor e inmediata visibilidad social en el espacio local” (Ziccardi 1995:18) transforme sus prácticas e innove ante un presupuesto limitado y lo anterior no se puede demandar bajo el papel secundario que el propio programa le otorga.

Por otra parte, la libertad que tiene cada estado para diseñar la forma de operación así como el ajuste de políticas y lineamientos, da como resultado una diversidad de esquemas operativos. Lo anterior, es positivo al mostrar el mosaico de alternativas puntuales que las administraciones locales ofrecen ante necesidades aparentemente similares. Sin embargo, el reto para evaluar estos esquemas es alto pues se enfrentan a propósitos intangibles (como lo

es por ejemplo la autogestión y la organización comunitaria) en donde se manejan procesos y no finalidades al mismo tiempo que existe un alto grado de subjetividad al tratar con constructos colectivos sobre formas de bienestar.

Por otro lado, la propia naturaleza del problema que pretende atacar este programa: la falta de potestad de la población vulnerable para establecer sus propias alternativas de desarrollo, conlleva un desafío en la creación de indicadores que reflejen que los procesos de fortalecimiento psicológico y social se cumplen, y que además inciden en el mejoramiento del entorno de la población objetivo.

Los indicadores establecidos en las Reglas de Operación 2006 y 2007 (Ver tabla 13) son pertinentes en cuanto que muestran el avance en su cobertura, pero sólo evalúan el progreso en cuanto al primer momento de operación del programa, es decir la fase de preparación, mientras que las últimas fases (de ejecución y continuidad) quedan sin evaluarse siendo que es en éstas donde se concreta el logro de los objetivos del programa. No es sino hasta el 2009 que los indicadores se concentran en los proyectos exitosos y en la capacitación para su gestión, aspectos que guardan mayor relación con las últimas fases. A través del análisis de los indicadores se observan dos etapas que pueden explicarse por el mismo ciclo de vida del programa. En la etapa inicial el interés se concentró en los indicadores de cobertura, pues los grupos aún no llegaban a consolidar ningún tipo de proyecto, a medida que el programa tiene más años de vida se espera que el avance sea en los procesos organizativos (segunda etapa), siendo el número de proyectos exitosos el reflejo de una adecuada capacitación y seguimiento.

Como se ha señalado con anterioridad, los mismos ejecutores del programa elevan una crítica hacia la predominación de indicadores utilitaristas que no reflejan la complejidad de su trabajo. En este sentido, la propuesta de tipología de organización comunitaria que se usará en esta investigación intenta concentrarse en las dos últimas fases (ejecución y continuidad) rescatando el grado de avance que presenta la organización de los grupos de desarrollo detallando aspectos de su participación, gestión y articulación los cuales son fundamentales para determinar la incidencia de este programa en el desarrollo local de las comunidades.

**Tabla 13. Indicadores de Comunidad DIFerente en Reglas de Operación  
(2006, 2008 y 2009).**

2006	2008	2009
Índice de integración de grupos de desarrollo en localidades	Porcentaje de comunidades de alta y muy alta marginación atendidas	Componente 3 Porcentaje de proyectos exitosos gestionados por los grupos de desarrollo capacitados
	Porcentaje de localidades con grupo de desarrollo integrados	Actividad componente 3 Porcentaje de grupos capacitados para la gestión de proyectos
	Porcentaje de localidades donde opera	Porcentaje de objetivos logrados del plan anual de trabajo de la Dirección de Desarrollo Comunitario.
	Porcentaje de equipos estratégicos estatales formados	

Fuente: Reglas de Operación 2006, 2008 y 2009 del Programa de Atención a Familias y Población Vulnerable (PAFV).

### 3. Análisis de la Normatividad del Programa

Desde el inicio de su operación (2004) Comunidad DIFerente ha tenido seis evaluaciones externas<sup>141</sup> y a partir del 2006 se dirige por las Reglas de Operación<sup>142</sup> (ROP) del Programa de Atención a Familias y Población Vulnerable (PAFV); estos documentos fueron analizados para conocer los cambios en su diseño así como la metodología que se ha utilizado para conocer el cumplimiento de sus propósitos.

En cuanto a las evaluaciones, entre las primeras se encuentra la efectuada por El Colegio Mexiquense (2006) que recomienda la instrumentación del Sistema de Marco Lógico<sup>143</sup> y la sistematización de información para la creación de indicadores “objetivamente verificables”<sup>144</sup>. La evaluación 2007 del Colegio de Posgraduados (COLPOS) se dirige al análisis del problema. Señalan que éste no está claramente identificado ni definido<sup>145</sup>, lo mismo que el fin y el propósito<sup>146</sup>, y por lo tanto éstos últimos no contribuyen a la solución del problema.

---

<sup>141</sup> Cuatro de ellas elaboradas por instituciones académicas: El Colegio Mexiquense (ejercicio 2004, 2005 y 2006) y el Colegio de Posgraduados (ejercicio 2007); una por una organización de la sociedad civil (A Campo Abierto ejercicio 2006) y una por el CONEVAL (2008).

<sup>142</sup> Reglas de Operación 2006 (10 de febrero 2006); 2008 (30 de diciembre 2007); 2009 (29 de diciembre 2008); y 2010 (29 de Diciembre 2009).

<sup>143</sup> El Sistema de Marco Lógico es una herramienta analítica utilizada en la preparación, ejecución y evaluación de proyectos cuya metodología embona en la planeación de los programas sociales. Entre las ventajas que se asocian a esta herramienta se encuentran el planteamiento de preguntas importantes, el análisis de debilidades, ayuda a mejorar la planificación y sirve como guía del análisis sistemático y lógico de elementos claves. Sin embargo el uso de esta herramienta no sustituye el análisis costo-beneficio, la planificación de tiempo o evaluaciones de impacto (Martínez, 2004).

<sup>144</sup> Desde el año 2007 los responsables de los subprogramas han venido construyendo una Matriz de Indicadores común a todos los programas contenida en las ROP 2008 (Colegio de Posgraduados 2008:115,251).

<sup>145</sup> En la revisión de gabinete efectuada sobre documentos de uso interno así como de normatividad (ROP 2006 y ROP 2008) no se encontró ningún apartado con ese título o similar en los enunciados y contenidos (Colegio de Posgraduados 2008:4).

<sup>146</sup> En la Matriz de Indicadores (MI) el Propósito aparece como: “Apoyar a las personas, familias y comunidades que viven en condición de vulnerabilidad social, con el fin de fortalecer su desarrollo integral, a

Para el equipo evaluador del COLPOS (2008), el Propósito y el Fin dejan fuera los contenidos de algunos subprogramas (Asistencia Jurídica Familiar, Atención a la Violencia Intrafamiliar y Maltrato al Menor, y Regularización Jurídica de Menores y Adopciones) y la medición de algunas dimensiones de la vulnerabilidad social (Colegio de Posgraduados 2008:6,105). Consideran que el programa y los subprogramas agrupados en el PAFPV<sup>147</sup> buscan atender problemas y necesidades específicas diferentes, tienen sus propias unidades de atención (personas, familias o comunidades) y buscan incidir en diferentes dimensiones de la vulnerabilidad social por lo que también tienen distinta cobertura.

Lo anterior, comentan, se refleja en la Matriz de Indicadores, en donde no se puede construir un indicador común a nivel de propósito y fin por las características heterogéneas mencionadas. La propuesta que el equipo evaluador hizo al respecto fue la construcción de una matriz de indicadores para cada subprograma, de manera que se pudiera medir objetiva y precisamente la contribución de cada uno a su respectivo Fin y Propósito.

Compartimos el punto de vista del Colegio de Posgraduados (2007) cuando mencionan que este conjunto de “subprogramas” no pueden estar articulados bajo un mismo fin o propósito pues atacan problemáticas distintas. Sin embargo, esta opinión al parecer no es compartida por el SNDIF ya que continúan tratando de integrar todos los subprogramas a una misma lógica y en los últimos años han estado efectuando cambios significativos en las ROP que apuntan, desde nuestro punto de vista, a la pérdida de la individualidad y significado de cada

---

través de servicios asistenciales, así como la promotoría para la participación comunitaria autogestiva y la vinculación con otros programas y servicios”. Y el Fin: “Contribuir a la igualdad de oportunidades de personas, familias y comunidades vulnerables” (Colegio de Posgraduados 2008:6, CONEVAL 2008).

<sup>147</sup> Los PAFPV evaluados en 2007 agrupan un programa (Comunidad DIFerente) y seis subprogramas: 1) Subprograma de Asistencia Jurídica Familiar; 2) Subprograma de Atención a la Violencia Intrafamiliar y Maltrato al Menor; 3) Subprograma de Regularización Jurídica de Menores y Adopciones; 4) Subprograma de Protección a la Familia con Vulnerabilidad; 5) Subprograma de Atención a Población Vulnerable en Campamentos Recreativos; 6) Subprograma de Atención Integral a Personas Adultas Mayores Sujetas de Asistencia Social (ROP 2006).

subprograma, por lo menos para el caso de Comunidad DIFerente caso de estudio de esta investigación.

Esta observación se fundamenta en el análisis de los cambios de las ROP del PAFPV en los años 2008-2009. El objetivo general se presenta de forma más general y pierde la parte sobre la promotoría para la participación comunitaria autogestiva y la vinculación con otros programas y servicios. Al mismo tiempo se añade un objetivo específico también muy general para todos los subprogramas agrupados ahora en tres<sup>148</sup> que se concentran en la generación proyectos, dejando de lado la consolidación de los grupos. Por último, en el apartado de evaluación, aparece un indicador de Fin y otro de Propósito para los tres subprogramas que se reflejan como componentes (cada uno con indicadores y su respectiva actividad).

Lo anterior significa que sigue manejándose una sola matriz para los subprogramas bajo un mismo propósito y finalidad a pesar de las diferencias en las dimensiones de vulnerabilidad que atacan. La recomendación de esta investigación coincide con la del equipo evaluador del Colegio de Posgraduados (2007): separar estos subprogramas con fines y propósitos propios; elaborar para cada uno sus propias matrices con el objeto de recuperar sus particularidades, las cuales están siendo suprimidas al forzar un objetivo general que las abarque.

---

<sup>148</sup> El objetivo general del PAFV 2009 es “Contribuir al desarrollo integral de las familias y las comunidades en condiciones de vulnerabilidad.”; y el específico es “Contribuir al bienestar de las personas, familias y comunidades sujetas de asistencia social.”. Los subprogramas ahora son: 1) Subprograma de Desarrollo Comunitario “Comunidad DIFerente”; 2) Subprograma de Atención a Personas y Familias en Desamparo; y 3) Subprograma de Asistencia Jurídica Familiar. El objetivo específico de Comunidad DIFerente es “Fomentar la generación de proyectos exitosos que permitan mejorar las condiciones de vida de comunidades de alta y muy alta marginación, gestionados por los Grupos de Desarrollo a través de un proceso de capacitación.” (ROP 2008).

Los indicadores a nivel fin y propósito del PAFV 2009 y 2010<sup>149</sup> eliminan las particularidades de los subprogramas y son tan generales que bien pueden relacionarse con cualquier otro programa presente o futuro del SNDIF pues expresan los objetivos del propio organismo. Además, estos indicadores al igual que el objetivo específico no reflejan una visión de la asistencia social como puente al desarrollo y eliminan cualquier característica conceptual relacionada al fortalecimiento de las capacidades de la población vulnerable hacia un desarrollo integral del individuo. Estos elementos deben conservarse en los enunciados de las Reglas de Operación en el caso de Comunidad DIFerente, pues es la visión que la diferencia de otras estrategias de ataque a la pobreza.

Otras recomendaciones y aspectos relevantes sobre el diseño de Comunidad DIFerente que destacan las evaluaciones son: 1) en cuando a focalización, se propuso la delimitación de su población objetivo desde la evaluación del 2005 para aquellas localidades de alta y muy alta marginación con menos de 2,500 habitantes<sup>150</sup> (Colegio Mexiquense 2006:389); y 2) se establece que existen sinergias y complementariedades con otros programas federales<sup>151</sup>

---

<sup>149</sup> En las ROP 2009 el indicador para el Fin es porcentaje de población con vulnerabilidad familiar; y el indicador para el Propósito es el porcentaje de personas asistidas con bienestar. En las ROP 2010 el indicador para el Fin es el porcentaje de población con vulnerabilidad familiar; y el de Propósito el porcentaje de personas atendidas que mejoran sus condiciones de vida.

<sup>150</sup> Esta recomendación se fundamentó bajo criterios de funcionalidad o eficacia ante “la cantidad de recursos de que dispone” el programa (Colegio Mexiquense 2006:389). En la práctica, comenta el equipo evaluador, la focalización está determinada por los estados ya que son éstos los que definen los criterios de marginación (Colegio Mexiquense 2007:353). Para 2007 esta recomendación se encontraba en curso (COLPOS 2008:250), pero se omite la discusión de la problemática que ello implica para delimitación de las zonas urbanas.

<sup>151</sup> SEDESOL: Programa 3x1 para Migrantes, Programa de Guarderías y Estancias Infantiles para Apoyo a Madres Trabajadoras; Programa de Opciones Productivas; Programa de Coinversión Social (con INDESOL); Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda “Tu Casa” (con el FONHAPO); Programa de Empleo Temporal; Programa Oportunidades.

CDI: Programa de Organización productiva para Mujeres Indígenas, y Programa de Promoción de Convenios en Materia de Justicia.

SRA: Fondo de Apoyos a Proyectos Productivos; Programa de la Mujer en el Sector Agrario; y Fondo de Tierras e Instalación del Joven Emprendedor Rural.

IMJ: Programa de Apoyo a Jóvenes Indígenas, Migrantes y Rurales, y Programa Turismo y recreación Juvenil.

(Colegio de Posgraduados 2008:202), sin que exista una duplicidad con ellos<sup>152</sup> (Colegio de Posgraduados 2008:36, CONEVAL 2008).

En 2008 Comunidad DIFerente tuvo su última evaluación como parte del PAFPV del CONEVAL, quien aplica la metodología del Marco Lógico en temas de diseño, planeación estratégica, cobertura y focalización, operación, percepción de la población objetivo y resultados. En los resultados del diseño se señala que el propósito sí contribuye al logro del fin del programa y que éste está vinculado con algún objetivo estratégico de la dependencia. En ello se concuerda, existe una correspondencia entre éstos y un nexo con el organismo, pero esto no quiere decir que el propósito y fin que manejan reflejen la finalidad de los tres subprogramas que agrupan. Lo anterior se pone de manifiesto cuando CONEVAL (2008) también señala que los componentes que se brindan<sup>153</sup> no permiten lograr el propósito del programa y que éste no es único ni refleja un beneficio significativo para la población atendida. En otros términos, no existe una congruencia interna entre fin y propósito con los componentes.

En cuanto a la revisión del cumplimiento de los objetivos de Comunidad DIFerente en los aspectos que son el tema de interés para la investigación: el proceso de organización comunitaria a través del funcionamiento de los grupos de desarrollo y su impacto en el modelo de desarrollo local, las tres evaluaciones del Colegio Mexiquense y la única de A Campo Abierto, son de gran utilidad al ser evaluaciones de campo (además de gabinete) que recuperan las apreciaciones del equipo evaluador hacia el tema.

---

SAGARPA: Programa Especial de Seguridad Alimentaria.

INEA: Programa Nacional de Educación para Adultos.

<sup>152</sup> “debido a que el Programa Oportunidades y el Programa para el Desarrollo Local de Microregiones (SEDESOL) tienen cobertura y población objetivo similares, suele percibirse como una duplicidad, cuando en realidad no hay tal, porque “Comunidad DIFerente” no entrega apoyos económicos o en especie, sino que desarrolla capacidades (Colegio de Posgraduados 2008:36).

<sup>153</sup> La presentación de CONEVAL no especifica los componentes a los que refiere en su evaluación 2008. Los componentes que muestran las ROP 2009 son: Porcentaje de servicios y apoyos otorgados a personas sujetas de asistencia social; Índice de atención a mujeres en el programa; Porcentaje de proyectos exitosos gestionados por los grupos de desarrollo capacitados.

La primera evaluación del Colegio Mexiquense (2004) se basa en el trabajo de campo de los estados de Veracruz y Chiapas y manifiesta los siguientes inconvenientes: 1) los procesos de organización de los beneficiarios se apreciaban superficiales o iniciales “ya que se impone el peso de las instituciones sobre la determinación de la comunidad.”; 2) los proyectos productivos parecen no corresponder al interés real de los beneficiarios; y 3) existen pocas posibilidades de llevar a la práctica el Programa con los recursos humanos y financieros con los que cuenta (Colegio Mexiquense 2005:289-291).

La segunda evaluación (2005), basada en los estados de Guanajuato, Puebla, Tabasco y Tamaulipas, resaltan varios comentarios positivos sobre el proceso organizativo-participativo entre los que se encuentran: 1) la impresión de que el impulso a los procesos de organización y participación, así como la formación y capacitación de agentes del desarrollo local se está logrando en alguna medida; 2) se observan beneficios sociales y económicos en cuanto que se deja de lado la visión individualista del desarrollo obteniendo satisfactores en materia de salud, educación y alimentación; 3) los procesos mejor realizados son la conformación de equipos estratégicos, la realización de diagnósticos comunitarios y la discusión en asambleas sobre las posibles alternativas a problemáticas<sup>154</sup>; y 4) concluyen que el modelo “ofrece la posibilidad de un cambio positivo sobre la visión del desarrollo comunitario, superando las expectativas de la operación separada de los programas Red Móvil, Copusi y Proyectos Productivos.” (Colegio Mexiquense 2006:389).

En esta misma evaluación (2005) también se señala que la satisfacción de los beneficiarios es buena en general pero no es la ideal; que los proyectos productivos no han demostrado ser sido exitosos al no continuar con su operación; y que debe tenerse particular cuidado en que los proyectos y actividades comunitarias no impongan doble o triple jornada a las mujeres. En cuanto a la operación comentan que: 1) en ocasiones el programa funciona con el esquema preexistente de Red Móvil; y que 2) es vulnerable a “numerosos factores de riesgos” como la voluntad política del gobernador o primera dama estatal, carencia de

---

<sup>154</sup> “de hecho, la participación de los beneficiarios es positiva y constituye una oportunidad para éste y cualquier otro programa de desarrollo local” (Colegio Mexiquense 2006:385).

infraestructura, falta de capacitación, focalización inadecuada, elevada cultura asistencialista entre varios. Sin embargo, a pesar de estos factores, se recomienda que el modelo operativo no se modifique (Colegio Mexiquense 2006:378-380).

En la última evaluación de esta institución (2006) se recomienda que el programa se cancele ante la falta de atención a las recomendaciones elaboradas en 2004 y 2005<sup>155</sup>. Y se comenta sobre la evaluación realizada en ese mismo año por *A Campo Abierto A.C.* la cual, señalan, no tiene una muestra representativa y los estados seleccionados son calificados por el área responsable como buenos ejecutores, por lo que se duda de los resultados para el espectro nacional<sup>156</sup>.

El análisis de las evaluaciones del Colegio Mexiquense muestra que los distintos resultados están asociados a las etapas que tienen los grupos en sus procesos organizativos. En el 2004 se señalan como superficiales o iniciales y hasta impuestos a la comunidad; al respecto se piensa que estos sucesos tienen que ver con el desprendimiento del pasado esquema de trabajo de Red Móvil Rural y las inercias que combate la nueva estrategia. En el 2005 los resultados cambian favorablemente pero son subjetivos cuando señalan que “en alguna medida se está logrando” la formación y capacitación de agentes del desarrollo. También mencionan que los procesos mejor realizados son: asambleas, diagnósticos comunitarios, y formación de equipos estratégicos; éstos resultados en nuestra opinión reflejan una etapa inicial de la estrategia que se caracteriza por un estado de ánimo colectivo efervescente (la

---

<sup>155</sup> Entre estas recomendaciones figuran: que el presupuesto sea acorde con los objetivos o que el diseño intente lograra algo viable con los recursos limitados que dispone; valorar la pertinencia de que este programa pertenezca al SEDIF cuando hay dependencias más especializadas y con mejores posibilidades de éxito pues se da una competencia desleal y duplicidad de funciones; generar indicadores de impacto y realizar una evaluación rigurosa de los alcances logrados; enfatizar la orientación a zonas geográficas en verdadera emergencia social; emitir un padrón único de beneficiarios; la construcción y aplicación de marco lógico; revisar el diseño y modificarlo para que tenga mayor viabilidad; incrementar recursos materiales y financieros; asegurar que las estrategias de trabajo comunitario estén transversalizadas por el enfoque de género (Colegio Mexiquense 2007:364-365).

<sup>156</sup> Los estados que se incluyen en esta evaluación son: Baja California, Chiapas, Colima, Guanajuato, Jalisco Michoacán, Nuevo León, Sinaloa y Tabasco (Colegio Mexiquense 2007:362-363)

presencia del organismo en las localidades es vista como un sinónimo de apoyo, las personas tienen curiosidad por conocer al grupo de promotoría y los “apoyos” que brinda el programa). Por último, se mencionan proyectos inconclusos, mayores cargas de trabajo a las mujeres y la vulnerabilidad del programa ante numerosos factores de riesgos. Estas situaciones debieron de observarse en grupos con mayor tiempo de antigüedad, donde la efervescencia y el ánimo colectivo inicial pierden su fuerza y las personas se enfrentan al trabajo cotidiano que implica el logro de los objetivos propuestos y a un papel de responsabilidad que quizás ya no estén tan seguros de adquirir.

Llama la atención el caso de la tercera evaluación del Colegio Mexiquense (2006) donde se hacen severas críticas e incluso se propone su cancelación de la estrategia por la falta de medidas sobre las recomendaciones. Sin embargo, el que otra dependencia con mejores posibilidades de éxito lleve a cabo esta estrategia y un mayor presupuesto para el logro de los objetivos o el ajuste del diseño a los recursos disponibles no son propuestas factibles para el organismo. Pero sí lo son la generación de indicadores de impacto, la construcción de un marco lógico y la transversalidad de un enfoque de género, recomendaciones que sí se han ido cumpliendo aunque de manera inadecuada y no por completo, según lo examinado en los cambios de las ROP y en campo.

Por su parte, los resultados de A Campo Abierto (2006) califican como exitosos la parte del desempeño de los grupos de desarrollo “si se toman como criterios medulares el involucramiento de la gente en la búsqueda de soluciones a su situación de pobreza y vulnerabilidad; y, el cambio de actitud a través de un proceso formativo-educativo, al que hay que seguir fortaleciendo.” En esta evaluación figuran varios logros y retos identificados por los grupos de desarrollo<sup>157</sup> (A Campo Abierto 2006:18,40). Los retos que señalan también fueron identificados durante el trabajo de campo de esta investigación: las obras o

---

<sup>157</sup> En cuanto a los logros figuran: una forma de organizarse diferente para buscar soluciones, aprendizajes en la forma de analizar su situación, establecimiento de proyectos productivos y sociales, otros aprendizajes (elaboración y gestión de oficios, temas específicos), mejora en las relaciones personales y familiares y mejora de autoestima. En los retos se encuentran: concretar las obras o proyectos propuestos; incorporar más hombres a los grupos y trabajar con jóvenes (A Campo Abierto 2006:39-40).

proyectos propuestos enfrentan dificultades que les impiden funcionar de manera exitosa (principalmente en aspectos culturales) y la presencia del hombre es muy poca o nula en los grupos así como de personas jóvenes.

El punto de vista de esta investigación ante la revisión de la normatividad efectuada es que hasta la fecha el diseño de Comunidad DIFerente permanece en un continuo proceso de cambio y ha tomado en consideración la mayoría de las recomendaciones factibles que le han hecho. Sin embargo enfrenta grandes obstáculos. El primero es su integración al PASFPV, lo que le ha impedido evolucionar en la congruencia interna de sus objetivos y sus alcances; la falta de un marco lógico propio le niega la oportunidad de un mejoramiento sustantivo; carece de la identificación de su propio problema (al menos no se encontró en la revisión de literatura oficial examinada); y las evaluaciones enfrentan dificultades para desagregar y examinar los componentes particulares de cada subprograma y después tratar de unirlos. El segundo es la falta de la inclusión de la perspectiva de género en sus mecanismos operativos que lo dirige a prácticas que no promueven un cambio de roles en la integración de la comunidad. Y la tercera es que los factores de riesgo, como les denominan, necesitan un tratamiento directo dentro del diseño del programa para que normen posibles soluciones en lugar de abstenerse de los contratiempos que enfrentan.

Por otra parte, en el análisis de las ROP 2006-2009 se vislumbran cambios de forma y no de fondo. Sin embargo, las distintas denominaciones que ha sufrido Comunidad DIFerente (estrategia, programa y subprograma) conllevan a una pérdida de jerarquía, lo que pone en duda la comprensión del significado de la estrategia por parte de los directivos de la Unidad de Atención a Población Vulnerable y su peso en relación a las otras acciones en materia de asistencia social que le competen.

La revisión de las evaluaciones de Comunidad DIFerente en aspectos relacionados con el cumplimiento de sus objetivos en organización y participación comunitaria, permite comprobar la importancia de generar un modelo explicativo concentrado en la evolución de los grupos a lo largo del tiempo para conocer los cambios y la dirección de su desarrollo, de manera que pueda ser utilizado como instrumento de evaluación. Asimismo, se debe hacer

notar que las recomendaciones de los equipos evaluadores en estos puntos se basan en la percepción de los miembros de los grupos y no en indicadores que analicen su proceso de organización (una de las recomendaciones que le han sugerido al programa); además, fueron a partir de visitas de campo en diferentes estados pero nunca se hizo un seguimiento de los mismos estados a lo largo del tiempo con una sistematización de sus resultados.

La evaluación de impacto se maneja en las recomendaciones como una de sus necesidades prioritarias. Pero ¿Cómo elaborar una evaluación de impacto para este tipo de programas? Desde nuestro punto de vista, lo que se requiere, para empezar, son propuestas de herramientas analíticas sistematizadas; que permitan procurar un acercamiento a la realidad de los procesos organizativos y participativos de manera objetiva.

Considerar la cancelación o la disminución de la importancia de este tipo de programas es un hecho desafortunado ante la falta de una comprobación objetiva de sus resultados. La continuidad de un programa con estas características depende de la innovación y creatividad en la medición y sistematización de elementos cualitativos. La sistematización de estos resultados, permitirá recuperar la experiencia, mejorar sus procesos y lo más importante contribuir al mejoramiento de la política asistencial.

#### **4. Comunidad DIFerente en el estado de Nuevo León: Marco Legal**

El marco legal que envuelve al programa Comunidad DIFerente en el estado de Nuevo León es: 1) la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León; 2) la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León; 3) la Ley Sobre el Sistema Estatal de Asistencia Social del Estado de Nuevo León; 4) la Ley de Desarrollo Social para el Estado de Nuevo León; y 5) el Programa Sectorial de Desarrollo Social, Combate a la Pobreza y Atención a Grupos Vulnerables (2004-2009).

La Ley Orgánica Estatal (9 de Octubre 2003) y Municipal (última reforma 28 de Abril 2006) establecen entre sus atribuciones la promoción a la participación ciudadana y comunitaria<sup>158</sup>. La primera crea el Consejo de Desarrollo Social para coordinar, ejecutar y evaluar políticas de desarrollo social para el combate a la pobreza de grupos o familias en situación de marginación rural o urbana (art. 42). La Ley Sobre el Sistema Estatal de Asistencia Social (última reforma 3 Enero 2000) considera materia de asistencia social el desarrollo comunitario en localidades y zonas económicamente marginadas, así como la promoción de la participación consciente y organizada de la población con carencias económicas, físicas o sociales en su propio beneficio (art. 10, 36 y 37). Por su parte la Ley de Desarrollo Social (última reforma 15 Enero 2008) establece que el gobierno estatal y municipal deberán destinar recursos para propiciar medidas de desarrollo social para proteger y ayudar a quienes están en situación de pobreza y vulnerabilidad promocionando la autonomía de personas grupos y comunidades, la integración social, la solidaridad y participación ciudadana (art. 32, 33 y 34). Y por último el Programa Sectorial de Desarrollo Social, Combate a la Pobreza y Atención a Grupos Vulnerables (2004-2009) estableció entre sus objetivos específicos ampliar las capacidades y habilidades de los pobres y grupos vulnerables. Para ello se

---

<sup>158</sup> La Ley Orgánica Estatal establece el impulso a la participación ciudadana en la Secretaría de Seguridad Pública (art.22) y en la Secretaría de Salud la participación de la comunidad (art. 26). La ley Orgánica Municipal establece como atribuciones del ayuntamiento apoyar los programas de asistencia social y fomentar la participación de la comunidad en los programas de obras y servicios públicos (art. 26) con el objeto de que coadyuven al cumplimiento de sus fines y participen mediante el trabajo y la solidaridad en el desarrollo vecinal, cívico y en el beneficio colectivo del Municipio (art. 122).

propuso formar grupos comunitarios y capacitarlos en forma permanente en temas que faciliten el desarrollo de sus conocimientos y habilidades encauzadas a opciones de vida productiva.

En la revisión del marco normativo del desarrollo social en Nuevo León se asoma una duplicidad de funciones entre el SEDIF y el Consejo de Desarrollo Social en cuanto al diseño de esquemas de participación social, proyectos productivos, de apoyo a adultos mayores, a personas con capacidades diferentes y a organizaciones no gubernamentales (art. 42). De no delimitarse adecuadamente las atribuciones específicas de cada organismo en materia de participación comunitaria para la asistencia social se corre el riesgo de duplicar esfuerzos y recursos estatales a pesar de que ambas incluyen entre sus objetivos la coordinación de políticas desarrollo social.

Por otra parte la encargada del diseño y operación del Programa Comunidad DIFerente en Nuevo León es la Dirección de Integración Social del SEDIF. Esta dirección se encarga del diseño y desarrollo de numerosos programas<sup>159</sup> que atienden la problemática de comunidades expuestas a riesgos estableciendo metodologías, técnicas y herramientas más aptas para la intervención. Estos programas se amparan bajo un enfoque de desarrollo humano en temas como prevención de violencia intrafamiliar, superación personal de niños, adolescentes y jóvenes en situación de riesgo, atención al adulto mayor y desarrollo de potencial de familias en riesgo.

La mayoría de los programas del DIF se ofrecen como servicios públicos permanentes en instalaciones físicas especializadas correspondientes al DIF estatal o DIF municipal (como por ejemplo las casas del abuelo, comedores públicos, guarderías, centros recreativos, centros familiares y casas club). A falta de estos espacios los servicios se promueven en instalaciones

---

<sup>159</sup> Los programas que tiene a su cargo esta dirección son 13: Adulto Mayor; Coordinación de Centros Familiares; Desarrollo Comunitario Rural; Desarrollo Integral de Adolescentes (DIA), Guarderías Infantiles; Jóvenes Jóvenes, Mejores Menores, Orientación Familiar, Prevención de Adicciones Prevención y Atención Integral del Embarazo en Adolescentes (PAIDEA), Prevención del Maltrato Infantil; Red Móvil Urbana; Talleres Formativos Infantiles y Cruzada Estatal por una Vida sin Violencia (SEDIF NL 2009).

gubernamentales locales (Ayuntamientos, centros de salud y centros comunitarios); y cuando la zona carece de instalaciones físicas, como muchas veces sucede, se difunden a través de una red de promotoras que llevan a cabo sus reuniones en espacios públicos como escuelas, dispensarios médicos, bibliotecas o domicilios particulares de los habitantes de la zona.

La coordinación de los programas del DIF a nivel local es compleja, pues son un gran número y a medida que disminuyen las instalaciones a nivel local los espacios disponibles tienen una sobrecarga de trabajo ya que no sólo ofrecen los programas de la Dirección de Integración Social, sino que además deben llevar a cabo otras funciones correspondientes al organismo (como asistencia médica y psicológica, entrega de despensas, comedores públicos, integración deportiva, etc.). Por lo que el éxito de la mayoría de estos programas no depende en sí de su diseño, sino de las capacidades de los administradores de los centros o espacios en cuanto a su conocimiento de la oferta de servicios del DIF para difundirla, su familiaridad con los trámites correspondientes para gestionarlos y su capacidad de organización y delegación de responsabilidades en miembros voluntarios para llevarlos a cabo.

## 5. Diseño y operación de las estrategias en Nuevo León

Comunidad Diferente en Nuevo León (CDNL) y la Red Móvil Urbana (RMU) son las estrategias<sup>160</sup> que conduce la Dirección de Integración Social del SEDIF dirigidas a promover la organización comunitaria y participación social en el estado a través de la formación de grupos autogestores del desarrollo en sus propias comunidades. La primera en el medio rural desde el 2004 y la segunda en la zona urbana desde 1998. Estas estrategias coinciden en su metodología, en sus herramientas y en sus objetivos; la diferencia radica en las problemáticas que atacan los grupos (necesidades básicas de servicios en CDNL y desarrollo social en RMU), así como los subprogramas que cada una aplica para contrarrestarlas<sup>161</sup>.

Comunidad Diferente y Red Móvil Urbana no son estrategias que se oferten de manera pública a través de los centros comunitarios o espacios públicos gubernamentales, sino que el SEDIF establece los criterios para seleccionar las comunidades y trabajan sobre éstas brindándoles la oferta de servicios institucionales a través de su red de promotores y equipo estratégico.

---

<sup>160</sup> CDNL y RMU no se conciben como programas por sus directivos sino como estrategias integrales con un mismo propósito, por lo que así se denotarán a lo largo de este apartado.

<sup>161</sup> Red Móvil Urbana aplica dos subprogramas: 1) Taller de sostenibilidad (capacitación para la organización de los grupos de desarrollo y su mantenimiento al paso del tiempo); y 2) Expresión formativa (programa federal relacionado a aspectos de cultura: sensibilización y expresión de ideas). También invita y da becas a algunos miembros de los grupos para el Diplomado en Fortalecimiento e Intervención Comunitaria de la Universidad de Monterrey (UDEM) (Rodríguez, María Luisa, entrevista, 2008). Comunidad Diferente no los maneja como subprogramas pero las actividades que implementa en comunidad son: 1) Taller de desarrollo comunitario; 2) Talleres por cada eje de intervención (alimentación, salud, educación, mejoramiento de la vivienda y comunidad, y fortalecimiento de la economía familiar y comunitaria); 3) Talleres formativos infantiles; 4) Prevención de Adicciones; 5) Juguemos en el Bosque (con SEMARNAT); 6) Huertos Familiares; y 7) Proyectos Productivos. Los subprogramas que marca su diseño federal son dos: 1) Unidades de Producción para el Desarrollo (proyectos productivos) y Espacios de Alimentación, Encuentro y Desarrollo (cocinas comunitarias). Sin embargo, a nivel estatal este último no es atendido por esta dirección pues existe en DIF Nuevo León una dirección de Asistencia Alimentaria que maneja estos aspectos (Cortés, entrevista, 2008).

La forma de operación de CDNL y RMU se explicará conforme a las fases del diseño del programa Comunidad DIFerente. En la fase de preparación CDNL y RMU hacen la selección de sus comunidades seguida de una concertación financiera y operativa con los SMDIF en donde se les presenta el programa y se les solicita apoyos para su ejecución (instalaciones, recursos materiales y humanos). Con lo anterior se inicia la definición de la oferta institucional y al mismo tiempo se capacita al personal de promoción social sobre sus funciones (si es de nuevo ingreso o es de un SMDIF).

Los criterios de selección de comunidades para CDNL son tres: 1) El número de habitantes (mayor a 50 y menos a 2,500); 2) El grado de marginación de la localidad (alto o muy alto); y 3) La ubicación geográfica<sup>162</sup> (Cortés, entrevista, 2008). Por su parte RMU atiende las comunidades establecidas por el Programa *Jóvenes, Jóvenes* estrategia estatal, también de la Dirección de Integración Social, cuyos principales criterios de selección son: 1) El número de jóvenes organizados (pandillas); y 2) El número de población (sin topes mínimos o máximos); otros criterios secundarios que también consideran son: incidencia delictiva, casos de suicidio, casos de maltrato infantil, violencia domestica, zonas expulsoras de menores trabajando, uso de sustancias tóxicas y número de menores ingresados al Consejo Tutelar (Hernández, entrevista, 2008).

Los contratiempos que presenta este esquema de criterios en la práctica son: 1) el procedimiento que deben seguir aquellas comunidades que quieren formar parte de las estrategias sin haber sido seleccionadas por el SEDIF; y 2) la sobrecarga de comunidades que a la larga tendrá el programa RMU por no tener su propios criterios de selección u otros filtros, ya que la duración del programa *Jóvenes, Jóvenes* es de alrededor de un año mientras que RMU continua su labor con ellas sin límite de tiempo. El primer contratiempo, cuando es

---

<sup>162</sup> Los dos primeros criterios están establecidos a nivel federal. En cuanto al tercero, en Nuevo León el programa opera en municipios ubicados al sur del Estado debido a que la mayor parte de las poblaciones con altos grados de marginación se concentra en esta zona. Se seleccionan aquellas localidades ubicadas en zonas contiguas a las previamente seleccionadas, cuyos caminos permitan el acceso al personal (Cortés, entrevista, 2008).

la comunidad la solicitante de la estrategia, fue solucionado en la práctica por el SEDIF Nuevo León mientras que las ROP establecieron el procedimiento a seguir hasta el año 2009. En cuanto a la concertación operativa y financiera con los SMDIF, CDNL se da a conocer a los directivos de los SMDIF en reuniones en la Cd. de Monterrey donde se capacitan sobre la oferta de programas y servicios del organismo (Medellín, David, entrevista, 2009). Si existe el interés de parte de algún directivo del SMDIF se le hace una presentación de la estrategia, su funcionamiento y los criterios de elegibilidad, y si existe la voluntad para apoyar la estrategia se firma un convenio por escrito. En la práctica el SEDIF Nuevo León conoce las limitaciones de recursos del municipio, por lo que sólo en situaciones de necesidad solicitan apoyos para traslados a su equipo de promotoría o equipo estratégico.

El equipo estratégico en este estado se conforma en su mayoría por jóvenes con estudios en áreas como psicología, arquitectura, criminología, veterinaria y educación que se trasladan diariamente de la Cd. de Monterrey a las comunidades rurales. CDNL también cuenta con facilitadoras como parte del personal SEDIF que viven en los municipios rurales y se trasladan con regularidad a las localidades para dar seguimiento a las actividades. RMU no opera con un grupo estratégico, se compone de un grupo de mujeres facilitadoras con estudios en psicología o trabajo social empleadas por el SEDIF, que se trasladan casi diario a las colonias seleccionadas o a instalaciones contiguas del DIF estatal o DIF municipal donde hacen reuniones y diversas actividades con los grupos de trabajo.

El trabajo del equipo estratégico y facilitadoras de CDNL y RMU consiste en las funciones inherentes a las estrategias y son personal de apoyo en eventos de la Dirección de Integración Social. La rotación del personal del equipo estratégico es alta, mientras que las facilitadoras (tanto de CDNL como de RMU) parecen tener una menor. Lo anterior afecta el desempeño de la estrategia CDNL ya que los directivos invierten tiempo en la capacitación y los miembros de los grupos y facilitadoras deben iniciar constantemente una relación de confianza y de trabajo<sup>163</sup> con los nuevos elementos.

---

<sup>163</sup> La rotación de personal del equipo estratégico se debe principalmente a los bajos salarios y la falta de prestaciones. En el 2009 el salario del equipo estratégico aumentó (de 6,000 a 9,000 pesos mensuales). Entre las

En la fase de ejecución las facilitadoras y/o el equipo estratégico siguen nueve pasos que a continuación se explican para que una localidad o colonia se integre a las estrategias (Red Móvil Urbana, 2007; Cortés, entrevista, 2008; Rodríguez, entrevista, 2008):

1. Recorrido por la comunidad e investigación documental: Consiste en visitas previas a la comunidad en donde se hace un reconocimiento general del medio: instituciones, tipo de vivienda, condiciones de vida, tipo de población y problemas sociales<sup>164</sup>. Obtienen los antecedentes de la comunidad mediante entrevistas informales y se presentan con las instituciones para dar a conocer el programa.

2. Estudio socioeconómico: Se aplica un cuestionario a la población para conocer datos relevantes sobre la comunidad (edad, ingreso, nivel escolar, etc.). Cuando existen más de 1500 habitantes se asigna una muestra aleatoria que elabora el departamento de Servicio Social de la Universidad Autónoma de Nuevo León<sup>165</sup>. Posteriormente la información se vacía en el programa SPSS para su presentación.

3. Informe o presentación de resultados: Cada estrategia analiza las variables que consideran más relevantes para la identificación de las problemáticas a atacar<sup>166</sup> y elabora un

---

funciones del equipo estratégico se encuentra la programación de talleres, elaboración de materiales didácticos y dinámicas participativas, supervisión de facilitadores, reportes operativos y financieros internos y para el SNDIF (evaluaciones trimestrales cuantitativas y cualitativas y plan anual de trabajo).

<sup>164</sup> En el caso de RMU se obtienen los planos de las colonias y sus datos demográficos de dependencias como Desarrollo Urbano y Obras Públicas y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y se actualizan con la información de campo en cuanto a: número de viviendas habitadas y deshabitadas, lotes baldíos, escuelas, comercios, iglesias, instituciones (salud, asistencia social, etc.), áreas verdes, etc. (Rodríguez, entrevista, 2008).

<sup>165</sup> La elaboración de esta muestra no sucede con frecuencia para el caso de Comunidad DIFerente pues el promedio de viviendas es entre 30 y 50 por localidad en donde la facilitadora más experimentada tarda alrededor de un día o dos en aplicarlo. En Red Móvil Urbana las promotoras hacen el recorrido en equipo (de 5 a 7 personas) y aplican el cuestionario socioeconómico peinando la colonia en un día aproximadamente.

<sup>166</sup> Red Móvil Urbana enfatiza composición familiar, salud, vivienda, problemática social y participación, comunicación familiar y alternativas de solución. Comunidad DIFerente destaca participación, tipo de vivienda, alimentación, enfermedades, educación, proyectos productivos, ingresos, personas con discapacidad y festejos.

informe escrito con los resultados en graficas. Este informe, sirve como base para elaborar un pre-diagnóstico y la estrategia de trabajo.

4. Asamblea: Ambas estrategias convocan a una asamblea comunitaria<sup>167</sup>; ya reunida, la se da a conocer los resultados del informe (edad, problemas sociales, alternativas y participación social), se presenta la estrategia, su forma de operación y los programas de la Dirección de Integración Social del SEDIF Nuevo León<sup>168</sup>.

5. Diagnóstico Participativo: Los asistentes plantean sus problemáticas y alternativas de solución a través de una lluvia de ideas con la intención de priorizarlas desde el punto de vista de sus habitantes. CDNL y RMU en menor medida, aplican herramientas participativas en este proceso que puede durar varias reuniones (3)<sup>169</sup>. Se integra el diagnóstico completo y se compara con el informe con la intención de integrar otras problemáticas que no hayan sido abordadas.

6. Formación de grupos de trabajo: Una vez elaborado el diagnóstico participativo, se constituyen grupos de trabajo o preventivos por líneas de interés o ejes (alimentación, salud, vivienda, educación y economía) según sus problemáticas<sup>170</sup>. Los miembros del grupo deciden sus cargos (si todos son vocales o habrá un presidente) y la forma de elección.

---

<sup>167</sup> En el caso de RMU a las personas que mostraron interés en participar durante el recorrido y la aplicación del cuestionario socioeconómico, se les explica el programa y se les pide que inviten a sus vecinos y al resto de la comunidad a una asamblea comunitaria en algún lugar clave.

<sup>168</sup> EN CDNL anteriormente era el equipo estratégico quien realizaba la asamblea junto con la facilitadora. Actualmente, la apertura se inicia con un taller de desarrollo comunitario con temas de desarrollo humano, comunitario y sustentable; ya finalizado, presentan el programa y los ejes de intervención con la facilitadora.

<sup>169</sup> Las herramientas que más han funcionado son: el mapa comunitario (dibujan en rotafolios el antes, ahora y después de la comunidad), el transecto (un recorrido del promotor y equipo estratégico con la comunidad y es un ejercicio de observación participativa donde van identificando recursos, problemáticas, etc.), el reloj de rutina diaria y la priorización.

<sup>170</sup> Los grupos de RMU funcionan como proyectos cuyo tema puede estar relacionado con las líneas de bienestar o ejes de CDNL, o contenidos de otros programas del SEDIF (orientación familiar, maltrato infantil, prevención de embarazos en adolescentes, prevención de adicciones, adulto mayor, etc.) o temas fuera del orden de la institución (DIF) como por ejemplo primeros auxilios.

Después se establecen fechas de reunión para capacitarlos<sup>171</sup> en la elaboración y ejecución del plan de trabajo.

7. Plan de trabajo: En este documento los integrantes del grupo enlistan las actividades encaminadas a resolver las problemáticas de la comunidad detectadas en el diagnóstico y por la misma población. Establecen formas de trabajo, tiempos y responsables. Este documento deberá ser viable y objetivo<sup>172</sup>.

8. Coordinación Institucional: En base al Plan de Trabajo se busca la coordinación con otras instituciones (federales, estatales, municipales y asociaciones civiles) para apoyar la problemática de la comunidad.

9. Ejecución de los planes y acompañamiento: Los grupos preventivos o de trabajo llevan a cabo las actividades programadas en su Plan de Trabajo acompañados de la promotora o facilitadora quien los asesora y capacita. Ellos programan, organizan y ejecutan las gestiones correspondientes para realizar las acciones de beneficio a su comunidad.

Durante el trabajo de campo se observó que este esquema de trabajo se cumple pues se cuenta con los expedientes, documentos e información de cada comunidad. Sin embargo hay acciones que a pesar de que se encuentran establecidas en sus documentos de trabajo se omiten. Es el caso de la presentación de la estrategia a los jueces auxiliares<sup>173</sup> de RMU a quienes la mayoría de las veces no se les toma en consideración, y son autoridades locales que forman parte del entramado institucional del desarrollo social local. Además, un programa que promueve una participación ciudadana debe recurrir a los representantes ciudadanos de manera que legitime su papel y autoridad.

---

<sup>171</sup> En esta etapa RMU ofrece un curso de inducción con temas como: el grupo y las funciones, comunicación y respeto, desarrollo comunitario, proceso de grupo, plan de trabajo, gestiones, y programas que ofrece el DIF.

<sup>172</sup> En el caso de CDNL se integran los planes de trabajo por eje y se conforma el Plan Estratégico Comunitario.

<sup>173</sup> Los jueces auxiliares o delegados son ciudadanos distinguidos elegidos de forma democrática por su vecindario o ejido, son autoridades y tienen atribuciones legales restringidas como autoridades civiles.

**Foto 1. Elaboración de Diagnóstico Participativo a través de ejercicio de visualización de la comunidad. La Presita, Mier y Noriega Nuevo León 2008.**



Autor: SEDIF Nuevo León, 2008. Diagnósticos Participativos, Comunidad DIFerente.

Por otra parte hace falta mayor trabajo en la coordinación entre dependencias y programas a nivel local, pues existen numerosas oportunidades de acción conjunta con otros organismos locales cuyo objetivo también es mejorar las condiciones de vida de la población marginada<sup>174</sup>. Aunque sí se observaron varias iniciativas de trabajo en conjunto con otros organismos o dependencias locales (mucho más en zona urbana)<sup>175</sup>. El éxito de estas

<sup>174</sup> Como ejemplo de ello se encuentra la Secretaría de Seguridad Pública quien lleva a cabo programas preventivos en el área metropolitana que tienen mucho éxito entre la comunidad, si los grupos de trabajo convivieran con sus comités o se hiciera algún taller en conjunto podrían establecerse nuevos vínculos y formas organizativas locales.

<sup>175</sup> Por ejemplo en zona urbana existe un convenio entre ayuntamientos y el sector salud con el SEDIF Nuevo León para el apoyo de campañas como la descacharrización y el combate al dengue. En el caso de zonas rurales CD apoya otros programas federales y estatales en la localización de beneficiarios y distribuye materiales donados por empresas de la región. Por ejemplo, ubica las viviendas con suelo de tierra para la entrega de

coordinaciones depende en gran medida del conocimiento que tenga la sociedad civil local sobre estas iniciativas, así como el mejoramiento de éstas prácticas a través de la evaluación de los mismos grupos.

En Nuevo León los grupos de desarrollo se clasifican según su grado de avance en tres etapas: apertura, seguimiento y continuidad (CDNL, no tiene ésta última). En un principio la lógica de esta clasificación respondió en gran medida a criterios temporales donde se asumía intrínsecamente un avance en los resultados del grupo según su antigüedad. Estas etapas a su vez conllevan distintas formas de operación en donde el número de visitas disminuye y es menos frecuente conforme el grupo avanza bajo el objetivo de lograr la autogestión de los grupos<sup>176</sup>. El número de grupos que tenía el programa en 2008 era de 195 (125 de la RMU y 70 de CD) y para 2009 no abre más grupos ante los cambios políticos en la gubernatura del estado.

Este esquema temporal junto con la estrategia operativa ha demostrado tener resultados heterogéneos. Por ello, desde el 2008 CDNL y desde 2006 RMU comienzan a trabajar una serie de indicadores de proceso y de impacto para poder clasificar el avance de los grupos de una manera más objetiva, pues hasta ese momento era el conocimiento del grupo y la percepción del equipo de promotoría (en cuanto al desarrollo de habilidades y desempeño en proyectos o actividades) los criterios que los ubican en su grado de avance.

---

costales de cemento que brinda el programa Piso Firme de la Secretaría de Desarrollo Social y entrega materiales de construcción donados por empresas privadas como Home Depot ubicadas en el estado.

<sup>176</sup> En la etapa de apertura, las visitas de RMU son una vez a la semana por alrededor de casi un año en las viviendas de los integrantes o en lugares clave; en CDNL la facilitadora se mantiene en la localidad una semana al mes, el tiempo y los lugares de reunión coinciden con los de RMU. En la etapa de seguimiento las visitas de RMU disminuyen a una vez al mes y se efectúan en el DIF municipal atendiendo varios grupos al mismo tiempo; en CDNL el número de visitas va disminuyendo hasta llegar a una vez al mes. En la etapa de continuidad RMU reúne a sus grupos cada bimestre en lugares fuera del municipio (instalaciones del DIF estatal).

Durante el 2008 la estrategia operativa de CDNL sufrió cambios<sup>177</sup> mientras que RMU mantuvo su mismo esquema de trabajo. Ahora, el objetivo del nuevo esquema operativo es que todos los grupos reciban los temas de capacitación y se les de seguimiento a sus planes de trabajo, por lo que el número de visitas y su frecuencia no disminuirán con el tiempo independientemente de la etapa en la que se encuentren. Este ajuste se hizo como respuesta a los cambios en la normatividad de los recursos presupuestarios asignados al equipo estratégico por parte del DIF nacional. A partir del 2009 este personal no es contratado como parte del SEDIF sino como personal externo bajo el concepto de capacitaciones y asistencia técnica hacia los grupos para que lleven a cabo exitosamente sus proyectos (ROP 2009).

Estos cambios en el esquema operativo pueden ser benéficos para CDNL pues se observó que el número de visitas no era el mismo entre los grupos. Es decir, había grupos a los que visitaban con mayor frecuencia que otros. Por lo que este nuevo método puede servir para homogeneizar algunos resultados en el avance de los grupos.

En cuanto a la evaluación, RMU registra informes narrativos de las experiencias más relevantes para crear una memoria y a lo largo del tiempo han manejando distintos indicadores<sup>178</sup>. CDNL lleva a cabo visitas de supervisión a grupos y promotoras, revisa que las acciones propuestas en el Plan Estratégico Comunitario se estén ejecutando, y la evaluación se hace en base al logro de las metas propuestas. El equipo estratégico, las facilitadoras y el programa son evaluados a su vez por parte de DIF nacional<sup>179</sup>.

---

<sup>177</sup> Estos cambios se manifiestan en las funciones del equipo estratégico y las funciones de la facilitadora.

<sup>178</sup> Iniciaron con indicadores de cobertura como: el número de municipios, colonias, grupos de desarrollo e integrantes de los grupos de desarrollo. En el 2006 crearon una matriz con indicadores de impacto más estructurados como: el número de multiplicadoras, de grupos preventivos, actividades en saneamiento y número de participantes. Actualmente trabajan con varias propuestas en la última matriz de indicadores.

<sup>179</sup> DIF nacional los evalúa en cuanto a su desempeño en la implementación del programa mediante la entrega de formatos cada trimestre. La evaluación del programa se hace a través del Índice de Desempeño al cierre de su operación, dependiendo del porcentaje que se obtenga serán asignados los recursos para operar el siguiente año.

Como se puede observar, las fases del diseño de CD a nivel federal coinciden con las fases del diseño de CDNL y RMU. La fase de ejecución contiene la etapa de apertura de los grupos y la fase de continuidad la etapa de seguimiento y continuidad (para el caso de RMU). El hecho de que existan dos etapas en la fase de continuidad basadas en la experiencia de RMU, le da a CDNL mayor certeza de los próximos pasos para adecuar su siguiente etapa en cuanto a la formación de una red de promoción social y la sistematización de experiencias.

Por otra parte la evolución de los indicadores que se observa a nivel federal en las ROP (de cobertura a impacto) a nivel estatal también se está llevando a cabo, siendo este tema y la sistematización de información objeto de recientes capacitaciones para algunos miembros de su personal.

## **6. Comunidad DIFerente en el estado de Baja California: Marco legal y operación**

Comunidad DIFerente en Baja California (CDBC) encuentra su fundamento legal en: 1) la Ley de Asistencia Social (2002) que en su artículo 4 señala entre sus servicios el desarrollo comunitario en localidades y zonas sociales económicamente marginadas; y 2) el Plan Estatal de Desarrollo en su eje sobre Bienestar y Desarrollo Humano (2008-2013) establece el desarrollo comunitario y participación social con el fin de que los ciudadanos desarrollen habilidades para ser parte activa en la solución de los problemas de sus comunidades.

Bajo la Dirección de Alimentación y Desarrollo Comunitario del SEDIF, CDBC se inserta en el programa estatal “Gente Ayudando Gente” creado en 2002 que cambia de nombre a Desarrollo Comunitario en 2003. Este programa guarda importantes coincidencias con la estrategia Comunidad DIFerente pues su objetivo era el impulso al desarrollo humano, la corresponsabilidad social y motivar el autodesarrollo mediante un modelo de intervención que integre los servicios de las diferentes instancias de gobierno (Colegio Mexiquense, 2006:381).

Gente Ayudando Gente o Desarrollo Comunitario, comienza en 2002 en Mexicali, en 2003 en Tijuana y para 2004 en Ensenada. Inicialmente este programa fue concebido como un modelo de intervención urbano, pues consideran que la mayor parte de la población bajacaliforniana vive en zonas urbanas (más del 91% en 2006 de acuerdo con SNDIF 2006a:27). Sin embargo, a finales de 2004 amplia su operación a San Quintín (zona agrícola-rural del estado).

La fase de preparación del CDBC, de acuerdo con el SNDIF (2006a:26-27,204), comenzó en el 2002 con las reuniones de impulso al programa por parte de los directivos del SEDIF; y en Abril del 2004 inicia su aplicación en las comunidades enmarcadas en el programa Desarrollo Comunitario. Sin embargo, de acuerdo con SEDIF Baja California, ese año realmente no se pudo impulsar CDBC pues ya habían presentado su programa anual y fue hasta el 2005 que incluyeron en su plan de trabajo acciones vinculadas a los ejes y se

enfocaron en la coordinación institucional<sup>180</sup>. A principios del 2005 se seleccionó al personal del equipo estratégico (cuatro personas) distribuido en dos ejes de atención: organización y participación comunitaria y promoción formativa educativa.

La selección de las localidades fue realizada principalmente por dos instituciones del Gobierno del Estado: Seguridad Pública (para zona urbana) y Desarrollo Social (en zona rural) pero otras también participaron, como la Secretaría de Salud, el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), y el Centro Integral Juvenil (CIJ). El criterio de selección para las primeras localidades fue la problemática social y se seleccionaron aquellas con mayores índices en drogadicción, problemas psico-sociales, violencia intrafamiliar, pandillerismo y grafiti (Torres, 2008) y en la segundas por su alto grado de marginación y vulnerabilidad (2006a:27). Al principio fueron diez localidades las seleccionadas, cinco en Mexicali y cinco en Tijuana<sup>181</sup>, y este número se debió a la adquisición de diez casetas móviles instaladas y adecuadas (cinco en cada municipio).

Sobre la coordinación municipal y capacitación operativa para funcionamiento del programa, se sabe que éste fue dado a conocer en Playas de Rosarito y Ensenada durante el trienio 2004-2007 por el director de Asistencia y Autodesarrollo. Y en Septiembre del 2006 se realizaron capacitaciones a los promotores en Ensenada (SNDIF 2006a:28). Sin embargo, vale la pena señalar que durante el 2008, 2009 y 2010 ni el municipio de Playas de Rosarito ni el de Tecate llevan a cabo la estrategia. Lo anterior puede ser que el SEDIF no esté realizando una promoción adecuada del programa para que los municipios la adopten y contribuyan a su operación ó que existen factores como la falta de interés por parte de los directivos municipales para llevarla a cabo.

---

<sup>180</sup> Acciones como campañas de salud y talleres en adicciones, y coordinación institucional con Desarrollo Social para conocer programas y servicios, Centro Integral Juvenil e Inmobiliaria del Estado.

<sup>181</sup> En Mexicali las colonias seleccionadas fueron: Valle del Álamo, Colonia Venustiano Carranza, Colonia Robledo, Colonia Orizaba, Conjunto Urbano, Colonia La Baja California. En Tijuana: Mariano Matamoros Centro, Mariano Matamoros Sur, Colonia Valle Verde, El Pipila y El Florido 4ª sección.

Con respecto a la fase de ejecución, puede decirse que esta comienza en el 2006 y los promotores tenían dos actividades: La conformación de talleres<sup>182</sup> y la formación de grupos de apoyo. El reto que enfrentó la estrategia fue que la primera actividad tenía mayor peso que la segunda, por lo que las actividades para integrar nuevas personas a los talleres eran prioritarias y absorbían a las de configuración de grupos.

La formación de los grupos se realizó siguiendo el manual del INCA<sup>183</sup>:

1. Asamblea Comunitaria: Reunían a las personas para que ellos elaboraran un Plan de Trabajo para su comunidad y plantearan sus problemáticas.
2. Elaboración del Plan de Trabajo: Los grupos hacían un dibujo de su comunidad antes, ahora y después; identificaban su comunidad ideal, sus problemáticas sentidas y establecían la priorización de su problemáticas. Empezaban a deslindar responsabilidades y programaban sus actividades y reuniones. Su Plan de Trabajo está enfocado a sus necesidades y problemas relacionándolos a acciones dentro del programa a corto y mediano plazo (un mes y seis meses respectivamente).

En 2008 la estrategia en el estado sufre modificaciones de fondo derivadas, en la opinión de los directivos, de los cambios del nuevo plan estatal de desarrollo que otorga mayor peso al desarrollo comunitario producido por grupos organizados de zonas deprimidas. Así, la manera de conformar los grupos cambia a partir del 2009.

Antes del 2009 los grupos de apoyo se integraban con las personas que habitaban alrededor de las casas móviles. Los miembros anualmente se renovaban y se buscaba que la mayoría de la gente fuera nueva, por lo que año con año se hacía una acta constitutiva en donde se

---

<sup>182</sup> Los talleres estaban divididos por etapas de vida: 1) Desarrollo infantil (valores y derechos); 2) Ser joven (sexualidad, violencia, comunicación); 3) Orientación familiar (técnicas de disciplina, valores, comunicación); y 4) Círculo de abuelos (manejo de emociones, autoestima).

<sup>183</sup> Este manual fue entregado por DIF nacional a todos los estatales para que aprendieran a hacer planes de trabajo comunitario y aplicar herramientas participativas.

comprometían a trabajar con los promotores y en teoría se hacía un nuevo plan de trabajo. En la práctica sin embargo, los grupos conservaban algunos miembros antiguos que querían seguir participando.

Como el programa tenía menor peso que otras actividades, el plan de trabajo no era un documento fundamental, se le daba seguimiento si el promotor tenía tiempo, algunos promotores retomaban el plan viejo de los grupos, y otros en función del número de miembros nuevos generaban uno nuevo. Con una rotación permanente de miembros y planes de trabajo enmarcados para cumplirse en un periodo de meses (de uno a seis) es difícil pensar que los grupos incorporaran metas a largo plazo necesarias para tener una dirección y poder así articular los productos.

Para motivos de esta investigación, a mediados del 2008 se preguntó por los productos de los diagnósticos participativos (el ejercicio de visualización de la comunidad que consiste en dibujos en cartulina que hacen los integrantes sobre el antes y después), así como las guías de trabajo de la estrategia (manuales de operación) y planes de trabajo de los grupos. Sin embargo, desconocían el destino físico de los ejercicios de visualización y no tenían a la mano fotos de los diagnósticos participativos, los manuales de la estrategia estaban en modificación ante el cambio en el diseño de la estrategia y los planes de trabajo reunidos en expedientes sí pudieron revisarse. A finales del 2008 SNDIF hizo un monitoreo a los SEDIF solicitándoles fotos de los diagnósticos participativos o ejercicios de visualización en comunidades seleccionadas y el coordinador del programa fue personalmente a recoger o elaborar los diagnósticos de las comunidades seleccionadas para entregar la información solicitada.

Como se puede observar la importancia que tiene Comunidad DIFerente en el SEDIF Baja California era prácticamente nula hasta 2008 por circunstancias relacionadas con la planeación estatal del organismo. Comunidad DIFerente se integra a mitad del periodo gubernamental de Elorduy Walther (2001-2007) y la formación de los grupos comienza de manera formal hasta el 2006. Su inserción significó una agenda de trabajo adicional donde ya estaba establecida y consolidada una estrategia de intervención comunitaria que respondía a

los objetivos estatales (el programa Gente ayudando a través de la impartición de talleres y formación de multiplicadores). Así, los objetivos y la forma de operación de Comunidad DIFerente se adaptaron a la estrategia estatal en marcha cuando en teoría la estrategia estatal es la que debe adaptarse y se establecieron sus logros como metas complementarias.

En el caso de Baja California, Comunidad Diferente es un claro ejemplo del desfase que presenta una política social ante los periodos gubernamentales. En el 2008 CDBC pasó por una reestructuración de fondo ante el cambio de administración del gobierno estatal (Noviembre 2007-Octubre 2013). Señalan que el nuevo Plan Estatal de Desarrollo tiene un gran peso hacia la organización comunitaria, por lo que CDBC tendrá un lugar protagónico en su agenda.

Sobre el trabajo operativo, el equipo estratégico hasta finales del 2008 estaba conformado por seis personas, de las cuales una es responsable de los grupos de desarrollo (desafortunadamente esta plaza es la que mayor rotación de personal ha tenido) y otra entrega y monitorea los proyectos productivos (que consisten en carritos de venta de comida y máquinas de coser). Al igual que en el caso de Nuevo León se trasladan continuamente de la capital del estado a las comunidades para dar a los grupos talleres o apoyos y a los promotores capacitaciones. También tienen un coordinador por cada municipio que es el que da seguimiento a las actividades de los promotores.

Los promotores viven en el municipio donde trabajan y sólo se les manda a llamar cuando hay un evento o capacitación a Tijuana o Mexicali. Cuando el promotor está asignado a una casa móvil, los grupos son los que acuden semanalmente a sus reuniones. Cuando el promotor carece de casita móvil (que es el caso de zona rural en Ensenada y algunas colonias de Mexicali) los promotores son los que visitan a los grupos una vez por semana y les dan talleres que duran aproximadamente tres meses en temas como: valores y derechos, sexualidad y violencia, orientación familiar, manejo de emociones y autoestima. También les dan cursos de cocina, corte de pelo, gelatinas, alimentos económicos, primeros auxilios, etc. Algunas situaciones que se pudieron observar en campo son que las promotoras en San Quintín muestran dificultades al no disponer de espacios públicos para realizar sus reuniones,

pues no hay casetas móviles o salones comunitarios disponibles y terminan “dando molestias” en los domicilios particulares. Por su parte, los grupos de trabajo expresan inconformidad con la calidad de los carros de comida entregados (las láminas son muy delgadas y las llantas muy pequeñas para que se trasladen en terrenos no pavimentados). Además, existe un problema de respuesta de los organismos locales a las solicitudes de los grupos, lo que repercute en un desánimo continuo.

La coordinación entre dependencias y programas a nivel local no se logró a un grado de convenios escritos, al menos no fueron presentados, sino que se invita a organismos locales para que acudan a la comunidad a dar pláticas (Centro de Control Animal, Seguridad Pública, Bomberos, Policía, CIJ, Comisión Nacional Forestal). A nivel municipal también se observó una cultura de antagonismos partidarios o adjudicaciones territoriales institucionales que impiden que el programa dé a conocer con la población o se lleguen a firmar convenios de cooperación.

A finales del 2008 SEDIF BC comenzó a elaborar los documentos oficiales sobre su nueva posición y metodología de trabajo (Torres, 2008). A principios del 2009 hicieron un diagnóstico con la finalidad de elegir a la población que no ha sido atendida (otros sectores aledaños a las casas móviles). Ese año crearon grupos de desarrollo en los nuevos sectores, pero ahora incluyeron algunos criterios de selección, como la localización de la residencia (ahora los integrantes de un grupo deben habitar el mismo sector). Lo anterior era necesario para homogeneizar intereses y sumar esfuerzos, pues anteriormente los planes comunitarios se enfrentaban a múltiples problemáticas derivadas de las distintas zonas de residencia de los miembros.

En cuanto a la clasificación del avance de los grupos, SEDIF BC aún no tiene dividido a sus grupos por etapas porque antes del 2009 no existía un seguimiento institucional. Los grupos como ya se comentó eran renovados continuamente al igual que los planes comunitarios, y no es sino hasta el 2010 que oficialmente se establece que seguirán trabajando (al menos ese año) con los grupos creados en el 2009. Lo anterior fue bien recibido en la opinión de los promotores quienes piensan que era necesario trabajar más de un año con las personas para

inducirles una forma de trabajo. Además la nueva metodología incorpora cursos especializados en temas de organización del trabajo.

Desafortunadamente la labor efectuada con los grupos del 2008 hacia atrás se perdió; algunos promotores incorporaron integrantes de los grupos antiguos que viven en los sectores que ahora trabajan, otros continúan trabajando con los grupos antiguos aunque esto esté fuera de sus funciones ya que la orden es concentrarse en los grupos actuales. Así, el número de grupos que tenía el programa pasó de 27 en 2008 a 42 en 2009.

Un punto que no favorece la consolidación de los grupos del 2009 es que los mismos promotores no tienen la seguridad de saber si el próximo año (2011) continuarán trabajando con ellos. Esto, no les permite planear una articulación de sus productos, ni dar un rumbo a las actividades a largo plazo porque no saben si el grupo contará o no con el apoyo institucional. Los promotores cada año reciben su plan operativo proveniente de Mexicali, en el cual se señalan los cambios en la forma de trabajo y las metas anuales. Ahí es donde se enteran cuántos grupos deben formar, si se les va a dar seguimiento y los números que deben alcanzar.

Otra situación que debe tomar en cuenta SEDIF BC es el aumento de la carga de trabajo que tendrán los promotores con el seguimiento además de la apertura de grupos nuevos; ya que éstas personas no se dedican exclusivamente a Comunidad Diferente, sino que también tienen otras actividades y metas que cumplir, como los talleres de desarrollo humano, entrega de despensas, red de niños difusores y la atención del centro comunitario cuanto están designados a casas móviles.

En general la nueva forma de trabajo pareciera acomodar los desajustes elementales que el programa presentaba, sin embargo se observa que los cambios presentarán nuevos retos.

En cuanto a la evaluación, SEDIF Baja California al igual que Nuevo León entrega los reportes trimestrales que exige SNDIF para evaluar al equipo estratégico y promotores; y también obtiene una evaluación en el Índice de Desempeño. La Dirección de Alimentación y

Desarrollo Comunitario del SEDIF Baja California obtuvo el quinto lugar a nivel nacional en 2006, el segundo en 2007 y para 2008 el primer lugar nacional.



## **CAPÍTULO IV. COMUNIDAD DIFERENTE: PARTICIPACIÓN, GESTIÓN Y BIENES PRODUCIDOS**

La frontera norte, integrada por las seis entidades federativas que colindan con Estados Unidos de Norteamérica (Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas), es una región con rasgos particulares que destaca respecto al resto del país por su rápido crecimiento poblacional<sup>184</sup>, un importante desarrollo industrial<sup>185</sup>, y una posición relativamente ventajosa en cuanto a indicadores de calidad de vida que ocultan la polarización y desigualdad que existe al interior de los mismos estados que la conforman.

Elaborada en dos estados pertenecientes a la región fronteriza del norte del país, esta investigación en el presente capítulo se propone, identificar los fenómenos socioeconómicos que comparten Nuevo León y Baja California, así como los aspectos gubernamentales y culturales en materia de política social en que difieren. En segundo lugar presentar los resultados del modelo hipotético explicativo propuesto como tipología de la evolución de la organización comunitaria. Estos resultados fueron analizados de manera general para todos los casos y posteriormente desagregados en medio rural o urbano con el objetivo de rescatar situaciones particulares derivadas de la estrategia o programa utilizado. En tercer lugar se presentan los resultados del análisis factorial elaborado con el objetivo de analizar las

---

<sup>184</sup> De 1930 a 1960 tuvo las tasas de crecimiento más elevadas en comparación con el resto del país; y esta región se anticipó desde 1960 a la desaceleración del crecimiento poblacional que comenzó en el resto del país en 1970 (Corona 2006: 43-45).

<sup>185</sup> El producto interno bruto de la región fronteriza representó más del 20 % del total nacional de 1993 al 2008 (Díaz Alejandro, Avilés José A., y Rosas Mario A. 2003; INEGI Sistema de Cuentas Nacionales 2010a). En la composición económica de la región destaca el sector secundario y el sector terciario; en el primero se halla la industria manufacturera y de la construcción que en conjunto generaron 45.9 % del producto total de la región en el año 2001 (27.3 y 18.6 % respectivamente) mientras el sector terciario (cuya rama principal es el comercio, restaurantes y hoteles) participó con 25 % de 1995 a 2001 (Fuentes y Fuentes 2004:s/p). La industria manufacturera se ha convertido en el motor económico de la frontera norte, cuando sus estados en conjunto aumentan su participación en la inversión extranjera directa del país de 24 a 34 por ciento en el periodo de 1994 y 2002 en donde el sector manufacturero absorbió 86 por ciento de dicha inversión (Fuentes y Fuentes 2004:s/p).

respuestas a nivel individual sobre las variables más importantes y determinar al mismo tiempo si la estructura de variables utilizada es la más útil.

## **1. Contexto socioeconómico y política de desarrollo social en la Frontera Norte.**

Baja California y Nuevo León al mismo tiempo que comparten algunos aspectos en su dinámica poblacional y económica presentan diferencias estructurales en los mismos. Estas similitudes y diferencias son importantes porque pueden verse reflejadas sobre: 1) las estrategias sociales de sobrevivencia de los sectores marginados; y 2) el diseño o aproximación del gobierno estatal en sus programas de combate a la pobreza. En este sentido se construyó la siguiente descripción del entorno socioeconómico y político de los estados estudiados.

La población de Baja California y Nuevo León fue en el 2005 de 2,844,469 y 4,199,292 respectivamente, lo que equivale al cuarto y primer lugar de los estados con mayor número de población en la región de la frontera norte (15.6 % y 23.1 %). Sus tasas de crecimiento medio anual entre el año 2000 y 2005 fueron de 2.39 para el primero y 1.62 para el segundo, ambas por arriba de la nacional (1.02), ocupando el primer y tercer lugar a nivel regional. Además, ambos estados poseen una zona metropolitana en donde un sólo municipio supera el millón de habitantes (Tijuana 1.4 y Monterrey 1.1); y de acuerdo a la distribución de localidades según tamaño Baja California y Nuevo León son el tercer y segundo estado a nivel nacional, por debajo del Distrito Federal, con mayor número de localidades de cien mil y más habitantes (alrededor de 80 % respectivamente) (INEGI 2008).

Estos datos ubican los tamaños poblacionales en la región norte donde destacan los estados de Baja California, Chihuahua y Nuevo León, sin embargo también es conveniente dar una mirada a la dinámica migratoria o al grado de la atracción que estos estados tienen hacia el resto del país y a nivel internacional.

En la región fronteriza norte, Baja California y Nuevo León son las entidades con mayor atracción para los residentes de otras partes de la República (Corona 2006:51). Corona (2006:50) en su estudio que abarca de 1930 al 2000, sugiere hacer una distinción de las entidades fronterizas en tres bloques debido a la amplia gama de valores que cada una muestra respecto a las tasas anuales de crecimiento social. Estas tasas, explica, son el balance final de todos los movimientos de la población que implican un cambio de residencia hacia el interior o exterior de cada estado (migración permanente interestatal y migración internacional). En el primer bloque están las entidades de mayor atracción poblacional: Baja California, Nuevo León y Tamaulipas (este último hasta 1960)<sup>186</sup>. En el segundo bloque se ubican Sonora y Chihuahua; y en el tercero está Coahuila.

Con respecto a la dinámica económica, al analizar el tipo de empleo y la actividad económica de los estados fronterizos Fuentes y Martínez (2006:76-77) encuentran a Baja California y Nuevo León con los indicadores más altos en empleo a pesar de que muestran estructuras económicas muy diferentes. Mencionan que lo anterior puede pensarse como dos modelos de desarrollo distintos. El primero se basa en dinámicas más coyunturales es decir sus actividades responden a oportunidades momentáneas de mercado, mientras que el segundo tiene una estructura más estable de producción con unidades más grandes de mayor arraigo. Esta situación de acuerdo a los autores implica situaciones de mayor vulnerabilidad para estados como Chihuahua, Baja California, Tamaulipas y Coahuila que dependen del sector maquilador o de industrias basadas en recursos naturales, mientras que Nuevo León ha consolidado una parte de su base productiva regional gracias a la tradición de empresas locales, aunque este desarrollo ha sido territorialmente polarizado alrededor de la capital del estado.

La industria manufacturera continúa sobresaliendo a nivel nacional como uno de los motores económicos con 18.7 por ciento del producto interno bruto en donde la frontera norte

---

<sup>186</sup> Las tasas de crecimiento social, por promedio anual del periodo (por 1000), del primer bloque son: Baja California de 1930 a 1960: 51.5, de 1960 a 1980: 6.9, y de 1980 al 2000: 15.1; Nuevo León en el primer periodo: 4.4, en el segundo: 9.0 y en el tercero: 0.4; y Tamaulipas tuvo: 7.8, -0.6 y -0.4 respectivamente (Corona 2006:49).

contribuyó con 23.8 por ciento en promedio durante el periodo de 2003-2008; agrupados en tres bloques se encuentran en primer lugar Coahuila y Chihuahua (37.2 y 25.9), enseguida Nuevo León y Baja California (con 22 y 24.7 %), y por último Sonora y Tamaulipas (19.2 y 13.9 %) (INEGI Sistema de Cuentas Nacionales 2010).

En el empleo, el personal ocupado en la frontera norte en el sector manufacturero sufrió un gran decremento en la mayoría de los estados desde el 2001 como resultado de la crisis maquiladora y la recesión norteamericana<sup>187</sup>. Sin embargo, Nuevo León se mantuvo entre los primeros lugares ocupando un segundo lugar por debajo de Chihuahua (21.6 y 22.3 % respectivamente), mientras que Baja California pasó al tercero (con 18.1 %) durante el 2008 (INEGI Censos Económicos 2009).

Con respecto a las condiciones de vida, diversos índices como el Grado de Marginación de CONAPO, el Grado de Rezago Social de CONEVAL y el Índice de Desarrollo Humano del PNUD colocan a Nuevo León y Baja California en posiciones muy cercanas en cuanto a su desarrollo social, ambos por arriba del promedio nacional<sup>188</sup>. Estos índices son pertinentes pues resumen las distintas condiciones sociales que existen en las entidades, y en su construcción se considera la salud, educación e ingresos monetarios, algunos incluyen las condiciones de la vivienda y otros (como el de CONAPO) toman en cuenta la distribución de

---

<sup>187</sup> “Las ventajas comparativas y el perfil de especialización de los estados fronterizos se deterioraron frente a la competencia de los países asiáticos, en particular de China” lo ha sido factor central para explicar el desempleo en la región desde 2001. Y en Diciembre de 2007 una de las crisis globales más fuertes en el mundo ocasionada por el deterioro de la actividad económica de Estados Unidos con la caída de su PNB, empleo y producción industrial (Calderón, *et al.* 2010).

<sup>188</sup> En el Grado de Marginación de CONAPO 2005 hay tres estados de la frontera norte: Nuevo León, Baja California y Coahuila con grados de marginación Muy Bajos y sus respectivos lugares en el contexto nacional son el 31, 30 y 29 (CONAPO 2006:55); en el Grado de Rezago Social de CONEVAL 2005 la mayoría de los estados del norte se clasificaron con un grado de rezago social Muy Bajo (excepto Chihuahua que es Bajo) y sus posiciones en orden descendente sobre el conjunto nacional son Nuevo León: 32, Coahuila: 30, Sonora: 28, Tamaulipas: 26, Baja California: 25 y Chihuahua: 24 (CONEVAL 2007:38); por último el Índice de Desarrollo Humano del PNUD del 2000 y 2005 señalan en segundo lugar nacional a Nuevo León, seguido de Baja California y Chihuahua (el Distrito Federal es el primero) (PNUD 2009:6).

la población. Sin embargo, la debilidad de estos índices es que no permiten reconocer las heterogeneidades que existen al interior de estos estados, que a groso modo muestran una posición favorable en comparación con el resto del país.

Las asimetrías al interior de un estado pueden ser estudiadas a través del Índice de Desarrollo Municipal Básico (IDMb) que contempla la dimensión social, económica, ambiental y servicios, e institucional. Este índice es interesante pues toma en consideración la densidad poblacional en sus comparaciones y establece conexiones entre ámbitos que tienden a analizarse por separado. Entre sus resultados destaca que las dimensiones ambiental/servicios y social son las que tienen mayor peso en la estructura, es decir son las que más contribuyen al desarrollo municipal y que los municipios más densamente poblados tienden a tener niveles de desarrollo más parecidos entre sí en comparación con los municipios que tienen densidades demográficas menores<sup>189</sup> (Flamand, Martínez y Hernández 2007:12,15).

De esta forma, los datos del IDMb (INAFED 2010) fueron analizados para observar la brecha entre municipios muy desarrollados y poco desarrollados en los estados de Nuevo León y Baja California y se obtuvo que la longitud del primero es muy alta en comparación con la del segundo que se presenta como la menor en el país (0.3966 y 0.0537 respectivamente). La brecha de Nuevo León es similar a la de estados como Oaxaca y Chiapas (0.4467 y 0.3402 respectivamente), lo que permite darse una idea de las grandes diferencias que existen al interior de ese estado.

Las problemáticas sociales que enfrentan Baja California y Nuevo León tienen que ver con la pobreza extrema y la exclusión social que viven las personas que migran a las grandes ciudades en busca de una mayor calidad de vida. Monterrey y su zona metropolitana son un imán económico que atrae a los habitantes de zonas rurales del resto del estado y estados vecinos, mientras que las grandes ciudades de Baja California atraen personas que intentan

---

<sup>189</sup> Los autores agruparon los municipios de acuerdo a su densidad poblacional para compararlos en grupos semejantes en cuanto a su grado de urbanización/ruralidad como en sus posibilidades para proveer bienes y servicios públicos.

cruzar al lado americano y se establecen en la región. La regularización de terrenos para vivienda popular, la dotación de servicios públicos, los índices de violencia y narcotráfico, y la falta de empleos bien remunerados son condiciones que mantienen en un estado de vulnerabilidad a las personas marginadas que habitan estas entidades.

En resumen, Baja California y Nuevo León comparten varios aspectos en su dinámica poblacional, económica y social. Sin embargo, dentro de estas dinámicas hay diferencias que le otorgan a cada uno sus particularidades. En general, ambos estados enfrentan grandes problemáticas relacionadas a su crecimiento poblacional que se reflejan en situaciones de pobreza y marginación tanto en sus grandes ciudades como en sus zonas rurales.

En cuanto a las políticas gubernamentales Baja California es el primer estado mexicano que vivió la alternancia política (1983)<sup>190</sup>. Desde entonces, la gobernabilidad en Baja California (entendida como la capacidad del gobierno para cumplir con sus funciones y legitimarse como tal) ha implicado la necesidad de alianzas, negociaciones y acuerdos entre los partidos generando un ambiente de gobiernos divididos (Concepción 2006:29)<sup>191</sup>.

La política de desarrollo social en el estado maneja en sus documentos oficiales una forma de gobierno vinculada al desarrollo humano que se propone impulsar las potencialidades del individuo y de los grupos sociales organizados<sup>192</sup>. Sin embargo autores como Ruiz (2001) opinan que: el Partido Acción Nacional (PAN) en Baja California “ha terminado imitando o reproduciendo los viejos estilos del PRI” (p.236); además de que las modalidades locales reproducidas de comités de vecinos o de obra no dan lugar a nuevas formas de relación entre

---

<sup>190</sup> Concepción (2006:29) señala que fue desde 1983 cuando en la alcaldía de Ensenada gana David Ojeda del Partido Socialista de los Trabajadores (PST) y en 1986 en ese mismo municipio gana como candidato del PAN Ernesto Ruffo Appel.

<sup>191</sup> El PAN indica el autor se ha convertido en un partido hegemónico en el ejecutivo, sin embargo en la Cámara de Diputados y en los ayuntamientos comparte el poder con el PRI lo que ha generado un ambiente de gobiernos divididos.

<sup>192</sup> Bravo (2006) la examina desde la teoría cultural y explica que desde 1989 con la llegada de Ernesto Ruffo del PAN a la gubernatura del estado el gobierno adoptó una posición individualista e igualitaria en la nueva agenda del desarrollo social del estado.

gobierno y sociedad pues se presenta una práctica clientelar y de control por parte de los gobiernos y en el caso de los grupos sociales “tiende a establecerse un vínculo paternalista y reverencial frente a las autoridades” (p.239); y finalmente que este partido enfrenta en el estado el dilema entre la eficiencia y la democracia<sup>193</sup>.

En Nuevo León, también se vive una situación de gobiernos divididos. La alternancia en la gubernatura de este estado se da en 1997 con Fernando Canales Clariond<sup>194</sup>. Pero en la opinión de autores como Medellín (2006a:88-89) la actuación de este partido no fue la esperada, el partido quedó “pulverizado” al dejar la liberalización política encerrada en la democracia electoral sin lograr la segunda generación de reformas democráticas que darían a la ciudadanía una deliberación pública institucionalizada. Además, entre las críticas que recibe el partido se encuentra la de iglesia católica del estado que señala un sentimiento de pérdida del sentido social en la administración pública (Medellín, 2006b:4-5)<sup>195</sup>.

Estos referentes políticos se señalan para reflexionar sobre la filosofía que predomina en cada estado y de esta forma conocer el contexto político en que se inserta el programa. En Baja California Comunidad DIFerente surge en la administración de Eugenio Elordouy Walter (2001), la tercera gubernatura consecutiva del PAN, bajo su estrategia de intervención directa en comunidades con el programa “Gente Ayudando Gente en Comunidad”. En Nuevo León RMU se da bajo la gubernatura de Fernando Canales Clariond, único periodo gubernamental del PAN; y Comunidad DIFerente surge en la siguiente gubernatura de José Natividad González Parás del PRI.

---

<sup>193</sup> “En la búsqueda de eficiencia, el gobierno se aleja de la sociedad y excluye la participación social, dando lugar a fenómenos muy comentados en Baja California, como la insensibilidad política de los gobiernos, la cual se agudiza ante la ausencia de liderazgos fuertes y definidos” (Ruiz 2001:232).

<sup>194</sup> En este estado la élite empresarial y las clases medias presentan movilizaciones anti-régimen en los años ochentas y se unen al PAN en busca de una democracia electoral y derechos políticos.

<sup>195</sup> La Arquidiócesis de Monterrey en su primera publicación Iglesia-Mundo comentó que si bien se había consumado la alternancia en el poder, esto no había significado una mejor forma de ejercer la función pública y que se observaba una transformación de la administración pública en privada (por el perfil de los funcionarios de primer nivel) y que una probable consecuencia de esto es la pérdida del sentido social de la administración pública (Medellín, 2006b:4-5).

El contexto político es de importancia pues las prioridades de cada gobierno cambian según la filosofía en turno, y los resultados del programa pueden verse afectados por estas situaciones que se analizarán posteriormente en el apartado de articulación.

La filosofía y las prioridades de cada gobierno se señalan en los Planes Estatales de Desarrollo. En Nuevo León, entre los objetivos del Plan Estatal de Desarrollo 2004-2009 se encuentra el combate a la pobreza y atención a grupos vulnerables; y el Programa Sectorial de Desarrollo Social, Combate a la Pobreza y Atención a Grupos Vulnerables (2004-2009) señala como su objetivo estratégico reducir la pobreza extrema y vulnerabilidad con las siguientes líneas de acción: 1) Ampliar las capacidades y habilidades de los pobres y de los grupos vulnerables. 2) Promover el desarrollo de la sociedad civil como fuerza impulsora en la satisfacción de las demandas sociales. Además menciona la cohesión y la corresponsabilidad social como elementos fundamentales a fortalecer “mediante una coordinación eficaz de esfuerzos entre las instituciones públicas y la sociedad civil” (Gobierno del Estado de Nuevo León 2004:7).

En Baja California entre los objetivos del Plan Estatal del Desarrollo 2008-2013 en el área de Superación de la Pobreza y Grupos Vulnerables destacan dos estrategias: 1) Plan de vida digna cuyo objetivo es promover que las personas y familias en condiciones de pobreza, con el apoyo del gobierno, identifiquen problemas estructurales y sociales que generan tal condición y, a la vez, desarrollen capacidades y actitudes tendientes a alcanzar la autonomía socioeconómica y sociocultural a través de la elaboración de un plan de vida digna. Y 2) Empleo e Ingreso Familiar cuyo objetivo es ampliar las oportunidades de empleo de las personas y familias pertenecientes a los grupos prioritarios y vulnerables de la sociedad mediante el desarrollo de capacidades individuales y de la promoción y vinculación a programas institucionales de generación de empleos e ingresos (Gobierno del Estado de Baja California 2008: 149-150).

A pesar de las distintas filosofías, estos planes estatales tienen elementos en común, ambos contemplan la ampliación de capacidades o habilidades de los pobres y sujetos vulnerables como estrategias para el desarrollo social y combate a la pobreza, ambos plantean la

corresponsabilidad social, y en Baja California se puede observar la vinculación de la política de combate a la pobreza con una política de desarrollo a través de sus dos estrategias: vida digna y empleo e ingreso familiar, si es que en realidad se cumple la elaboración de un plan para alcanzar la autonomía socioeconómica por parte de las comunidades marginadas.

Después de esta revisión contextual enseguida se pasa a los resultados del modelo explicativo temporal, posteriormente se examinan las dimensiones que individualmente contribuyen a la participación y gestión, y finalmente se hace una reflexión sobre la articulación de los resultados como propuestas de desarrollo.

## **2. Resultados de la tipología de organización comunitaria (modelo hipotético explicativo)**

El modelo hipotético explicativo que plantea este trabajo busca identificar los posibles caminos que sigue en el tiempo la organización de un grupo de trabajo creado al amparo de un programa gubernamental. El análisis de la organización se limita a aspectos que tienen que ver con la colaboración, prácticas democráticas, capacidades individuales y colectivas, así como el acompañamiento o incidencia que tienen el promotor en las actividades del grupo. La finalidad de este ejercicio es conocer si los programas sociales que persiguen un empoderamiento realmente inducen cambios en la capacidad de agencia individual y grupal sobre sujetos vulnerables que viven en condiciones de marginalidad.

Los resultados del comportamiento temporal de las dimensiones estudiadas (participación, gestión e incidencia) se derivaron del contraste de las respuestas de los grupos en las variables de interés contra las trayectorias esperadas del modelo hipotético explicativo según la tipología propuesta.

### ***Comportamiento temporal de la participación en los estados de Nuevo León y Baja California***

Antes de proceder a examinar el comportamiento de los grupos en el tiempo se recuerdan las hipótesis de partida para entender los resultados (Ver tabla 14). En el caso de la participación, las variables de interés<sup>196</sup> brindaron cuatro tipos de grupos: 1) colaborador incluyente; 2) colaborador excluyente; 3) no colaborador incluyente; y 4) no colaborador excluyente. Y cada uno de éstos tiene una trayectoria esperada en el tiempo que es la que se contrasta con los resultados obtenidos.

---

<sup>196</sup> En colaboración: asistencia a las reuniones y colaboración en actividades del grupo. Y en inclusión: formas democráticas utilizadas en la toma de decisiones, y participación individual en las decisiones del grupo.

**Tabla 14. Hipótesis sobre la evolución de la participación en los grupos según su antigüedad.**

<b>Hipótesis sobre la evolución de la participación en los grupos según su antigüedad.</b>			
<b>COLABORACIÓN</b>	<b>INCLUSIÓN</b>	<b>ETAPA</b>	<b>TRAYECTORIAS ESPERADAS</b>
Colaborador	Incluyente	ANTIGUO Exitoso (Alfa)	Porcentaje menor en grupos nuevos con respecto a los de mayor antigüedad y un aumento conforme pasa el tiempo.
No colaborador	Incluyente	ANTIGUO No Exitoso (Gama)	Porcentaje menor en grupos nuevos con respecto a los de mayor antigüedad y un aumento conforme pasa el tiempo.
Colaborador	Excluyente	SEMI-NUEVO (Beta)	Porcentaje mayor en grupos nuevos con respecto a los de mayor antigüedad y una disminución conforme pasa el tiempo.
No colaborador	Excluyente	NUEVO (Delta)	Porcentaje mayor en grupos nuevos con respecto a los de mayor antigüedad y una disminución conforme pasa el tiempo.

Fuente: Elaboración propia a partir de trabajo de campo.

Primero se hizo un examen agregado sobre todos los datos y ninguna clasificación tuvo la trayectoria esperada. Los grupos no colaboradores excluyentes en 2008 mostraron una disminución con los años, pero en el 2009 no mantuvieron ese comportamiento por lo que se

puede concluir que el resultado no fue consistente en el tiempo. Por otro lado no se pudieron observar las trayectorias esperadas en los grupos colaboradores incluyentes, ni en los grupos no colaboradores incluyentes porque los grupos constituidos en el 2005 tuvieron respuestas extremas en el 2008 que afectaron los resultados<sup>197</sup>. En el 2009 las respuestas de éstos mismos grupos fueron más ecuanímenes, pero aún así tampoco se observaron las trayectorias esperadas. Por lo que respecta a los colaboradores excluyentes tampoco se encontró la trayectoria esperada. De lo anterior se concluye que en el análisis agregado de los grupos en Nuevo León los resultados obtenidos en participación no tuvieron relación con las trayectorias temporales esperadas.

Posteriormente, los siguientes análisis se hicieron sometiendo el mismo modelo hipotético explicativo pero ahora desagregado según la estrategia utilizada: Comunidad DIFerente y Red Móvil Urbana. Esta división responde a la clasificación rural-urbana que cada una atiende por lo que sus resultados son importantes en términos de una comparación entre estrategias.

Así, el análisis de Comunidad DIFerente muestra que nuevamente ninguna trayectoria reflejó el comportamiento esperado en cuanto a las hipótesis temporales del modelo explicativo. Pero, lo que hay que destacar es la consistencia de tres trayectorias en el tiempo: 1) colaborador incluyente; 2) colaborador excluyente; y 3) no colaborador excluyente (Ver tabla 15). Los primeros: colaboradores incluyentes, muestran un gran aumento (83%) del 2008 al 2009 en los grupos nuevos (2008). Los grupos constituidos en el 2007 mantuvieron un alto porcentaje (100%) que va disminuyendo en relación a la antigüedad (excepto los grupos constituidos en el 2004 que muestran un aumento de 7% con respecto a los del 2006 en el año 2008). Los segundos: colaboradores excluyentes, concentran sus mayores porcentajes con los grupos más antiguos lo que significa que a medida que los grupos tienen más años tienden a conservar su colaboración pero aumentan su exclusión, y esta condición fue en aumento de 2008 a 2009 cuando los grupos constituidos en 2004 y 2006 aumentaron sus

---

<sup>197</sup> Los grupos del 2005 durante el año 2008 son reflejo de alguna situación coyuntural en RMU, pues en el 2005 CD no abrió grupos por falta de elementos operativos (recursos humanos, vehículos, materiales, etc.).

porcentajes (en 16 y 10% respectivamente); también llama la atención que los grupos constituidos en el 2007 y 2008 tienen un porcentaje de cero en esta clasificación durante los dos años estudiados. Los terceros: no colaboradores excluyentes, en el 2008 tienen un alto porcentaje en los grupos nuevos (67%) que disminuye completamente en los grupos constituidos en el 2007 y 2006 (en los grupos del 2004 se observa un aumento del 8%), y en 2009 mantuvo una línea recta de 0% para todos los grupos. En cuanto a la trayectoria de los no colaboradores incluyentes, además de no ser la esperada no mantuvo su comportamiento entre 2008 y 2009.

**Tabla 15. Participación rural: Comunidad Diferente en Nuevo León (2008-2009).**

		2004	2006	2007	2008
<b>α</b>	2008	67%	60%	100%	17%
	2009	50%	57%	100%	100%
<b>β</b>	2008	17%	30%	0%	0%
	2009	33%	43%	0%	0%
<b>γ</b>	2008	8%	10%	0%	17%
	2009	17%	0%	0%	0%
<b>δ</b>	2008	8%	0%	0%	67%
	2009	0%	0%	0%	0%

Fuente: elaboración propia a partir de trabajo de campo.

La consistencia en el comportamiento de las tres clasificaciones mencionadas permite hacer algunas interpretaciones sobre el funcionamiento del programa en los grupos de trabajo localizados en zonas rurales del estado. El que los grupos colaboradores e incluyentes vayan disminuyendo con paso del tiempo significa que el modelo va perdiendo fuerza con sus grupos más antiguos. El que la exclusión y colaboración sean también características de los

grupos con mayor antigüedad se puede interpretar como la pérdida de prácticas democráticas en los grupos conforme avanzan en el tiempo. Y el que el porcentaje de grupos no colaboradores y excluyentes disminuya drásticamente en sólo un año y se mantenga casi siempre en un porcentaje de cero implica que la estrategia tiene resultados efectivos inmediatos al generar cambios en un año en la conducta inicial de los grupos.

Estas interpretaciones se derivan de las entrevistas efectuadas a los miembros de los grupos durante el trabajo de campo quienes manifiestan que: “al principio éramos más [personas]”, “antes venían seguido [los promotores] ahora no”, “al principio entre varias que se escogieron para trabajar sólo quedan dos, nomás dijeron que si, se les hizo muy pesado o algo, pero estamos contentos trabajando con el programa” “La gente es muy egoísta, como ella [la facilitadora] la lleva muy bien conmigo no hallan como ponernos en mal y ahí entran los problemas. Aquí no muy bien me quieren, porque yo siempre les digo las verdades y eso no les gusta [...]”.

**Gráfica 1. Comunidad DIFerente en Nuevo León, trayectoria de  $\alpha$  2008-2009 según años de conformación de los grupos.**



Fuente: elaboración propia a partir del trabajo de campo.

Estas interpretaciones deben examinarse en función del diseño operativo de la estrategia en el estado que se aplicó hasta el 2008 en donde los grupos nuevos recibían la visita frecuente de las facilitadoras y paulatinamente se iba reduciendo hasta llegar a una vez al mes donde se da seguimiento a las actividades del plan comunitario y/o se hace entrega de apoyos<sup>198</sup>. Esto puede explicar en parte, los resultados efectivos inmediatos positivos que reflejan los grupos nuevos en su primer año de vida los cuales van mermando conforme la presencia del promotor es menos continua. Por otra parte también debe considerarse que ninguna estrategia (CD y RMU) abrió grupos en el 2009 ante el cambio de gobierno estatal. Lo anterior afectó la consistencia en los resultados de los grupos no colaboradores excluyentes sobre los grupos nuevos ya que no se pudo comprobar el mismo comportamiento entre el 2008 y 2009; pero lo que sí se pudo observar fue la consistencia en los grupos antiguos y seminuevos en esta clasificación manteniéndose en cero por ciento casi todo el tiempo.

En el análisis de la Red Móvil Urbana tampoco se obtuvo ninguna trayectoria esperada y sólo la conducta de los grupos no colaboradores excluyentes tuvo una consistencia en el tiempo. Estos grupos manifiestan una conducta cíclica errática (el segundo año aumentan sus porcentajes, el tercer o cuarto año los disminuyen, y posteriormente los vuelven a aumentar, todo esto en un rango de 0 a 33%) (Ver tabal 16). Aquí también se debe destacar que el comportamiento de los grupos colaboradores incluyentes es similar a los de CD durante el 2008 (aun considerando la respuesta extrema de los grupos conformados en el 2005): el pico más alto se ubica en los grupos con un año de antigüedad, disminuye drásticamente en los grupos de dos años y retoma impulso en los grupos de tres (en CD) y hasta cuatro (en RMU)

---

<sup>198</sup> En teoría así funciona la operación, sin embargo en la visita a campo durante el 2008 se observó que no todos los grupos “antiguos” contaban con su encuentro mensual (ya sea con la promotora o con el equipo estratégico), lo que resultaba en grupos que tenían más contacto en comparación con otros que no contaban casi con la presencia del programa. Lo anterior fue resuelto en 2009 cuando se estableció un número de visitas obligatorias al mes (del equipo estratégico) para todos los grupos independientemente de la etapa en que se encontraran (apertura o seguimiento) en las que todos recibirían un taller con un tema específico además del seguimiento normal de sus actividades.

años de antigüedad<sup>199</sup>. Sin embargo, a diferencia de CD, el comportamiento de los colaboradores incluyentes de RMU durante el 2008 no fue consistente con el de 2009. En el 2009, después de la disminución en los grupos de dos años de antigüedad, tuvo un incremento continuo con el paso del tiempo. Por su parte, la trayectoria de colaboradores excluyentes y no colaboradores incluyentes además de no presentar el comportamiento esperado (mayores porcentajes en grupos nuevos y en grupos antiguos respectivamente) tampoco tuvieron consistencia en el tiempo.

**Tabla 16. Participación urbana: Red Móvil Urbana Nuevo León (2008-2009).**

		2004	2005	2006	2007	2008
<b>α</b>	2008	67%	0%	33%	60%	33%
	2009	75%	67%	67%	40%	100%
<b>β</b>	2008	17%	25%	11%	10%	11%
	2009	0%	33%	0%	40%	0%
<b>γ</b>	2008	0%	75%	44%	10%	44%
	2009	0%	0%	0%	0%	0%
<b>δ</b>	2008	17%	0%	11%	20%	11%
	2009	25%	0%	33%	20%	0%

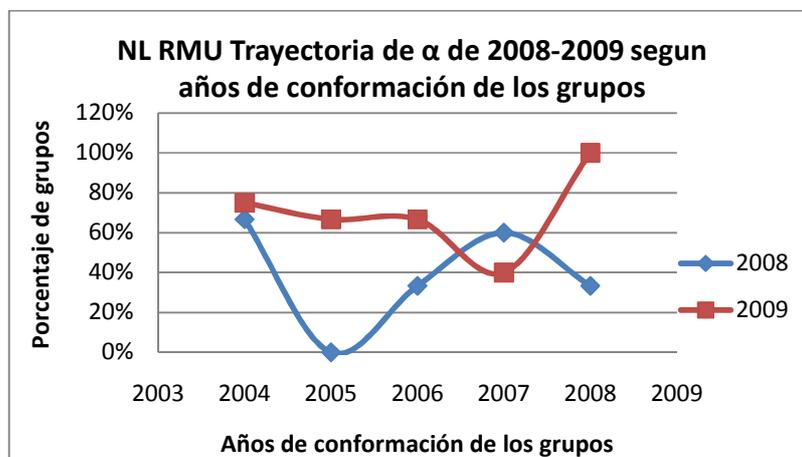
Fuente: elaboración propia a partir de trabajo de campo.

En resumen, la participación en la Red Móvil Urbana no tuvo las trayectorias esperadas en el tiempo, pero sus grupos no colaboradores excluyentes mostraron una consistencia que refleja un carácter cambiante en sus respuestas durante el periodo examinado. La interpretación de

<sup>199</sup> Se podría pensar que la diferencia en tiempos entre estrategias puede implicar plazos de recuperación distintos entre los grupos urbanos y o rurales, pero el comportamiento inconsistente de los colaboradores incluyentes urbanos en 2009 (que reflejan mayores niveles conforme la antigüedad en los grupos) en contraste con el de los colaboradores incluyentes rurales (que mantienen sus niveles) no permite corroborar esta posible situación.

estos resultados nuevamente debe hacerse tomando en cuenta la metodología del programa. Los grupos cambian continuamente de promotor en base a su antigüedad, el número de visitas se reduce, y la manera de encuentro entre los grupos y el promotor también cambia. Los que pueden estar manifestando sus respuestas es una continua inadaptabilidad a la forma de trabajo que se refleja en sus cambios de opinión en periodos cortos de tiempo. Por otra parte, el que el comportamiento de los grupos colaboradores incluyentes sea similar a CD durante el 2008 y que en el 2009 haya mostrado una inconsistencia derivada de cambios positivos refleja una mejoría en la efectividad del programa durante este periodo lo que se comprueba más adelante al examinar las diferencias en los resultados de cada estrategia de acuerdo al aumento de los grupos colaboradores incluyentes (Ver Gráfica 2).

**Gráfica 2. Red Móvil Urbana en Nuevo León, trayectoria de  $\alpha$  2008-2009 según años de conformación de los grupos.**



Fuente: elaboración propia a partir del trabajo de campo.

Las similitudes que guardan los resultados de Comunidad DIFerente y Red Móvil Urbana son: 1) el comportamiento de sus grupos nuevos (2008) colaboradores incluyentes y no

colaboradores excluyentes<sup>200</sup>; y 2) la disminución del porcentaje de grupos colaboradores incluyentes en el corto plazo y su recuperación paulatina a lo largo del tiempo. Lo anterior se interpreta como la efectividad de ambas estrategias durante el primer año y su pérdida de fuerza en los años subsecuentes, que es cuando en el número de visitas a los grupos disminuye. Ahora bien, si se considera que la intención de estos programas es la de lograr un proyecto comunitario a largo plazo, entonces debe tenerse cuidado cuando se manifiestan los puntos más altos de colaboración y participación en los primeros años, ya que será muy difícil lograr una articulación de proyectos y actividades si los grupos no manifiestan una unidad continua. Esto es, ¿los resultados de corto plazo que se presentan en la participación son suficientes para sostener acciones de largo alcance? Probablemente no, y además se debe tomar en cuenta la aparición en medio rural de grupos colaboradores excluyentes en los más antiguos, lo que significa que las actividades del grupos con el tiempo enfrentan, además de una menor participación, la monopolización de decisiones sobre unas cuantas personas lo que va limitando los beneficios y el tiempo de vida de cualquier propuesta.

Ahora bien, si se evalúa el desempeño de cada estrategia sólo por el comportamiento de los grupos colaboradores e incluyentes durante el periodo 2008-2009 se tiene a grandes rasgos que RMU aumentó sus porcentajes en los grupos antiguos (2004, 2005 y 2006) mejorando así su participación y CD mantuvo el alto nivel en sus grupos nuevos (los constituidos en 2007 y 2008)<sup>201</sup>. Esta mejoría en sus resultados pudo haberse originado por la falta de apertura de grupos nuevos en el 2009 ya que significa una menor carga de trabajo para ambas estrategias e implica una mayor concentración sobre los grupos establecidos.

---

<sup>200</sup> Los colaboradores incluyentes se muestran bajos el primer año y en el segundo aumentan drásticamente (CD 83% y RMU 67%); y los no colaboradores excluyentes disminuyen ampliamente en el caso de CD (67%) y en menor grado en RMU (11%) del 2008 al 2009.

<sup>201</sup> RMU tuvo un incremento de colaboradores incluyentes de 67% en contra de 83% de CD en grupos constituidos en el 2008 y tuvo una disminución de 20% en contra de ninguna variación de CD en los grupos constituidos en 2007. En los grupos constituidos en 2004, 2005 y 2006, RMU tuvo un aumento de colaboradores incluyentes de 18, 67 y 34% correspondientemente en contra de la disminución de CD en sus grupos del 2004 y 2006 de 17 y 3% respectivamente.

En conclusión se observa que en Nuevo León el tiempo no es el principal factor que determina el grado de participación de los grupos de desarrollo sino más bien es la metodología estatal. Los grupos tienen una respuesta inmediata muy alta al programa que se ve truncada por el cambio que manifiestan los procesos de seguimiento estatal. Si se busca aumentar o mantener un nivel alto de participación es necesario que la metodología garantice el menor número de cambios en sus visitas, de manera que se mantenga el dinamismo inicial y los grupos puedan desarrollar en mejores condiciones sus actividades. Lo anterior permitirá por un lado mayor tiempo para madurar sus procesos de integración y por otro que las actividades y proyectos se lleven a cabo con mayores niveles de colaboración y formas democráticas en sus decisiones.

En Baja California el análisis agregado de la trayectoria de la participación en el tiempo indica que ninguna clasificación verificó la hipótesis temporal. Aunque la información del 2010 es de sólo el 16% del total de grupos encuestados en el 2008<sup>202</sup>, los resultados no deben descartarse pues rescatan la opinión de los miembros con mayor antigüedad, los que ahora pertenecen a otros grupos<sup>203</sup>.

En el periodo examinado hubo varias consistencias: 1) una mayor proporción de grupos colaboradores incluyentes en el año 2007 con respecto al 2008; 2) falta de grupos en la clasificación colaborador excluyente; 3) la mantención de niveles bajos de no colaborador, excluyente y 4) la eliminación de grupos no colaboradores incluyentes en los grupos del 2007 con respecto a los del 2008.

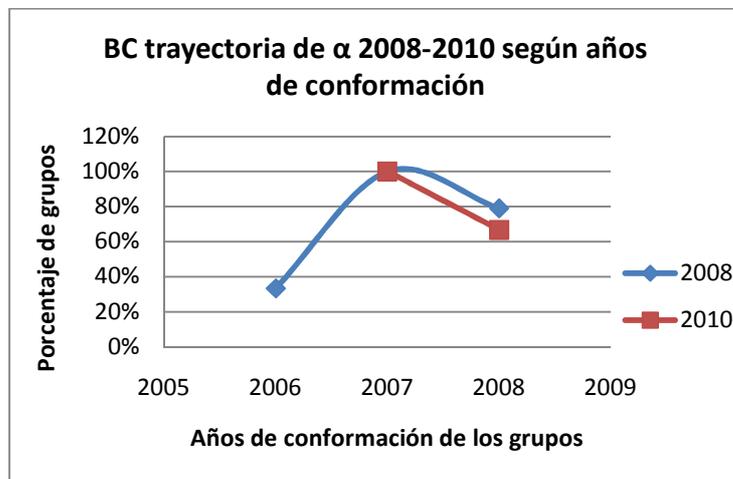
---

<sup>202</sup> Hubo cambios en la operación del programa que se reflejaron en siete bajas de los grupos encuestados en el 2008 y se conformaron nuevos grupos en 2009 sin darles seguimiento a los del 2008. Por otra parte, no se pudo encuestar a los grupos de la parte rural de Ensenada ni a los de Mexicali por motivos fuera del alcance de la investigación (una temporada de lluvias abundante en San Quintín a principios de año que impidió el acceso temporal y las reuniones de los grupos se vieron alteradas; después un temblor en Mexicali, que produjo que el trabajo del DIF Baja California se viera volcado a auxiliar a los damnificados durante los meses de Abril y Mayo del 2010).

<sup>203</sup> Los grupos encuestados en el 2008 en su mayoría o fueron o dados de baja, o no tuvieron seguimiento durante el 2009.

La interpretación de estas consistencias es que a medida que pasa el tiempo el programa está formando grupos con un nivel más alto de participación, ya que se observa un aumento de colaboradores incluyentes, los colaboradores excluyentes no existen, hay bajos niveles de no colaboradores excluyentes y los no colaboradores incluyentes se eliminan en los grupos del 2007. Las respuestas de los grupos constituidos en el 2006 durante el 2008 contrarrestan esta situación, ya que en éstos se muestra una disminución de los colaboradores incluyentes (de casi 70%) con respecto a los del 2007 (Ver Gráfica 3). Sin embargo, estos grupos constituyen en conjunto el 12% de la población total en 2008 por lo que en términos de mayoría no reflejan la situación general del estado.

**Gráfica 3. Comunidad DIFerente en Baja California, trayectoria de  $\alpha$  según años de conformación de los grupos (2008-2009)**



Fuente: elaboración propia a partir del trabajo de campo.

Para comprender los resultados de Baja California es necesario recordar la operación del programa CD hasta antes del 2009. Desde que se inició el trabajo con los grupos (2006), año con año renovaban integrantes, planes de trabajo, y rotaban promotores periódicamente. La intención era que fueran personas distintas las que integraran los grupos, pero en la práctica

varios miembros “antiguos” seguían siendo parte del grupo. Esta forma de operación es una contradicción del objetivo del programa, el cual intenta consolidar personas en el tiempo que promuevan un trabajo comunitario.

Por ello, lo que se puede estar observando en los resultados de Baja California es que los grupos se mantienen en una fase inicial de entusiasmo por la entrada permanente de miembros nuevos. Los grupos muestran altos niveles de participación a lo largo del tiempo pues va gente nueva y que el grupo crece (en número de miembros) lo que motiva a algunos integrantes antiguos a continuar.

Antes de pasar a los resultados del análisis desagregado por contexto rural-urbano debe aclararse que los de rural sólo se presentan para el año 2008 mientras que los de urbano son del 2008 y 2010, por lo que es recomendable tomar los primeros como parciales<sup>204</sup>.

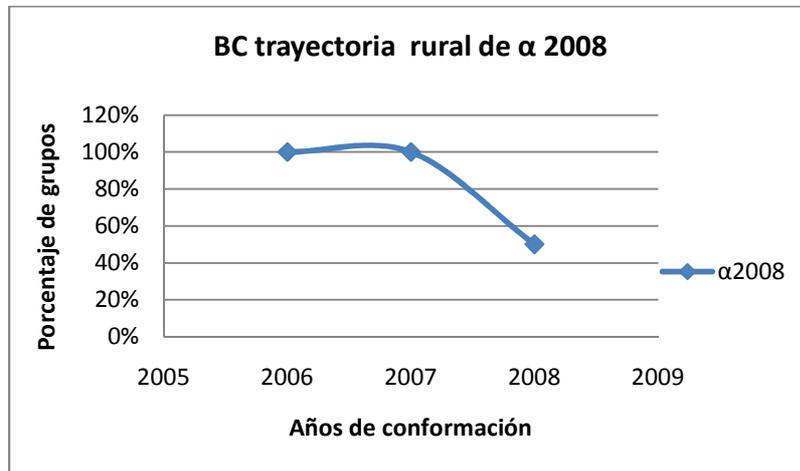
Del análisis desagregado según contexto rural-urbano se obtuvieron los siguientes resultados: En el medio rural durante 2008 sí se observó la trayectoria esperada en los grupos colaboradores incluyentes, es decir un aumento conforme su tiempo de antigüedad. Los grupos del 2006 y 2007 muestran un grado mayor de participación que los del 2008 (Ver Gráfica 4).

En medio urbano la trayectoria de los colaboradores incluyentes no sigue el patrón temporal supuesto, efectivamente se nota un aumento entre los grupos del 2008 y 2007, pero esta situación cambia por los grupos del 2006 (Ver Gráfica 5).

---

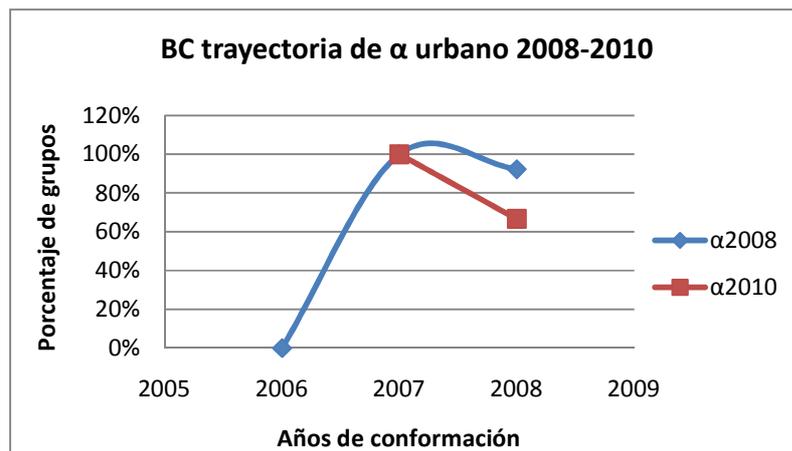
<sup>204</sup> En el 2010 no aparece la respuesta de los dos grupos urbanos constituidos en el 2006 porque uno se dio de baja y en el otro todos sus integrantes eran completamente nuevos.

**Gráfica 4. Comunidad DIFerente en Baja California, trayectoria rural de  $\alpha$  según años de conformación de los grupos (2008).**



Fuente: elaboración propia a partir del trabajo de campo.

**Gráfica 5. Comunidad DIFerente en Baja California, trayectoria urbana de  $\alpha$  según años de conformación de los grupos (2008-2010).**



Fuente: elaboración propia a partir de trabajo de campo.

Durante el 2008 el medio rural no tuvo grupos en las clasificaciones colaborador excluyente, pero sí tuvo en no colaborador incluyente y no colaborador excluyente (33% y 17%) en los grupos constituidos ese mismo año. Esto indica que los grupos no inician necesariamente con características positivas, sino que muestran una heterogeneidad en su interior que se va reduciendo favorablemente con el tiempo.

En el medio urbano tampoco hubo grupos colaboradores excluyentes. En 2008 los no colaboradores incluyentes y no colaboradores excluyentes se concentraron en los grupos constituidos en el 2006 (50% cada uno); y en el 2010 aparece un 33% de grupos no colaboradores incluyentes en los constituidos en 2008. Lo anterior coloca nuevamente a los grupos del 2006 en la peor situación ya que presentan los grados de participación más bajos. Estos datos pueden estar señalando un agotamiento de las personas que constituyen los grupos del 2006 o el techo o límite temporal de los instrumentos del programa. Los instrumentos del programa se dirigen a cubrir necesidades inmediatas e individuales de los miembros (como por ejemplo los proyectos productivos de carritos de comida, taller de máquina de coser, taller de manualidades, etc.) donde una vez que reciben la capacitación o apoyo no tienen más razones para quedarse.

Finalmente, en el caso urbano, los grupos constituidos en 2007 mantienen altos grados de participación después de un año de trabajo, mientras que el porcentaje de los constituidos en el 2008 se redujo en 25%.

Para cerrar este apartado se concluye que los resultados de Baja California, tanto en medio rural como en urbano, se explican mejor por la estrategia estatal adoptada que como producto del tiempo. La metodología que ha seguido Baja California desde el 2006 al 2008 es la de reuniones permanentes con los grupos por semana, independientemente de su tiempo de conformación. De esta forma mantuvieron una formación continua que se manifiesta en altos grados de participación con el tiempo (excepto en los grupos urbanos del 2006).

El hecho de que cada año renueven a los miembros afecta los resultados del modelo explicativo en la medida en que no se consideró un porcentaje de integrantes nuevos superior

o constante al inicial en las etapas de maduración. En este sentido los resultados de Baja California proveen una nueva hipótesis: Los altos grados de participación surgen y se mantienen por la incursión de miembros nuevos de manera constante. Los miembros nuevos mantienen en una fase inicial de entusiasmo al grupo a lo largo del tiempo.

Por otra parte, el hecho de la instalación de los módulos o casas “móviles” en zonas deprimidas permitió que los promotores tuvieran un lugar físico permanente, instaurándose con el tiempo como parte de la comunidad. Además, estos sitios de reunión son neutrales, lo que evita problemas y disconformidades entre los miembros. Estas casas móviles significan una gran ventaja para cualquier estrategia que intente un desarrollo comunitario permanente y cercano a la localidad<sup>205</sup>.

Otra situación que debe hacerse notar es que a pesar de que este programa fue de importancia menor sobre otras estrategias estatales del 2006 al 2008, los resultados que presenta en la dimensión de participación son efectivos. Lo anterior es de importancia pues puede estar manifestando que el programa en sí no es el que está produciendo los resultados, sino lo es la presencia continua del promotor en la localidad, lo que también va en contra del propósito del programa cuando se piensa que intenta formar grupos autogestivos en el tiempo.

Al comparar los resultados de Nuevo León con los de Baja California se encuentran las siguientes similitudes: 1) La temporalidad de los grupos no determina su grado de participación sino más bien es la estrategia estatal. 2) La continuidad de reuniones entre el grupo y los promotores (facilitadores) tienen efectos directos sobre la participación de los grupos. 3) Los grupos no inician con características positivas, muestran una heterogeneidad en su interior al comienzo pero en el transcurso de un año logran, bajo una metodología de reuniones continuas, una efectividad inmediata. 4) La participación de corto plazo obtenida

---

<sup>205</sup> En las localidades donde no existe un módulo del DIF (que es el caso de San Quintín y algunas colonias de Mexicali) los promotores experimentan mayores dificultades para llevar a cabo su trabajo al conseguir espacios públicos permanentes para las reuniones con cierto grado de acondicionamiento, o pedir permisos en domicilios particulares.

en ambos estados no es suficiente para respaldar acciones de mayor alcance en el tiempo, pues ambas estrategias muestran o un techo o una disminución con la antigüedad.

Las diferencias entre sus resultados a grandes rasgos indican que: la naturaleza del programa puede ser transformada y aún así presentar resultados positivos, es el caso de Baja California cuya metodología hasta el 2008 no es congruente con los objetivos del programa y sus resultados en participación son efectivos. Y en Nuevo León a pesar de que la estrategia CD es congruente con los objetivos del programa, los resultados en participación no son favorables en los grupos con mayor antigüedad.

### ***Comportamiento temporal de la gestión en los estados de Nuevo León y Baja California***

Vista la gestión como una dimensión compuesta de la suma de capacidades y la incidencia del promotor, primero se hará referencia a las hipótesis de partida de las capacidades para entender los resultados en el tiempo en ambos estados.

En el caso de las capacidades<sup>206</sup>, las variables de interés brindaron tres tipos de grupos: 1) capacidad alta; 2) capacidad media; y 3) capacidad baja. Y cada uno de estas categorías tiene las siguientes hipótesis sobre las trayectorias esperadas en el tiempo:

---

<sup>206</sup> Las capacidades son el conjunto de habilidades que tienen los miembros para llevar a cabo diligencias dirigidas a actividades o proyectos del grupo y las variables clave utilizadas para expresarla son: grado de habilidad para hablar en público; habilidad para llegar a consensos; y actitud sobre capacidad propia para ayudar a los problemas de la comunidad.

**Tabla 17. Hipótesis sobre la evolución de las capacidades en los grupos según su antigüedad.**

<b>Hipótesis sobre la evolución de las capacidades en los grupos según su antigüedad.</b>			
<b>CAPACIDAD</b>	<b>CLASIF</b>	<b>ETAPA</b>	<b>TRAYECTORIAS ESPERADAS</b>
Alta	1	ANTIGUO	Porcentaje menor en grupos nuevos con respecto a los de mayor antigüedad y un aumento conforme pasa el tiempo.
Media	2	Semi-nuevo	Porcentaje mayor en grupos de antigüedad media
Baja	3	Nuevo	Porcentaje mayor en grupos nuevos con respecto a los de mayor antigüedad y una disminución conforme pasa el tiempo.

Fuente: elaboración propia a partir de trabajo de campo.

Los resultados agregados de Nuevo León sobre sus capacidades fueron que ninguna clasificación siguió la trayectoria esperada según las hipótesis temporales planteadas y tampoco hubo un sólo comportamiento consistente en el tiempo. Nuevamente destaca la respuesta extrema de los grupos del 2005 que muestran en la capacidad alta durante el 2008 una respuesta extrema negativa (con 0%), que cambia drásticamente en el 2009 (aumenta en 67%) Otro dato que llama la atención es que en el 2008 la capacidad baja se concentra en los grupos nuevos (2008 con 53%) y disminuye drásticamente en un año (a 0%) en los grupos más jóvenes (los constituidos en el 2007 y 2008). Y por último los grupos con capacidad media en 2008 se concentran (con 75%) en los constituidos en 2005 que para el 2009 disminuyen sus porcentajes a cero y los que sobresalen son los del 2007 (con 33%).

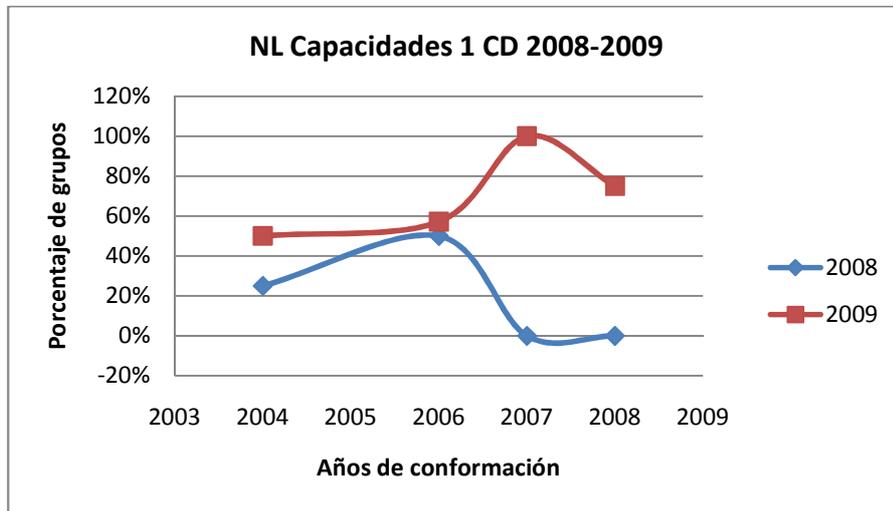
De los anteriores datos se concluye que aparentemente las capacidades de los grupos no son un resultado paulatino que se observe con el tiempo, sino que los grupos las manifiestan en periodos cortos de un año donde cambian sus respuestas. Las respuestas de grupos extremos del 2005 confirman lo anterior cuando en el 2008 se concentran en medias (75%), y bajas (25%) y en el 2009 en altas (67%) y bajas (33%).

Ahora bien, dividida por contexto (rural-urbano), los resultados de capacidad en Nuevo León son: En CD las capacidades altas, bajas y medias no siguieron la trayectoria esperada de las hipótesis temporales propuestas, y tampoco ninguna clasificación tuvo consistencia entre 2008 y 2009.

Los resultados de esta estrategia son similares al agregado en el sentido de cambios drásticos en periodos cortos de la percepción de los miembros sobre su capacidad. En capacidades altas, los grupos del 2007 y 2008 muestran grandes cambios en un año (pasan de porcentajes de cero a 100 y 75%), mientras que los grupos de 2006 y 2004 tienen diferencias menos radicales (Ver gráfica 6). En capacidades medias los grupos del 2007 también presentan cambios importantes (de 100% en el 2008 a 0% en 2009). Y en capacidades bajas los grupos nuevos (2008) son los que disminuyen drásticamente (de 67% pasan a 0% en un año).

De lo anterior se observa que los grupos que manifiestan los mayores cambios positivos son del 2007 y 2008, que son los más nuevos de la estrategia, y los grupos del 2006 y 2004 son más moderados en éste aspecto.

**Gráfica 6. Comunidad DIFerente en Nuevo León, trayectoria de capacidades altas según años de conformación de los grupos (2008-2009).**



Fuente: elaboración propia a partir de trabajo de campo.

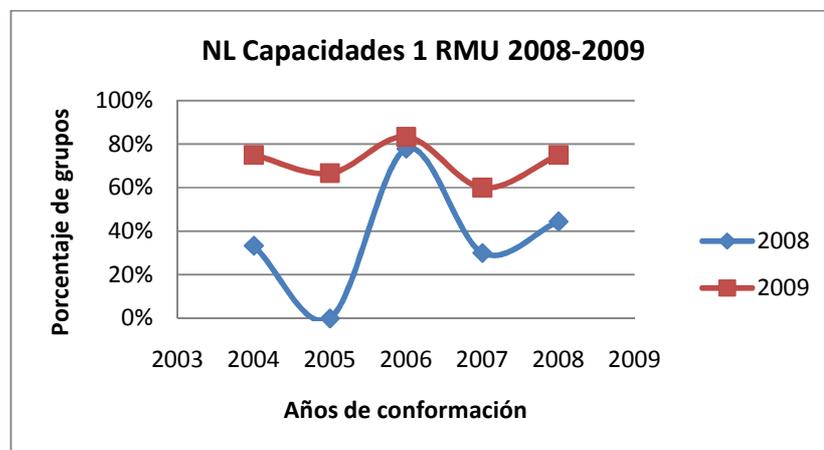
Si se evaluara el desempeño de CD 2008-2009 en términos del comportamiento de los cambios en las altas y bajas capacidades de los grupos se tiene que el programa aumentó en mayor proporción las capacidades altas de los grupos nuevos (2007 y 2008) que la de los grupos más antiguos (del 2006 hacia atrás); y por ende que las capacidades bajas de los grupos nuevos (2007 y 2008) fueron reducidas completamente, mientras que las de los grupos más antiguos fueron en aumento.

Estos resultados señalan que el programa en este estado muestra resultados en capacidades en un periodo muy corto que va de uno a dos años, y que desafortunadamente los grupos más viejos al menos perciben menores avances en el aspecto de capacidades que los nuevos. Esto puede estar implicando que las capacidades examinadas (dos individuales y una colectiva) muestran un techo en un corto periodo, por lo que en los grupos con mayor antigüedad deben trabajar otro tipo de capacidades más específicas o especializadas en temas como planeación, manejo de recursos, resolución de conflictos, etc. que estén más encaminados a mejorar el desempeño del trabajo colectivo.

Otra posible respuesta a este comportamiento es que al igual que se vio en la participación los grupos relacionen sus capacidades con la visita del promotor, pero este comportamiento se examinará con mayor detalle en el apartado de incidencia.

En RMU las trayectorias esperadas no se obtuvieron en capacidades, y de no ser por las respuestas extremas de los grupos del 2005 se podría hablar de dos consistencias en la capacidad alta y la capacidad media (Ver gráfica 7). Llama la atención que estas dos consistencias tengan comportamientos cíclicos<sup>207</sup>. Esta conducta recuerda la de los grupos de RMU en participación, lo que puede fortalecer la idea de que los cambios en capacidades también se reflejan en función de la metodología operativa.

**Gráfica 7. Red Móvil Urbana en Nuevo León, trayectoria de capacidades altas según años de conformación de los grupos (2008-2009).**



Fuente: elaboración propia a partir de trabajo de campo.

<sup>207</sup> La capacidad alta inicia con una disminución en los grupos nuevos, después un aumento en los grupos de antigüedad media (donde alcanza su máximo en 83%) y finalmente da paso a otra disminución. La capacidad media por su parte comienza con un aumento seguido de una disminución y un posterior aumento.

Las respuestas en capacidad baja por su parte anuncian que los grupos nuevos son los que perciben mayores cambios positivos, mientras que los más antiguos en menor grado<sup>208</sup>. En este aspecto los resultados se parecen a los de CD lo que puede estar reflejando el alcance de un techo en capacidades en un periodo corto de tiempo.

Sin embargo, a diferencia de CD, RMU muestra en capacidad alta un comportamiento, que aunque cíclico, es más estructurado o equilibrado en sus cambios y denota una lucha continua por el aumento de capacidades en los grupos, mientras que CD no muestra incrementos o más bien mantiene a la baja sus resultados.

Lo anterior probablemente es el reflejo de sus propuestas temáticas, RMU va especializando sus temas con el paso del tiempo (talleres de sostenibilidad y un diplomado de gestores comunitarios a las personas interesadas), lo que quizás influye en sus respuestas que manifiestan ciclos de aprendizaje continuos derivados de la metodología.

Ahora bien, si se evaluara el desempeño de RMU 2008-2009 en términos del cambio en capacidades altas y bajas de sus grupos se tiene que en general hubo un aumento en la capacidad alta de todos sus grupos con respecto al 2008. Además, la respuesta de los grupos constituidos en 2005 durante el 2009 fue más equilibrada por lo que se puede decir que experimentaron en este periodo un cambio positivo, pero aún así son los que mayores porcentajes de capacidad baja manifiestan.

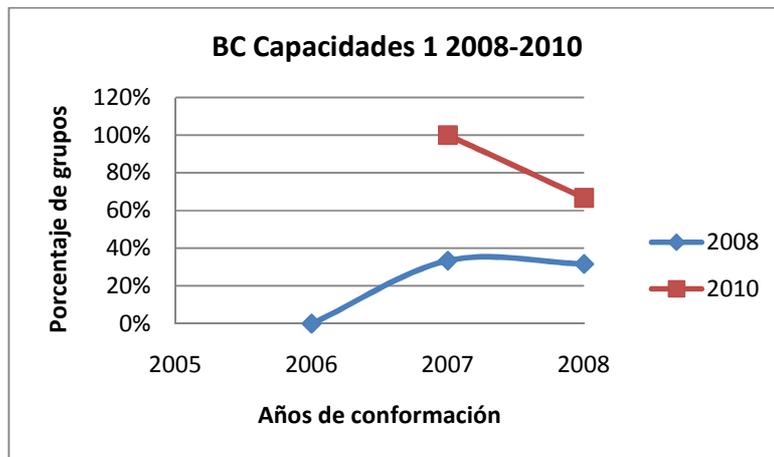
Por su parte, el estado de Baja California tiene en los resultados agregados de capacidades sólo un comportamiento consistente y esperado pero de manera parcial: la alta capacidad, que muestra en los dos años examinados un aumento entre los grupos del 2008 y 2007 (Ver gráfica 8). Este resultado es interesante pues indica que los grupos del 2007 presentan mayor grado de avance con respecto a sus semejantes del 2008 que es lo esperado. Sin embargo,

---

<sup>208</sup> En 2008 los porcentajes de capacidad baja disminuyen paulatinamente conforme la antigüedad de los grupos (2008 44%, 2007 30%, 2006 22%, 2005 25% y 2004 17%); pero en 2009 los grupos más nuevos (2007 y 2008) son los que presentan los niveles más bajos (de 0%) en lugar de que fueran los más antiguos (el 2006 y 2005 tienen porcentajes de alrededor de 20% y 30% respectivamente con respecto a los primeros).

queda pendiente la explicación de la respuesta de los grupos del 2006 que para el 2008 no mostraron tener el mismo comportamiento.

**Gráfica 8. Comunidad DIFerente:  
Capacidades altas en el estado de Baja California 2008-2010.**



Fuente: elaboración propia a partir de trabajo de campo.

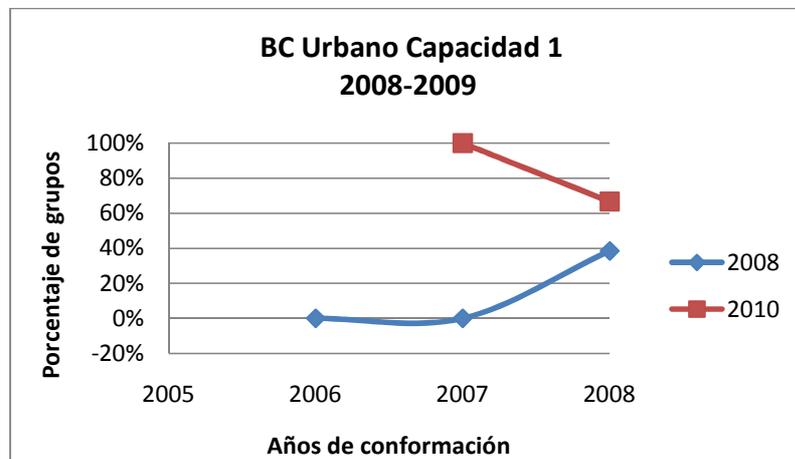
En el ámbito rural durante el 2008 las capacidades altas se concentran en los grupos del 2007 (100%); y las capacidades bajas en los grupos del 2006 (100%). Los grupos del 2008 dividen sus respuestas en las tres clasificaciones, pero la mayoría lo presentan en baja (50%), y media (33%) y sólo un porcentaje menor en alta (17%). Para 2009 se carece de información.

En estos resultados nuevamente, al igual que en la participación, los grupos del 2006 tienen respuestas negativas, y los grupos nuevos (2008) muestran en su mayoría capacidades bajas y medias, mientras que los del 2007 altas. Lo anterior puede estar reflejando, como en el caso de Nuevo León, que las capacidades examinadas muestran un techo en un corto plazo y que para asegurar que éstas sigan fortaleciéndose en el tiempo es necesario que la estrategia después del primer año de capacitación empiece a tratar temas más especializados en cuanto a administración de proyectos.

En urbano las capacidades en este estado no presentaron consistencias y sólo la capacidad alta presentó en el 2010 la trayectoria esperada (Ver gráfica 9). En 2008 los grupos nuevos fueron los que mayor porcentaje presentaron en capacidad alta (38%) cuando se hubiera esperado que tuvieran los menores. Y en el 2010 los grupos del 2007 son los que mayor porcentaje presentan (100%) seguidos por los del 2008 (con 67%). Los resultados del 2008 se pueden explicar por la metodología estatal que en teoría renovaba a sus integrantes, pero en la práctica mantenía a varios de éstos, lo que refleja los mayores porcentajes de los grupos nuevos. Y los resultados del 2010 se explican por la operación que ha tenido el municipio de Ensenada (que es donde se ubica el único grupo encuestado del 2007) donde el 86% de los encuestados dice tener más de un año de antigüedad en el grupo.

**Gráfica 9. Comunidad DIFerente:**

**Capacidades altas en medio urbano en el estado de Baja California 2008-2010.**



Fuente: elaboración propia a partir de trabajo de campo.

Los resultados de capacidad media y capacidad baja<sup>209</sup> confirman por otra parte que las capacidades examinadas tienen un techo de realización o cumplimiento de periodo muy corto de aproximadamente un año. La efectividad de las temáticas que se manejan en el primer año o la etapa de efervescencia que vive un grupo nuevo ayudan notablemente a los miembros en su perspectiva sobre el aumento de sus capacidades.

Ahora bien, algunos puntos comunes o diferentes que se observaron entre Nuevo León y Baja California en sus capacidades son:

- El tiempo no es un factor determinante en las capacidades de los grupos, sino más bien es la metodología de cada estado la que imprime los resultados.
- Los mayores cambios en capacidades se presentan en los grupos nuevos de forma positiva en el transcurso de un año que es cuando tienen mayor contacto con el promotor o facilitador.
- Los grupos más antiguos en medio rural tienden a disminuir sus porcentajes en capacidades.
- En urbano las capacidades altas muestran en promedio mayores porcentajes en Nuevo León que en Baja California en los dos años estudiados<sup>210</sup>.

La segunda dimensión considerada de gestión es la incidencia del promotor. La intención de esta variable era la de recuperar el grado de autosuficiencia con la que trabajan los grupos, pero en campo se observó que más bien se entendía como la presencia del promotor en la localidad, por lo que los resultados se interpretan en ese sentido.

---

<sup>209</sup> En 2008 la capacidad baja se concentró en los grupos nuevos (15%) mientras que el resto de los grupos tuvo porcentajes nulos, y en 2010 los grupos del 2008 disminuyeron sus porcentajes a cero y el resto de los grupos los mantuvo en cero. En 2008 la capacidad media concentró sus porcentajes en los grupos del 2006 y 2007 (100%) y los grupos del 2008 tienen casi la mitad (46%). En 2010 el mayor porcentaje lo tienen los grupos del 2008 (33%).

<sup>210</sup> En 2008 RMU presentó su máximo porcentaje en capacidades altas de 78% en sus grupos de 2006, y en 2009 de 83% en esos mismos grupos y CD en Baja California en 2008 tuvo 38% en sus grupos nuevos y en 2009 en los grupos del 2007 con 100%.

En el caso de la incidencia<sup>211</sup>, las variables de interés generaron tres clasificaciones: 1) incidencia alta; 2) incidencia media; y 3) incidencia baja, las que tienen las siguientes hipótesis temporales de partida:

**Tabla 18. Hipótesis sobre la evolución de la incidencia del promotor en los grupos según su antigüedad.**

<b>Hipótesis sobre la evolución de la incidencia del promotor en los grupos según su antigüedad.</b>			
<b>CAPACIDAD</b>	<b>CLASIF</b>	<b>ETAPA</b>	<b>TRAYECTORIAS ESPERADAS</b>
Alta	A	Nuevo	Porcentaje mayor en grupos nuevos con respecto a los más antiguos y una disminución conforme pasa el tiempo
Media	B	Semi-nuevo	Porcentaje mayor en grupos de antigüedad media
Baja	C	Antiguo	Porcentaje mayor en grupos antiguos con respecto a los nuevos y un aumento conforme pasa el tiempo.

Fuente: elaboración propia a partir de trabajo de campo.

---

<sup>211</sup> La incidencia del promotor es la presencia del promotor en el trabajo del grupo y las variables clave que se utilizaron para expresarla fueron: grado de seguimiento de los acuerdos con apoyo del promotor; y grado de incidencia del promotor en el trabajo del grupo.

En Nuevo León la incidencia muestra resultados diversos a nivel agregado. La alta incidencia no tiene la trayectoria esperada pero muestra un comportamiento consistente cíclico (desciende y sube para volver a descender)<sup>212</sup>. La incidencia baja no muestra la trayectoria esperada ni tiene un comportamiento consistente, ya que las respuestas extremas de los grupos del 2005 no permitieron observar patrones de conducta (durante el 2008 su baja incidencia fue de 0% y para 2009 aumentó en casi 70%). Y la incidencia media sólo en el 2008 tiene una trayectoria esperada pero no es consistente.

En CD la alta incidencia tuvo consistencia en el tiempo y mostró una trayectoria cercana a lo esperado<sup>213</sup> (Ver gráfica 10). De acuerdo con los datos, el grupo que percibe mayor presencia del promotor es el del 2007 (el único: Tepozanes); y los grupos nuevos (del 2008) no presentan una alta incidencia. Lo anterior puede ser explicado nuevamente por la estrategia operativa, ya que Tepozanes en realidad no cuenta con un facilitador del DIF estatal, sino que el DIF municipal de Zaragoza le “encargó” este papel a integrantes comprometidos con la comunidad. Y por otra parte la mayoría de los grupos nuevos se encuentran en localidades muy alejadas de la capital del estado y enfrentaban condiciones de inaccesibilidad temporal por las lluvias; así, a pesar de que en 2008 ya estaban constituidos, el programa aún no iniciaba actividades con ellos (es el caso de Santa Inés en Iturbide y La encantada en Zaragoza).

---

<sup>212</sup> Aunque los puntos más altos cambian, en el 2008 fueron los grupos del 2005 y un año después los grupos del 2006, y también su intensidad, en los primeros 75% y en los segundos 42%.

<sup>213</sup> La alta incidencia se carga a la derecha con los grupos de más reciente formación ubicándose el punto más alto en los constituidos en el 2007 (Tepozanes), sin embargo los más recientes (del 2008) no muestran los mayores porcentajes como se hubiera esperado.

**Gráfica 10. Comunidad DIFerente en Nuevo León. Incidencia alta del promotor según años de conformación de los grupos (2008-2009).**



Fuente: elaboración propia a partir de trabajo de campo.

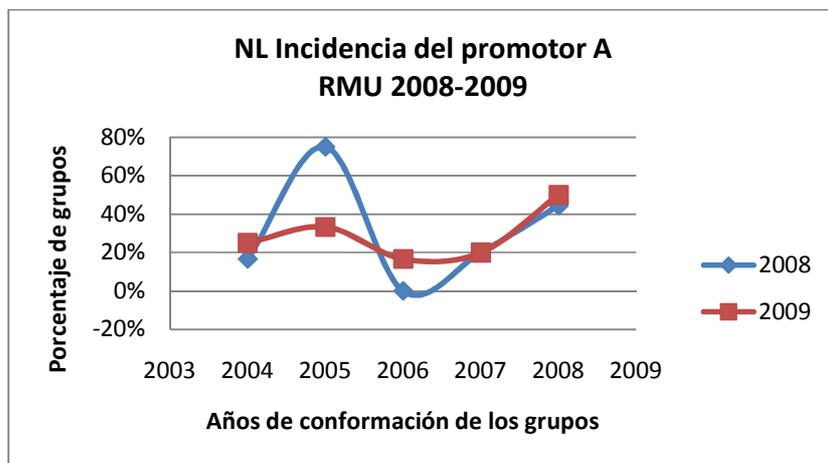
En CD los grupos más antiguos en 2008 presentaron su mayor porcentaje en incidencia baja (50%) y para 2009 su mayor porcentaje se traslada a incidencia media (casi 70%). Lo que significa que hubo un aumento en la incidencia o presencia del promotor en estos grupos en el transcurso de un año. Esto puede ser explicado por la metodología estatal que tuvo un cambio en 2009 aumentando el número de capacitaciones (y por ende de visitas) para todos los grupos independientemente de su antigüedad.

En RMU la incidencia alta muestra un comportamiento consistente sin las respuestas extremas de los grupos del 2005 y cercano al esperado: los grupos nuevos presentan mayor incidencia del promotor pero los porcentajes no disminuyen consecutivamente con su antigüedad<sup>214</sup>. En el 2008 los grupos del 2005 muestran su punto más alto (75%) y para 2009 tienen una respuesta más equilibrada (33%) (Ver gráfica 11). Lo anterior se explica también por la metodología de la estrategia que reduce el número de visitas según la antigüedad y el

<sup>214</sup> En 2007 disminuye 20 y 30%, en 2006 disminuye 20% y aumenta 3%, y en 2004 aumenta 17 y 8% respectivamente

aumento de incidencia en los grupos del 2005 probablemente se deba a que recibieron más atención del promotor pero se desconoce el motivo.

**Gráfica 11. Red Móvil Urbana en Nuevo León. Incidencia alta del promotor según años de conformación de los grupos (2008-2009).**



Fuente: elaboración propia a partir de trabajo de campo.

Llama la atención que la incidencia media es consistente en el tiempo<sup>215</sup> y la incidencia baja presentan un comportamiento cíclico inconsistente. En la incidencia baja, que no tuvo la trayectoria esperada, sobresale la respuesta extrema de los grupos antiguos que presentan los mayores aumentos un año<sup>216</sup>. De estos resultados lo que se interpreta es que la percepción de los grupos sobre la incidencia del promotor es muy volátil, y se piensa que en cierta forma no emiten una opinión objetiva sino más bien reflejan respuestas de castigo o reclamo a la ausencia del promotor.

<sup>215</sup> Tiene un comportamiento cíclico que en 2009 encuentra su mayor porcentaje (67%) en los grupos de antigüedad media (2006) pero durante el 2008 comparte puntos máximos con los grupos más antiguos (2004 con 67%).

<sup>216</sup> En 2008 los grupos del 2005 manifestaron un porcentaje de cero y para 2009 aumentaron a 67%. Por su parte los grupos del 2004 en 2008 tuvieron 17% y en 2009 50%.

Dentro de las similitudes y diferencias que presenta la incidencia del promotor en RMU y CD se encuentran: 1) La incidencia alta del promotor es mayor en los grupos nuevos y muestra una disminución con los años; y 2) respuestas extremas comunes en sus grupos más antiguos en la incidencia baja y media del promotor; y 3) CD redujo el porcentaje de baja incidencia en sus grupos más antiguos, mientras que RMU presentó un aumento. En términos de la estrategia del estado RMU presenta buenos resultados al aumentar la baja incidencia.

De lo anterior se concluye que las estrategias en Nuevo León disminuyen su número de visitas con la antigüedad de los grupos; que los grupos antiguos presentan una conducta de reclamo de esta situación; y que CD presentó una mayor atención o presencia con sus grupos antiguos durante 2009. Este estado ha seguido la lógica del modelo al plantear su retiro de la comunidad para que los grupos “se organicen por sí mismos”. En este sentido sus resultados muestran el cumplimiento de su forma de operación y también la respuesta de los grupos al respecto.

Lo que deben considerar ante los resultados obtenidos es si la forma de seguimiento planteada les está permitiendo a sus grupos lograr los avances requeridos para solventar la gestión autónoma que plantea el diseño estatal (y antes del 2009 el federal). Más adelante estos mismos aspectos serán revisados con mayor detenimiento tomando en cuenta la articulación de sus resultados.

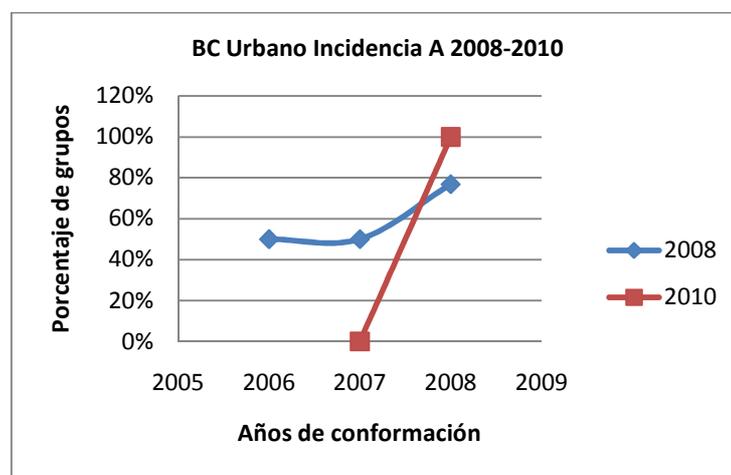
En Baja California, la incidencia del promotor tuvo dos comportamientos consistentes, en alta y media incidencia, y su trayectoria podría decirse que fue la esperada de manera parcial (sin tomar en cuenta los grupos del 2006 en el 2008 que equivalen a 12% del total)<sup>217</sup>. Estos

---

<sup>217</sup>En 2008 la alta incidencia muestra mayor porcentaje en los grupos del 2006 (67%), con respecto a los del 2007 (33%) y 2008 (63%); la incidencia media tiene mayores porcentajes en los grupos del 2007 (67%) con respecto a los del 2006 (0%) y 2008 (26%). En 2010 la alta incidencia muestra su mayor porcentaje en los del 2008 (100%) con respecto a los del 2007 (0%); y la incidencia media tiene mayor porcentajes en los grupos del 2007 (100%) con respecto a los del 2008 (0%).

resultados son los mismos para la parte urbana, la incidencia alta y media presenta una consistencia parcial con el comportamiento esperado<sup>218</sup> (Ver gráfica 12).

**Gráfica 12. Comunidad DIFerente en Baja California. Incidencia alta en urbano según años de conformación de los grupos (2008-2009)**



Fuente: elaboración propia a partir de trabajo de campo.

En rural durante el 2008 la incidencia alta se concentra en 2006 (100%) y 2008 (33%). La incidencia media en 2007 (100%) y 2008 (50%) y la incidencia baja en 2008 (17%). Lo anterior indica que sólo una trayectoria sigue la hipótesis esperada en rural, la media donde los grupos se concentran en el 2007.

---

<sup>218</sup> En la alta incidencia urbana, en el 2008 el mayor porcentaje fue para los grupos del 2008 (77%) en contra de los del 2006 y 2007 que presentaron cada uno 50% y en el 2010 los mayores porcentajes fueron nuevamente para los del 2008 (100%) con respecto a los del 2007 (0%). En la media incidencia durante el 2008 los grupos del 2007 presenta el mayor valor (50%) contra los del 2006 (0%) y los del 2008 (15%); y durante el 2010 los grupos del 2007 presenta el mayor valor (100%) contra los del 2008 (0%).

La incidencia baja muestra porcentajes nulos en 2010, y en 2008 rural la concentra en los grupos nuevos (17%) y urbano en los grupos viejos (50%).

Estos datos muestran que en rural 2008 los grupos que tienen más incidencia del promotor son los antiguos y los que menos incidencia tuvieron fueron los nuevos. En cambio en urbano la mayor incidencia tanto en 2008 como en 2010 la tienen los nuevos y la menor la tienen los más antiguos en el 2006. La incidencia baja es inexistente en el 2010, pero en 2008 se concentró en los grupos rurales nuevos y grupos antiguos urbanos.

Baja California muestra respuestas contrapuestas en la incidencia alta entre rural y urbano. Además, su incidencia baja es poca y sus porcentajes se concentran en alta y media. Lo anterior tiene sentido si se piensa que su estrategia hasta 2009 no contemplaba un seguimiento de grupos. Sin embargo el comportamiento entre rural y urbano queda pendiente de explicar.

A partir de los resultados observados se propone eliminar el nivel intermedio de gestión (capacidades medias e incidencia media del promotor) con la finalidad de recuperar mayor fuerza y sentido en las respuestas.

### **3. Identificación de las principales dimensiones analíticas a partir de los perfiles individuales de los participantes.**

Después de una serie de ejercicios exploratorios sobre las características individuales que explican tanto la participación como la gestión, el análisis de participación inició con diecisiete variables<sup>219</sup> y el de gestión se hizo con dieciséis<sup>220</sup>. Así, las variables fueron depuradas según su grado de correlación y presentan los siguientes resultados.

#### *Las dimensiones explicativas de la participación*

El primer resultado que se asoma es que las mujeres representan casi la totalidad de la muestra (95.6%), lo mismo que las personas con hijos (94.8%)<sup>221</sup>. Lo anterior corrobora que la participación de los hombres es mucho menor que la de las mujeres en los programas comunitarios examinados, y que independientemente del sexo participan en su mayoría personas con hijos.

---

<sup>219</sup> Las socioeconómicas fueron: sexo, edad, años escolares, si trabajó, salario, tiempo de residencia, si tiene hijos y estado civil; las dimensionales de participación: asistencia, colaboración, participación en las decisiones, involucramiento, percepción de beneficio personal, apego, antigüedad en el grupo; y las de entorno: presencia del promotor y localidad rural urbana. Al final sólo nueve de éstas se introdujeron para el análisis factorial: a) socioeconómicas: edad y escolaridad; b) dimensionales: todas las anteriormente mencionadas; y c) de entorno ninguna.

Los ejercicios exploratorios se hicieron sobre la base de datos de Nuevo León 2009 (que tiene 251 casos).

<sup>220</sup> Las socioeconómicas: edad, años escolares, si trabajó, salario, tiempo de residencia, estado civil; las dimensionales de gestión: liderazgo, expresión oral, confianza en acuerdos, conocimiento del entorno, núm. de contactos, actitud, sostenibilidad y antigüedad del miembro; y las de entorno: presencia del promotor y localidad rural urbana. Al final siete variables fueron elegidas para el análisis factorial: a) socioeconómicas: salario y tiempo de residencia b) dimensionales: liderazgo, expresión oral, conocimiento del entorno, número de contactos y actitud; y c) de entorno ninguna.

<sup>221</sup> Estos altos porcentajes permitieron eliminar desde un principio las dos variables mencionadas para concentrarse en el papel del resto de las variables.

En las variables socioeconómicas (edad, estado civil, ocupación, ingresos y antigüedad de residencia) se asomó un número menor de correlaciones significativas en comparación con las dimensionales de participación. Esto significa que las últimas están muy asociadas y que juntas revelan mucho mejor el fenómeno de la participación a nivel individual que las socioeconómicas.

Llama la atención que la variable años de escolaridad tiene una relación negativa significativa con la edad y el apego<sup>222</sup>. Esto se interpreta como que a mayor edad menos años escolares tienen los integrantes; y a mayor grado escolar menor grado de apego. Lo que tiene sentido si se piensa que las personas con mayor edad no tuvieron las mismas oportunidades de estudio que las generaciones más jóvenes, y que con mayor educación un individuo busca tener mejores opciones de vida que se ubican muchas veces fuera de su comunidad.

Entre las siete variables dimensionales examinadas destacaron: la asistencia, la colaboración y la participación en la toma de decisiones como las que mayor número y mejores grados de correlación manifiestan. Vale la pena recordar que estas variables fueron las mismas que se utilizaron como indicadores en la construcción de la tipología propuesta lo que confirma una selección adecuada a partir de los insumos teóricos de desarrollo y participación.

Por otra parte, la variable antigüedad en el grupo sólo tuvo correlación significativa con la edad del miembro cuando se esperaba tuviera varias con las dimensionales. Esto implica que la explicación de la participación individual no tiene relación con la antigüedad de la persona en el grupo de trabajo lo que refuerza los resultados del modelo hipotético y destaca los problemas para consolidar a largo plazo los grupos.

En los resultados de las variables de entorno (presencia del promotor y localidad rural-urbana) la presencia del promotor no tuvo correlaciones significativas, pero la del contexto rural/urbano (en adelante contexto) mostró desde el principio un gran número de éstas

---

<sup>222</sup> El apego en esta investigación se refiere al vínculo o unión que manifiesta cada persona con la localidad o colonia que habita.

principalmente con las socioeconómicas (escolaridad, trabajo, salario y tiempo de residencia). Por ello se hizo un ejercicio especial donde se aplicó un filtro para conocer las correlaciones más significativas entre las variables estudiadas, divididas por el contexto donde habita cada persona (en busca de conocer posibles resultados diferenciados). Los resultados de este ejercicio se mostrarán más adelante.

Una vez seleccionadas las variables con mayor grado de correlación, se procedió a hacer el análisis factorial con nueve de éstas (dos socioeconómicas y siete dimensionales de participación).

El resultado fue la agrupación del conjunto de variables en tres factores o componentes principales. El primero integrado por cinco variables dimensionales de participación (ordenadas según sus pesos relativos): colaboración, participación en las decisiones, asistencia, involucramiento y percepción de beneficio personal. En el segundo componente se encuentra la edad y la escolaridad, es decir las socioeconómicas. Y por último el tercer componente asocia la antigüedad en el grupo y el grado de apego<sup>223</sup>.

Según la estructura de los componentes y sus pesos relativos, las variables de colaboración, participación en las decisiones, asistencia, involucramiento y percepción de beneficio personal explican en conjunto mejor el fenómeno de la participación individual que la edad y la escolaridad juntas, las que a su vez lo hacen mejor que la antigüedad del miembro y el grado de apego del mismo (Ver tabla 19).

---

<sup>223</sup> El resultado cuenta con medidas de confiabilidad que confirman su robustez.

**Tabla 19. Componentes de la participación a nivel individual por análisis factorial.**

Rotated Component Matrix(a)					
	Component				
	1	2	3	Mean	Std. Devi
Colabora	0.79	0.10	-0.12	0.93	0.25
Participa en las decisiones del grupo	0.73	-0.03	-0.10	0.93	0.26
Asistencia	0.71	0.03	0.11	2.24	0.84
Involucrada	0.67	0.02	-0.02	0.87	0.33
Percepción de beneficio personal	0.52	-0.03	0.28	0.86	0.35
Edad	0.00	0.85	0.16	44.64	15.97
Años de escolaridad	0.01	-0.84	0.13	9.04	3.68
Antigüedad del miembro en el grupo	0.18	0.24	0.80	2.49	0.79
Apego ¿Cambiaría de residencia...?	0.25	0.35	-0.63	0.70	0.46
Extraction Method: Principal Component Analysis.					
Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization.					
	Component			% of Variance	
	1	Participación		27.48	
Analysis N=212	2	Educación y Edad		18.01	
a Rotation converged in 4 iterations	3	Antigüedad y Apego		13.46	

Fuente: Elaboración propia en paquete SPSS.

Esta agrupación de resultados se explica porque las variables directamente asociadas a la participación son las dimensionales de participación, mientras que la edad y escolaridad también están vinculadas pero su peso no es tan fuerte, y la antigüedad y apego no tienen la importancia que se supuso inicialmente.

Ahora bien, incorporando la distinción rural-urbana, el examen de correlaciones arrojó los siguientes resultados:

La edad tiene una correlación positiva significativa con el apego y la antigüedad del miembro en el grupo en el medio rural a diferencia del urbano. Esto quiere decir que en medio rural los miembros de mayor edad muestran mayor unión con su comunidad y que éstas mismas personas son las que tienen más antigüedad como miembros del grupo.

La escolaridad mantiene una correlación significativa negativa con la edad en el medio rural y urbano, es decir, entre más edad tienen los miembros cuentan con menor educación independientemente del contexto, y este resultado es igual que el agregado.

La colaboración tiene cuatro correlaciones significativas tanto en rural como urbano: asistencia, involucramiento, participación en las decisiones y percepción de beneficio personal. Lo que quiere decir que la colaboración tiene un fuerte vínculo con estas cuatro variables independientemente del medio, y en el agregado este grupo fue el que integró el primer componente.

La asistencia tiene tres correlaciones significativas comunes en medio rural y urbano: colaboración, involucramiento y participación en las decisiones; y presenta otras correlaciones según el medio, en rural: la antigüedad en el grupo, y en urbano: una negativa con la edad, percepción de beneficio personal y apego. Esto significa que en rural las personas que tienen mayor asistencia son las de mayor antigüedad en el grupo, y en urbano asisten menos las que tienen mayor edad y asisten más las que tienen mayor apego.

La participación en las decisiones tiene mayor número de relaciones significativas en urbano que en rural. Las comunes son asistencia y colaboración, y urbano presenta además: involucramiento, percepción de beneficio personal, y apego. Lo anterior quiere decir que las personas que participan en las decisiones en rural son las que asisten y colaboran, y en urbano además de éstas también son las involucradas, las que perciben un beneficio personal, y las que tienen mayor apego.

En la variable involucramiento, en el medio rural hay dos correlaciones positivas significativas: con asistencia y colaboración, y en el medio urbano de nuevo son cinco:

asistencia, colaboración, participación en las decisiones del grupo, percepción de beneficio personal y apego. Las personas involucradas en rural son las que asisten y colaboran, y en urbano además de éstas son las que participan en las decisiones del grupo, las que perciben un beneficio personal y las que tienen mayor apego.

La percepción de beneficios personales en el medio rural tiene una sola correlación positiva significativa (con colaboración), mientras que en el urbano tiene cinco: asistencia, colaboración, involucramiento, participación en las decisiones y apego. Las personas que perciben beneficios personales en el medio rural son las que colaboran, pero en urbano además de las que colaboran, son las que asisten, se involucran, participan en las decisiones y tienen mayor apego.

La variable apego en medio rural tiene una sola correlación significativa positiva con la edad, mientras que en urbano tiene cuatro (con la asistencia, involucramiento, participación en las decisiones, y percepción de beneficios personales). Las personas que tienen mayor apego en rural son las que tienen mayor edad, y en urbano son las que asisten, se involucran, participan en las decisiones, y perciben beneficios personales.

Finalmente, la antigüedad en el grupo tiene dos correlaciones positivas significativas en el medio rural con la asistencia y la edad, mientras que en el urbano no tiene ninguna. Esto quiere decir que en rural las personas más antiguas en el grupo son las que más asisten y tienen mayor edad mientras que en urbano los miembros más antiguos no tienen una relación con fuerte con otras características.

Este análisis se diferencia del anterior ya que muestra las asociaciones en cada medio, lo que permite rescatar las posibles particularidades que ayuden a explicar mejor el fenómeno de la participación a nivel individual. Llama la atención que el medio rural tenga menor número de variables relacionadas entre sí a diferencia del urbano, lo que puede significar que urbano muestra una mejor estructura en sus resultados, es decir las personas que participan demuestran su participación en gran parte de las variables y no en sólo unas cuantas.

Los resultados del análisis factorial con la división rural/urbana mostraron los siguientes resultados:

Independientemente del contexto (rural-urbano), siguen siendo tres factores o conjuntos de variables los que explican en mayor medida la participación a nivel individual, en primer lugar cinco variables dimensionales de participación<sup>224</sup>, seguidas de dos socioeconómicas: edad y escolaridad, y después la antigüedad en el grupo y el grado de apego<sup>225</sup> (Ver Tabla 20). El cambio está en el peso relativo de cada variable y la intensidad de la correlación.

---

<sup>224</sup> Las variables que integran el primer factor son las mismas, lo que varía es el orden en cada uno de éstos. En rural el primer factor lo integra: colabora, participa en las decisiones, asistencia, percepción de beneficio personal, involucramiento; y en urbano: involucramiento, participación en las decisiones, colaboración, asistencia, percepción de beneficio personal.

<sup>225</sup> En cuanto a las medidas de confiabilidad de los resultados ambos ejercicios, tanto el rural como el urbano, contaron con medidas que confirman la robustez de los resultados.

**Tabla 20. Componentes de la participación a nivel individual en medio rural y urbano por análisis factorial.**

**Análisis Rural Participación/ Rotated Component Matrix(a,b)**

		Component			Mean	Std. Devi
		1	2	3		
Colabora		0.82	0.11	-0.21	0.95	0.21
Participa en las decisiones del grupo		0.67	0.10	-0.05	0.95	0.21
Asistencia		0.60	0.09	0.40	2.24	0.83
Percepción de beneficio personal		0.50	-0.05	0.08	0.82	0.38
Involucrada		0.46	0.01	0.20	0.86	0.35
Edad		0.14	0.87	0.04	43.99	17.10
Años de escolaridad		0.04	-0.85	0.03	8.23	3.53
Antigüedad del miembro en el grupo		0.25	0.30	0.71	2.37	0.87
Apego ¿Cambiaría de residencia...?		0.14	0.37	-0.67	0.80	0.40
Extraction Method: Principal Component Analysis.						
Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization.						
		Component			% of Variance	
Analysis N=131		1 Participación			22.52	
a	Rotation converged in 5 iterations.	2 Educación y Edad			19.24	
b	Only cases for which Localidad rural o urbana = 1 rural are used in the analysis phase.	3 Antigüedad y Apego			13.41	

**Análisis Urbano Participación/ Rotated Component Matrix(a,b)**

		Component			Mean	Std. Devi
		1	2	3		
Involucrada		0.84	0.06	-0.21	0.89	0.32
Participa en las decisiones del grupo		0.81	-0.23	0.07	0.89	0.32
Colabora		0.79	0.03	-0.01	0.90	0.30
Asistencia		0.75	-0.04	-0.25	2.23	0.86
Percepción de beneficio personal		0.71	-0.05	0.13	0.91	0.28
Años de escolaridad		-0.04	-0.87	-0.04	10.36	3.55
Edad		-0.17	0.82	0.04	45.69	13.99
Antigüedad del miembro en el grupo		0.09	0.19	0.89	2.69	0.61
Apego ¿Cambiaría de residencia...?		0.39	0.26	-0.47	0.54	0.50
Extraction Method: Principal Component Analysis.						
Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization.						
		Component			% of Variance	
Analysis N=81		1 Participación			36.04	
A	Rotation converged in 5 iterations.	2 Educación y Edad			17.70	
B	Only cases for which Localidad rural o urbana = 0 urbano are used in the analysis phase.	3 Antigüedad y Apego			12.70	

Fuente: Elaboración propia en paquete SPSS.

### *Identificación de las principales dimensiones explicativas de la gestión*

Las variables tanto de sexo como de número de hijos se eliminaron desde un principio pues como se comentó anteriormente más del 90% de la muestra equivale a mujeres con hijos, por lo que se puede concluir que la gestión de actividades comunitarias en estos programas es realizada por mujeres con hijos y no así por hombres.

Por su parte la variable de antigüedad del miembro en el grupo mostró desde un principio sólo una correlación positiva significativa con la edad (entre más edad tenga el miembro mayor tiempo de permanencia en el grupo, lo que equivale a una mayor participación de la tercera edad) y ninguna con las dimensionales en este caso de gestión, por lo que se eliminó desde un principio. Lo mismo sucedió para la variable sostenibilidad<sup>226</sup> que no presentó ninguna correlación significativa. Lo anterior se interpreta como: ni la antigüedad del miembro del grupo, ni la sostenibilidad muestran estar relacionadas con las variables de gestión a nivel individual.

El que la gestión esté relacionada con la mantención del grupo en el tiempo (sostenibilidad), ni con la antigüedad de sus miembros, ratifica por una parte el rechazo de las hipótesis temporales planteadas en el modelo explicativo. Porque como ya se había concluido en el apartado anterior, el tiempo no es una variable que determine ni la participación ni la gestión, sino más bien es la metodología de cada estado.

Como resultado del examen de correlaciones, se eligieron siete variables para el análisis factorial: dos socioeconómicas (salario y tiempo de residencia) y cinco dimensionales de gestión (liderazgo, expresión oral, conocimiento del entorno, número de contactos y actitud<sup>227</sup>).

---

<sup>226</sup> Por sostenibilidad se debe entender la capacidad de los miembros de mantener integrado el grupo sin la presencia del promotor o facilitador.

<sup>227</sup> Por liderazgo debe entenderse la capacidad de coordinar o dirigir una actividad en el grupo; por expresión oral la capacidad para hablar en público; por conocimiento del entorno la capacidad de identificar organismos u autoridades en su entorno inmediato; por número de contactos la capacidad de trato o comunicación con

En las variables socioeconómicas el salario tuvo una correlación significativa con el número de contactos, y el tiempo de residencia con la actitud. Es decir, a mayor salario más número de contactos tienen los miembros, y a mayor tiempo de residencia mayor son los cambios de actitud sobre los problemas comunitarios. Lo anterior puede entenderse como que el salario es el resultado de una cadena de situaciones que implica mayor escolaridad y habilidades para relacionarse con otras personas. De manera que las mujeres que no lo tienen (como las amas de casa) presentan características como el aislamiento o un grado de escolaridad menor que reducen sus posibilidades de hacer contacto con autoridades u organismos para obtener un servicio para su comunidad. Por su parte la relación entre tiempo de residencia y actitud también refleja una serie de encadenamientos: un mayor tiempo de residencia genera un sentimiento de pertenencia, los problemas comunitarios son identificados con mayor facilidad, y el posicionamiento ante estos cambia reflejándose en la actitud para enfrentarlos.

En las variables dimensionales sobresale la de número de contactos con tres correlaciones significativas (salario, liderazgo, y conocimiento del entorno). En cambio liderazgo, expresión oral y conocimiento del entorno sólo tienen dos cada una (la primera con expresión oral y número de contactos; la segunda con liderazgo y conocimiento del entorno; y la tercera con expresión oral y núm. de contactos). Esto significa que número de contactos manifiesta un mayor peso en correlaciones (en contraste con liderazgo, expresión oral y conocimiento del entorno) y que dos son con variables relacionadas a habilidades (liderazgo y conocimiento del entorno).

El número de componentes desplegados del análisis factorial fue de tres, y en esta ocasión no se observó una agrupación según la naturaleza de las variables como en el ejercicio similar de participación. En el primer factor se encuentran: conocimiento del entorno, liderazgo y expresión oral, todas ellas dimensionales de gestión. En el segundo factor: salario y número de contactos, una variable dimensional y otra socioeconómica. Y en el tercer factor también se tiene una combinación pero con actitud y tiempo de residencia.

---

organismos o autoridades; y por actitud la posición que asumen sobre su agencia frente a problemas comunitarios.

La agrupación de estos factores puede estar reflejando distintas escalas de posicionamiento entre las habilidades según las dimensiones en las que se ejercen. Las del primer factor agrupan por ejemplo, las habilidades necesarias o básicas para realizar una gestión, las del segundo factor reflejan las habilidades que brindan un posicionamiento social, y las del tercero las habilidades que manejan una relación con la comunidad.

Así, la interpretación de la estructura de los componentes es que las variables que mejor explican la gestión a nivel individual son las básicas (conocimiento del entorno, liderazgo y expresión oral); en segundo lugar las variables que mejor explican la gestión individual son las de un posicionamiento social (salario y número de contactos); y en tercer lugar son las variables relacionadas con un posicionamiento comunitario.

En cuanto a los valores de la robustez del ejercicio éstos no presentan un nivel lo suficientemente alto y por ende se encuentran en un rango considerado malo<sup>228</sup>. Por lo que, los resultados para la gestión a nivel individual deben tomarse en cuenta sólo como un ejercicio exploratorio.

Ahora bien, cuando el análisis factorial se hizo en rural-urbano la robustez del ejercicio urbano (a 0.62) aumentó mientras que la del rural disminuyó (a 0.52), esto significa que los resultados del primero se consideran regulares y por ende poseen mayor grado de credibilidad. Por ello a continuación se darán a conocer y posteriormente se analiza la posible explicación de porqué los resultados rurales no fueron lo suficientemente fuertes.

Los resultados del examen de correlaciones y análisis factorial de la gestión individual a nivel urbano son:

Se corrobora una correlación positiva del salario con el número de contactos; y sobresalen, por número de correlaciones significativas, cuatro variables dimensionales de gestión:

---

<sup>228</sup> El índice KMO (Kaiser-Meyer-Olkin) del ejercicio fue de 0.56, y para que el resultado se considere regular debe ser mayor a 0.60 según Bienvenido y Martori (2003:224).

liderazgo, expresión oral, conocimiento del entorno y número de contactos, mientras que actitud y tiempo de residencia sólo tienen dos. Esto significa que las primeras variables dimensionales de gestión tienen mayor asociación entre ellas y en conjunto pueden explicar mejor la gestión que la actitud y el tiempo de residencia.

El ejercicio factorial brinda tres componentes. El primero incluye: liderazgo, conocimiento del entorno y número de contactos; el segundo: actitud, tiempo de residencia y expresión oral; y el tercero: salario (Ver tabla 21).

Una posible interpretación sobre la forma de agrupación de las variables es que el liderazgo, conocimiento del entorno y número de contactos son actividades o habilidades que manifiestan un manejo de lo externo, mientras que variables como la actitud, expresión oral, tiempo de residencia, y salario más bien se refieren a lo interno o son características personales. En este sentido se puede pensar que la gestión en urbano se manifiesta directamente en acciones o habilidades que los miembros “tejen” hacia afuera como una red que permite vincular sus necesidades con acciones.

Vale la pena señalar que en el modelo explicativo propuesto las dos variables utilizadas a nivel individual como indicadores de gestión se encuentran en el segundo factor (actitud y expresión oral) lo que significa que hay otras variables que aparecen como indicadores clave de gestión en vistas de mejorar los resultados del modelo temporal.

**Tabla 21. Componentes de la gestión a nivel individual en medio urbano por análisis factorial.**

<b>Análisis Urbano Gestión/</b> Rotated Component Matrix(a,b)					
	Component			Mean	Std. Devi
	1	2	3		
Coordina ¿Ha coordinado o dirigido actividades?	0.85	0.00	-0.06	0.49	0.50
Conocimiento_entorno	0.72	0.10	0.05	0.48	0.50
Num_contactos_rec	0.61	0.04	0.56	1.54	2.76
Actitud ¿Puedo ayudar a mi comunidad a superar los problemas que enfrenta?	0.02	0.84	0.10	0.83	0.38
tiempo_residencia	-0.07	0.73	-0.06	3.20	0.51
Expres_oral Capacidad para hablar en público	0.38	0.71	0.09	0.78	0.42
Salario_rec Salario	-0.04	0.05	0.94	0.78	0.99
Extraction Method: Principal Component Analysis.					
Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization.					
		Component		% of Variance	
	Analysis N=81	1 Externo		25.19	
a	Rotation converged in 4 iterations.	2 Interno o personal		25.19	
b	Only cases for which Localidad rural o urbana = 0 urbano are used in the analysis phase.	3 Salario		17.38	

Fuente: Elaboración propia en paquete SPSS.

La diferencia entre los factores del agregado y del urbano son las variables número de contactos y expresión oral. La primera pasa del segundo factor en el agregado al primero en urbano, y la segunda pasa del primer factor en agregado al segundo en urbano. Lo anterior puede significar que la variable de expresión oral responde mejor al medio rural, mientras que en urbano tiene mayor peso el número de contactos.

En cuanto a las posibles razones por las que el análisis factorial a nivel general y en medio rural tenga tan bajo grado de robustez se inició otro análisis bajo las siguientes hipótesis:

- La primera es que los resultados de gestión individual no existan y por lo tanto no puedan verse reflejados en las variables propuestas. Esto es, que los individuos sí participan pero no muestran signos de gestión.
- Y la segunda es que las variables propuestas de gestión a nivel individual no logran reflejarla, por lo que habría que hacer una revisión de éstas y hacer una nueva propuesta.

El que los individuos no muestren signos de gestión es falso según lo observado en campo, pero también se hace difícil pensar que las variables propuestas no recuperen esta circunstancia ya que fueron elaboradas a partir de la investigación en campo y se basan en un fundamento teórico.

Para solventar estas dudas se recurrió a los resultados de la tipología propuesta en el modelo explicativo sobre la participación y gestión en el tiempo. Y también se analizaron las entrevistas de los integrantes de grupos clasificados con un nivel alto y bajo de gestión. En un primer momento se encontró que las respuestas de los grupos con gestión baja, no eran distintas a las de los grupos con gestión alta. Sin embargo de este análisis se derivaron dimensiones más concretas de gestión que generaron una tercera y cuarta hipótesis que en nuestra opinión son las que explica mejor los resultados:

- Los resultados de gestión individual en medio rural son menores que los de urbano y por ende no reflejan la dimensión estudiada.
- La gestión debe examinarse a partir de dos dimensiones, las capacidades personales y los resultados colectivos. Los indicadores propuestos en la tipología destacan las capacidades personales, pero no ahondan en los resultados colectivos.

Las dimensiones de gestión más concretas fueron: 1) proyectos productivos; 2) trámites de servicios públicos y necesidades materiales inmediatas; y 3) habilidades necesarias para generar proyectos o gestiones; 4) liderazgo local; y 5) antecedentes organizativos (historia).

Estas dimensiones surgieron de la observación en campo en cuanto a la naturaleza distinta que tienen los productos de los grupos y los elementos que coadyuvan a su logro. Así, se tienen productos a largo plazo como los proyectos productivos, y también hay otros a corto, como los trámites de servicios públicos (pavimentación, transporte, alumbrado) y necesidades materiales inmediatas (despensas, atención médica, material de construcción de vivienda).

Estos productos, tienen requerimientos distintos para llevarse a cabo. En los de corto plazo basta la propia iniciativa para llevar a cabo la gestión, es decir el que se realice la acción depende de cada persona; en los de largo plazo la iniciativa personal no es suficiente, el proyecto está en función de factores internos y externos y se requiere de más elementos como la integración continua, armonía entre los miembros, entrenamiento especializado, un periodo de inyección de recursos, así como un seguimiento en el tiempo.

Del análisis de las entrevistas y la observación en campo se encontró que todos los grupos presentan actividades en trámites y servicios públicos, es decir tienen productos a corto plazo como gestiones (para materiales de construcción, puentes, alumbrado, recolección de llantas), campamentos de verano y limpieza de calles.

En las entrevistas, la mayoría manifiesta que el programa sí les ha servido para la organización de la comunidad pues: “conviven”, “los juntan”, “aprenden”, “experimentan nuevas cosas”, “viajan en grupo”, “salen de sus casas”, y “hay armonía en la comunidad”<sup>229</sup>.

---

<sup>229</sup> Las citas de estos párrafos provienen de las entrevistas en Nuevo León 2009 sobre los grupos rurales clasificados en alta gestión (4): Margaritas, Agua Delgada, Tepozanes y Loma del Perico; y los de baja gestión (2): Chihuahua, y Samaniego y la Becerra.

Estos productos se han asociado a los prerequisites, habilidades básicas, o requerimientos necesarios para generar actividades en común.

Por otra parte, las experiencias con proyectos productivos en la mayoría de los casos no son alicientes, manifiestan que “batallan en el trabajo”, “siempre son las mismas”, “empezaron bien pero luego las dejaron solas”, “ellos no le dieron seguimiento”, “hay gente que no quiere apoyar”, “piensan que nos pagan”, y “unos hacen y otros no hacen”.

Un dato interesante es que no se observa una relación directa entre la participación y gestión con la toma de decisiones. Entre los grupos de alto y bajo nivel de gestión hay tres (Chihuahua, Margaritas, y Samaniego y la Becerra) clasificados como colaboradores excluyentes en participación<sup>230</sup>. En dichos grupos la participación es activa, aunque la toma de decisiones no se hace de forma democrática y sus resultados de gestión muestran ser positivos o todo lo contrario. Lo anterior tiene sentido cuando se piensa que los proyectos tienen mayores probabilidades de éxito con mecanismos democráticos; pero también que las formas autoritarias de decisión, en algunas ocasiones, también reflejan resultados favorables. En pocas palabras, la forma en la toma de decisiones no determina ni la participación, ni el grado de gestión de los grupos.

Por último, pocos son los grupos con proyectos productivos dinámicos y en ello interviene la solidaridad del resto de la localidad y el apoyo de los líderes locales. Chihuahua por ejemplo, tiene un comedor comunitario que se inauguró en el 2008 y el grupo estaba muy entusiasmado en manejarlo, un año después los ánimos han decaído y el funcionamiento se mantiene por unas cuantas personas. En contraste, el comedor comunitario de Tepozanes muestra mayor dinamismo, cuenta con un público cautivo, los niños de la escuela, y se maneja por personas reconocidas como líderes comunitarios.

---

<sup>230</sup> Sí se logró percibir en estas localidades (más claramente en el caso de Margaritas y Samaniego) una división entre los integrantes de la comunidad o una falta de interés derivada de malos entendidos en la repartición de apoyos, también un monopolio sobre las decisiones del grupo de unos cuantos integrantes (los cuales manifiestan que esta situación se da por la renuencia a participar de los demás a pesar de que los invitan).

### ***Reflexiones finales***

Después del análisis de la gestión, se concluye que ésta debe examinarse en dos dimensiones, las capacidades o habilidades personales y los resultados colectivos. Los indicadores en la tipología propuesta destacan los primeros, pero no ahondan en los segundos. Por ello los resultados de la clasificación deben interpretarse con cautela, pues sólo reflejan la dimensión de las capacidades personales. Además, como ya se había visto, en el medio urbano las variables liderazgo, conocimiento del entorno y número de contactos reflejan en mayor medida la capacidad de gestión entendida sólo como la generación de habilidades personales. Los indicadores propuestos rescatan las habilidades necesarias para llevar a cabo las gestiones pero no los elementos necesarios para proyectos a largo plazo.

En cuanto al fenómeno de la participación se puede concluir que a nivel individual éste es explicado con mayor intensidad por las variables dimensionales de participación generadas a partir de la tipología propuesta.

#### **4. Vinculación de los resultados de la participación y gestión en metas de mayor alcance**

La articulación se estudia en esta investigación como el producto derivado de las actividades de participación y gestión en las que debe observarse una planeación o dirección de sus metas hacia un largo plazo. En este sentido, se busca conocer el alcance de los resultados de las dimensiones examinadas y la vinculación que manifiestan, ya que esto se interpreta como la construcción de un modelo de desarrollo.

En Nuevo León 2008 las tres principales actividades coordinadas o dirigidas son: campamentos de verano (28.5%), limpieza de espacios públicos (17.2%) y celebración de fechas y tradiciones (16.7%). Y en Baja California se tiene: Clases y talleres (bordado, repostería, manualidades) (24.6%), limpieza de espacios públicos (17.5%) y mejora y reparación de espacios públicos (8.8%).

Clasificando la naturaleza de las actividades coordinadas o dirigidas según su finalidad destaca: Mejora a la comunidad y cohesión social (Mejora y Cohesión) con 36% en contraste con el 13.4% de Formación organizativa y gestión social (Gestión Social) para el caso de Nuevo León 2008, mientras que Baja California tiene: Mejora económica personal (Economía) con 31.6% y Formación organizativa y gestión social (Gestión Social) con 14%, alrededor de un punto porcentual por arriba que Nuevo León.

Los anteriores resultados indican que según su finalidad, el mayor porcentaje de actividades coordinadas o dirigidas en ambos estados se encauza hacia acciones distintas a la formación organizativa y gestión social. Lo anterior debe analizarse con cautela, pues la primera interpretación sería que el programa no refleja actividades de formación organizativa<sup>231</sup>. Sin

---

<sup>231</sup> A partir de las entrevistas con funcionarios de programa se reinterpretó la validez de este indicador concluyendo que la finalidad de las actividades es en realidad el medio para la finalidad de la estrategia:

embargo, esta lógica lineal, no es del todo correcta pues aunque las actividades no estén dirigidas a la organización comunitaria y gestión social se proponen el logro de intangibles que cada estado considera necesarios para llevar a cabo el desarrollo comunitario propuesto. Por otra parte, el análisis de las respuestas también permite adentrarse a la estrategia de desarrollo comunitario propuesta por cada Estado quienes plantean el logro de ciertos articuladores para poder llevarla a cabo. Así, Nuevo León da prioridad a la cohesión social como articulador intangible y Baja California enfatiza la mejora económica individual como articulador para el desarrollo comunitario.

Nuevamente, se clasificó la naturaleza de las actividades coordinadas o dirigidas pero ahora por el carácter en remediales y articuladoras<sup>232</sup>. En Nuevo León las actividades Remediales representan un 85% en contraste con las Articuladoras con apenas un 0.5%. En Baja California también las actividades Remediales (77.2%) están muy por encima de las Articuladoras (10.5%) pero el porcentaje de éstas es mayor por alrededor de diez puntos con respecto a Nuevo León.

En cuanto a la interpretación sobre si dicho programa se entiende como una estrategia articuladora, en conversión, o asistencial según el carácter y temporalidad de las actividades coordinadas o dirigidas, los resultados señalan en el caso de Nuevo León un porcentaje de prácticas articuladoras de menos de la mitad de las remediales, y lo mismo sucede para Baja California<sup>233</sup>. Lo anterior quiere decir que el carácter de dicho programa en ambos estados es asistencial; es decir, lejos de encontrar un equilibrio entre actividades remediales y

---

“Los servicios no son fines para ti y para mi, pero para ellos la meta de la participación es esa. Tiene que haber algo que los motive. Si ya consiguieron la luz, ahora pueden hacer otras cosas a lo mejor más complicadas...” (Cortés, Agosto 2008).

<sup>232</sup> Por satisfactores remediales se entienden las acciones concretas, de un impacto inmediato o que valoran la acción individual. Satisfactores articuladores son acciones más generales con un impacto a más largo plazo y que valoran la acción grupal (Ver Anexo V).

<sup>233</sup> En la clasificación de categorías remediales y articuladoras se obtuvo un número muy bajo de prácticas articuladoras (dos) con respecto al número de prácticas remediales (12), lo que ya denota un claro desequilibrio según el carácter de las actividades coordinadas o dirigidas por los integrantes (Ver anexo V).

articuladoras se ha concentrado en las primeras lo que significa que éste no ha reflejado prácticas articuladoras sino asistenciales por parte de sus miembros.

La articulación del programa como una visión a largo plazo también fue examinada a través de los cambios políticos que afectan su desempeño. Durante el trabajo de campo en Nuevo León sí se pudo percibir un ambiente de gobiernos divididos a nivel municipal entre el PRI y el PAN tanto en medio urbano como en rural. Llama la atención la identidad tan fuerte que manifiestan los de rural hacia uno u otro partido, incluso al grado de dividir familias por afiliación política. Esto se deja ver también en el trabajo comunitario, ya que los tiempos electorales no son la mejor época para sembrar proyectos. En el caso de urbano destaca la inconformidad de algunos líderes locales entrevistados, quienes explican que en los cambios de gobierno municipales los nuevos partidos políticos sustituyen a los líderes de colonias tradicionales en puestos como delegados<sup>234</sup> bajo el argumento de eliminación de relaciones clientelares, pero que los nuevos representantes en realidad se señalan desde el ayuntamiento.

En medio urbano, las autoridades vecinales no están enteradas de la existencia de RMU ni conocen su funcionamiento. Al respecto manifiestan interés por conocerla y participar, sin embargo los comentarios al respecto por parte de los ejecutores del programa es que intencionalmente se mantienen alejados de los líderes locales pues evitan en lo posible relaciones clientelares. Lo anterior es un tanto comprensible ante la dinámica que enfrenta el estado en su situación de partidos divididos, ya que sus manifestaciones territoriales muchas veces llegan a la violencia y más en tiempos de elección. Sin embargo, el programa desaprovecha oportunidades importantes de actuación que pueden surgir de una vinculación con liderazgos territoriales.

En Baja California no se percibieron manifestaciones territoriales de gobiernos divididos, pero aquí sí se observa un clientelismo y se relaciona al programa porque en este estado son

---

<sup>234</sup> Los delegados son ciudadanos que fungen como vínculo entre la autoridad municipal y los ciudadanos, para realizar gestiones de beneficio comunitario y para prestar servicios de interés social a los vecinos de una sección (Reglamento de Delegados Municipales del Municipio de Monterrey, 2010).

los mismos promotores quienes reparten las despensas en las casitas móviles y se desconoce hasta qué punto los integrantes acuden a las reuniones por un compromiso voluntario o más bien lo hacen por quedar bien con el promotor y no perder así sus “ayudas” (las que tienen en teoría un temporalidad).

Durante el periodo examinado se tuvo la “suerte” de presenciar cambios en las gubernaturas de cada estado. En Nuevo León RMU y CD no sufrieron cambios en su filosofía a pesar de las renovaciones. Al contrario, se percibió una seguridad en la continuidad de las estrategias a pesar de posibles cambios políticos y las adecuaciones que tuvo CD fueron en materia operativa y muchos de éstas derivadas más bien de cambios en el diseño federal. En Baja California, llama la atención que sí hubo transformaciones y de fondo. El programa que también cambia de director, pasó por una reestructuración en su diseño y se justifica con los cambios en el plan estatal de desarrollo que da mayor peso al desarrollo comunitario. Al respecto se opina que si bien es cierto que el programa puede estarse adecuando a las prioridades estatales, también aprovecha las situaciones coyunturales para modificar su diseño adecuándose más al modelo federal.

En general se puede concluir que la situación política de cada estado sí afecta la implementación del programa en la medida en que los directivos adoptan una estrategia menos atrevida o más prudente que, sin demeritar su importancia, sólo busca la obtención de los articuladores propuestos por cada estado para el desarrollo comunitario (como la cohesión social y mejora económica personal). Sin embargo, estos esfuerzos no pueden clasificarse como una nueva relación sociedad gobierno o como un proyecto político democrático participativo (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006) sino más bien se ajustan a la idea de autoayuda de Pliego (1996).

Estos hallazgos no se plantean en términos de un fracaso de resultados, sino más bien sólo clarifican los ámbitos donde incide la estrategia. Comunidad DIFerente no intenta cambios en la estructura social, sino que maneja cambios en la vida cotidiana de las personas

marginadas. Y lo anterior se deriva de la propia concepción de desarrollo comunitario que maneja el SNDIF<sup>235</sup>.

El que esta investigación se haya planteado la posibilidad de encontrar en una política asistencial un modelo de empoderamiento social no es un error de ingenuidad, el error consiste desde nuestro punto de vista en subestimar la fuerza y el alcance de la política asistencial en su propuesta de desarrollo. Por ello, el análisis de resultados no se concreta en su ámbito de injerencia, sino en la articulación de resultados y en la elaboración de propuestas estructuradas por parte de los beneficiarios.

Para concluir este apartado se señala la utilidad de las tres dimensiones o ejes analíticos propuestos para examinar “un modelo de desarrollo” en este caso comunitario que se deriva de las prácticas organizativas de personas que viven en condiciones marginadas y que buscan a través del poder colectivo mejorar su condición. Un modelo de desarrollo, representa una propuesta de avance con rumbo, la comunidad construye a través de sus prácticas una senda de desarrollo que si no se tiene presente dista de lo deseado y se transforma en un esfuerzo sin frutos.

---

<sup>235</sup> El desarrollo comunitario es definido como “el proceso humano permanente, donde los agentes sociales y las instituciones se insertan de manera corresponsable y asumen el compromiso de fortalecer el capital social y humano para que las personas y los grupos sean sujetos activos de su propio desarrollo” (DIF 2005a:10).

## **CAPÍTULO V**

### **CONCLUSIONES**

El objetivo de este capítulo es presentar las conclusiones del presente trabajo de investigación. La primera parte de este apartado consiste en los lineamientos generales de investigación. La segunda parte son las conclusiones generales agrupadas por líneas temáticas en: 1) teóricas; 2) metodológicas; 3) de diseño e implementación del programa; y 4) de resultados. La tercera y última parte son las recomendaciones de política.

#### **1. Lineamientos generales de investigación**

La investigación se centra en la organización de los grupos marginados para el desarrollo local, específicamente en *sus prácticas participativas y la gestión del desarrollo que producen de la mano de programas gubernamentales*.

Se propone el uso de una herramienta analítica denominada modelo hipotético explicativo para el estudio sistemático de la organización comunitaria. Dicho modelo se basa en un marco conceptual que abarca distintas dimensiones y escalas, y su utilidad radica en su potencial utilización como metodología de evaluación para programas gubernamentales orientados a la construcción de participación comunitaria en el ámbito del desarrollo local. Lo anterior contribuiría al objetivo de contrastar los resultados de diferentes estrategias enfocadas a la organización comunitaria con una metodología homogénea. El modelo hipotético explicativo intenta reflejar la evolución de la organización comunitaria en los aspectos de participación, gestión y articulación.

El problema que dio origen a la investigación es la desvinculación que existe entre las políticas de desarrollo y las políticas de bienestar social, lo que conduce a que las estrategias de combate a la pobreza se mantengan como políticas de subsistencia que no impulsan las capacidades organizativas de la población marginada para que se integren en la construcción de una política de desarrollo territorial.

En el caso de la organización comunitaria, se promueve como estrategia gubernamental en los programas de combate a la pobreza, pero se utiliza como recurso cortoplacista que vincula la demanda pública y la oferta institucional; así, la efectividad de corto plazo se transforma en altos niveles de ineffectividad a mediano y largo plazo (Kliksberg 2001:219) perdiendo la política de desarrollo la posibilidad de efectuarse en las poblaciones marginadas.

El marco conceptual utilizado fue construido atendiendo los ejes analíticos del modelo hipotético explicativo. De esta forma los referentes teóricos adoptados son el desarrollo local, la política social y la participación comunitaria. El primero definido como la “vía intermedia entre una *orientación de política territorial* y un sistema de *gestión de poder local* orientado al desarrollo del territorio.” (Sforzi 2007:31) destaca la participación de la sociedad en la promoción del desarrollo de un territorio. El segundo, la política social, se interpreta más allá de la estrecha definición del Estado de Bienestar o servicios sociales, y se concibe como los derechos sociales de ciudadanía (Coffey, 2004; Donati y Lucas, 1987) lo que significa una garantía de igualdad de oportunidades de vida que se traducen no sólo en el acceso o cobertura de necesidades básicas, sino en el desarrollo de habilidades necesarias para determinar un plan de vida. La política social sirve de base a la política de desarrollo territorial comprendida como la construcción de una agenda pública local donde intervienen diversos actores, con diferentes intereses, donde la finalidad es integrarse a un proyecto público común (Cabrero 2006). El tercero, la participación comunitaria, se asocia a la idea de involucrar a las personas en el desarrollo social de sus comunidades (Sanoff 2000:1) lo que integra las políticas de desarrollo social y desarrollo local a través de la política de desarrollo social comunitario. Y por último, la participación comunitaria tiene que ver con las capacidades organizativas de un grupo en particular y la utilización de sus recursos para intentar mejorar su calidad de vida.

La participación comunitaria en esta investigación es vista como un proceso organizativo del cual se desprenden los conceptos que estructuran el modelo hipotético explicativo: 1) la participación, entendida como la colaboración de individuos para alcanzar objetivos que ellos mismos han definido (Sannof 2000:X); 2) la gestión como el conjunto de diligencias para

desarrollar un proceso o lograr un producto en donde se asume capacidad para generar procesos de transformación de la realidad así como dirección y ejercicio de liderazgo (una mezcla entre la concepción tradicional y moderna de las ciencias administrativas gerenciales de acuerdo con Restrepo,1994); y 3) la articulación, que significa la consistencia entre los objetivos de los proyectos comunitarios y las necesidades compartidas de los individuos, la lógica de las acciones como estrategias para el logro de la meta planeada y la incidencia de éstas en procesos más amplios (A Campo Abierto 2006:148).

El caso de estudio es el programa Comunidad DIFerente del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (El SNDIF), este programa funciona desde el 2004 como modelo de referencia nacional para el desarrollo comunitario de los estados y se dirige a la población marginada. Entre sus objetivos maneja el “dejar comunidades mínimamente organizadas en torno a proyectos viables y con el empoderamiento necesario para sentir que son capaces de hacerse cargo de su propio desarrollo.” (SNDIF 2005a:24). Pretende que los sujetos vulnerables que atiende, obtengan herramientas de organización colectiva de manera que puedan hallar en el grupo la fuerza necesaria para su sobrevivencia y mediante ésta mejorar su calidad de vida.

Este modelo fue elegido porque, a diferencia de otros programas de desarrollo social, plantea como uno de sus objetivos principales el fortalecimiento de la organización local para que los propios miembros puedan establecer su forma de desarrollo. Lo anterior es de gran importancia para efectos de la investigación, pues si el programa demuestra un mejoramiento en la capacidad de organización de las personas se puede decir que la estrategia federal de asistencia social está vinculándose a una política de desarrollo a partir de unidades locales.

El caso de estudio fue examinado en dos estados de la frontera norte mexicana: Nuevo León y Baja California. Se eligieron dos estados como método comparativo para establecer diferencias y similitudes entre los resultados. Nuevo León y Baja California fueron elegidos porque ambos estados comparten un dinamismo económico que los destaca por arriba del promedio nacional (a pesar de presentar distintas estructuras económicas), comparten un nivel de bienestar social que los coloca también por arriba del nacional en cuanto a

indicadores de marginación, y sus poblaciones marginales presentan características socioeconómicas similares. Además, ambos estados adoptaron el programa “Comunidad DIFerente” desde su inicio, continúan con él hasta la fecha y han sido objeto de una evaluación en común.

La hipótesis de partida, adelanta los resultados de la participación, gestión y articulación en los estados examinados, pero fue replanteada a lo largo de la investigación en función del modelo hipotético explicativo que intenta sistematizar e interpretar la evolución de la organización de los grupos en los aspectos de interés.

El modelo, plantea un acercamiento longitudinal en el análisis de la organización comunitaria, pues se parte de la idea de que los resultados del desarrollo se dan a lo largo del tiempo. Entre las ventajas de este acercamiento se encuentra la identificación de aspectos más estructurales de manera que los resultados no se circunscriban a posibles efectos coyunturales.

En consecuencia, se generaron dos hipótesis temporales que señalan la evolución esperada de los grupos de trabajo en base a su antigüedad y se basan en indicadores derivados de los conceptos teóricos revisados y el trabajo de campo. A continuación se enuncia la hipótesis de partida y las hipótesis temporales:

*Hipótesis de partida:* Las formas de organización pseudo-participativas y desarticuladas producidas por el Programa Comunidad DIFerente no contribuyen a impulsar una gestión autónoma en la construcción de un modelo de desarrollo local en los grupos de trabajo de Nuevo León y Baja California. Esto se debe a que sus formas de participación no se dirigen a actividades estratégicas que fortalezcan la autogestión de los grupos, sino más bien se concentran en proyectos desarticulados, lo que en el tiempo afecta de forma negativa al desempeño de los grupos.

*Hipótesis temporales:*

1. En la participación se establece que un grupo “nuevo” no sería colaborador ni incluyente, pues su pronta incorporación aún no refleja resultados en estas dimensiones. Un grupo “seminuevo” manifiesta sus resultados en la colaboración, más no así en la inclusión, pues la colaboración se piensa como un efecto inmediato mientras que la inclusión es un resultado de más largo plazo. Un grupo “antiguo exitoso” sería colaborador e incluyente, mientras que un grupo “antiguo no exitoso” sería no colaborador incluyente. Se plantea que la colaboración al ser un efecto inmediato es difícil mantenerla cuando las expectativas sobre el funcionamiento del programa y del grupo declinan, mientras que la inclusión puede permanecer más tiempo como un resultado aprehendido.
2. En las capacidades y la incidencia del promotor, se espera que las primeras vayan en aumento a lo largo del tiempo pues las personas van desarrollando habilidades individuales y colectivas de manera paulatina, mientras que la segunda debería ir disminuyendo con el tiempo al asumir que las estrategias estatales contemplan una mayor autonomía de los grupos.

La estrategia metodológica fue una combinación de herramientas cuantitativas y cualitativas. Se aplicó un cuestionario y se realizaron entrevistas semiestructuradas. Siendo un acercamiento longitudinal, se realizaron dos visitas a cada estado con una distancia de alrededor de un año (Ver anexo metodológico). La base de datos generada se analizó con herramientas estadísticas descriptivas para clasificar a los grupos según la tipología propuesta y poder así contrastar las hipótesis temporales. Posteriormente, otras técnicas multivariantes como el análisis factorial fueron utilizadas. La entrevista pretendió capturar las situaciones de contexto que el cuestionario dejaba de lado y que podían ser importantes para el análisis e interpretación de los resultados. Las personas entrevistadas fueron integrantes de los grupos o autoridades locales y se trataron temas como el reconocimiento del programa, el funcionamiento del grupo y la historia organizativa de su comunidad. Las entrevistas se analizaron en matrices divididas por temáticas y se establecieron conexiones entre las respuestas tomando en consideración la clasificación del grupo obtenida de los resultados de tipología propuesta.

## 2. Conclusiones Teóricas

La definición de participación sirvió en la medida que los conceptos examinados de colaboración e inclusión en las decisiones fueron los adecuados para reflejarla tanto a nivel individual como colectivo. La definición adoptada fue: la colaboración de individuos para alcanzar objetivos que ellos mismos han definido (Sannof 2000:X).

En cuanto a la gestión, la definición inicial no logró cubrir algunos aspectos de interés de la investigación por lo que fue transformándose con el tiempo, pasando de una interpretación acotada a procesos administrativos a una visión más amplia relacionada con la generación de competencias. Por ello, la interpretación adoptada es una mezcla entre la concepción tradicional y moderna entendida como: el conjunto de diligencias para desarrollar un proceso o lograr un producto en donde se asume capacidad para generar procesos de transformación de la realidad así como dirección y ejercicio de liderazgo (Restrepo 1994:s/p). Esta definición fue útil en el siguiente sentido:

- 1) Su concepción tradicional permitió operacionalizar las diligencias en trámites o tareas; y
- 2) Su noción moderna gerencial insertó al análisis las capacidades, concepto de primordial importancia en la investigación ya que guarda estrecha relación con la literatura de empoderamiento.

Sin embargo esta definición carece de dos aspectos los cuales afectaron en cierta medida la forma de análisis y los resultados:

- 1) Si bien esta definición señala el acto de realizar trámites o tareas, ésta sólo se concentra en la dimensión individual y no rescata la colectiva. Las capacidades que aborda (como el liderazgo, dirección y capacidad para transformar la realidad) como intrínsecas para llevar a cabo gestiones se manejan en un plano individual mientras que las colectivas no se señalan.

- 2) Por otro lado, no distingue la naturaleza de los procesos o productos derivados de estas diligencias. En materia de organización comunitaria los productos son las actividades derivadas de las necesidades colectivas. Conocer por lo menos el requerimiento temporal de cada uno de estos es de vital importancia desde un inicio para establecer una vinculación entre resultados y entonces poderles dar una dirección.

Por otra parte se observó que dos conceptos: modelo de desarrollo y articulación, cubrieron los vacíos conceptuales de la gestión en la vinculación y dirección tanto de capacidades como de productos.

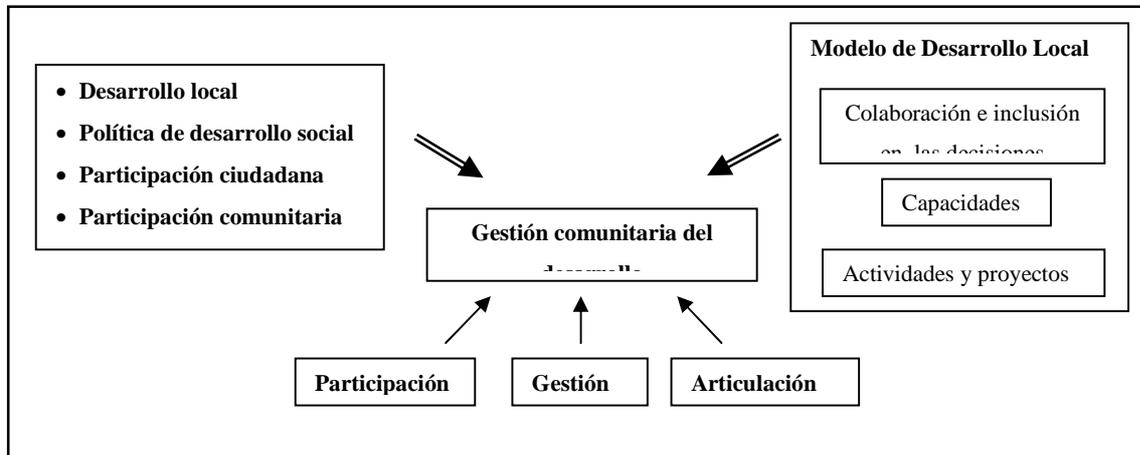
El modelo de desarrollo local se refiere a la planeación o directriz de un futuro comunitario, futuro construido a partir de las prácticas de la comunidad. Y la articulación es la consistencia entre los objetivos de las actividades y las necesidades comunitarias, la lógica de estas actividades como estrategias hacia una meta planeada, y la incidencia de éstas en procesos más amplios (A Campo Abierto 2006:148).

Derivado del análisis de deficiencias y complementariedades entre los conceptos utilizados se propone que en los estudios relacionados con organización comunitaria se sustituya el manejo del concepto *autogestión comunitaria* por el de *gestión comunitaria del desarrollo* pues:

La *autogestión comunitaria* se traduce como la realización de diligencias bajo el mando o liderazgo de la propia comunidad. Y la *gestión comunitaria del desarrollo* es la articulación de productos bajo una planeación o directriz establecida por la propia comunidad. La diferencia entre ambas radica en que la primera se centra en quiénes dirigen el proceso, mientras que la segunda además de quienes, recupera el cómo.

Así, la discusión se concentra no sólo en logro de operativos de corto plazo sino en los de largo plazo; además de que también se insertan las capacidades de acción de los agentes de cambio.

**Figura 7. Relación entre conceptos utilizados.**



Fuente: Elaboración propia.

Otro concepto que fue de gran utilidad fue el de empoderamiento, ya que ayudó a flexibilizar los elementos de la definición de gestión adoptada. En este sentido las capacidades de gestión fueron las más favorecidas ya que de la literatura revisada y del trabajo de campo se desprendieron indicadores a nivel individual y colectivo. Sin embargo, esta noción al igual que la de gestión tampoco establece una vinculación entre resultados a corto y largo plazo, necesarios para conocer los cambios en la estructura jerárquica de la organización y con ello determinar si la dirección de los cambios es la deseada.

Por otra parte, no se observó un peso directo en las variables capacidad de expresión oral y cambio de actitud, provenientes de la literatura, con los resultados de la gestión a nivel individual como se esperaba; y se encontró que, por lo menos para el medio urbano, hay otras variables identificadas en el trabajo de campo que tienen mayor peso para explicarlas como son liderazgo, conocimiento del entorno, y número de contactos.

El primer grupo de variables se interpretaron como indicadores de desarrollo personal mientras que el segundo, provenientes del trabajo del campo, se interpretaron como

habilidades que remiten al manejo de lo externo, mediante las cuales los individuos tejen una red de acciones y conocimientos que les permite movilizarse en su propio entorno.

Por lo anterior se puede concluir que:

- La participación sí se puede analizar como la suma de los resultados individuales, pero la gestión debe analizarse tanto en la dimensión individual como en la colectiva, pues la revisión de una sola de éstas no refleja sus resultados.
- Los conceptos clave utilizados para operacionalizar la participación fueron los adecuados pues reflejan los aspectos de interés de forma individual ubicando la naturaleza del grupo de manera agregada.
- Los conceptos clave utilizados para operacionalizar la gestión no fueron suficientes para explicarla a nivel individual y los indicadores derivados de campo muestran mayor grado de explicación que los adoptados de la literatura de empoderamiento.
- Por último, se propone la utilización del concepto *gestión comunitaria del desarrollo* para ir más allá de resultados cortoplacistas y examinar la articulación y directriz de los productos derivados del trabajo comunitario.

### **3. Conclusiones Metodológicas**

Los criterios para la categorización de grados o niveles se basaron tanto en el análisis de las respuestas como en los cortes observados en su distribución. No se recomienda establecer cortes predeterminados sin contar con los resultados de esta misma metodología aplicada al resto de los estados fronterizos. Lo anterior debido a que la distribución en sus respuestas difieren como reflejo de la metodología implementada. Pero si se cuenta con la distribución de todos ellos, entonces se puede establecer desempeños mínimos fundamentados en buenas prácticas. Por lo mientras, la evolución del programa debe ser evaluada en términos de su propio desempeño.

En el modelo hipotético explicativo se propone eliminar el nivel intermedio de la gestión medida a través de las capacidades e incidencia del promotor, con la finalidad de recuperar mayor fuerza y sentido en las respuestas.

#### **4. Conclusiones de diseño e implementación del programa**

El análisis del programa contempló tanto el diseño como la implementación del mismo. La distinción entre estos elementos es importante, el primero observa la congruencia interna o consistencia del programa consigo mismo y la segunda se refiere a la medición de impactos o de resultados.

Algunos puntos que destacan del análisis de diseño de Comunidad DIFerente son:

El diseño del programa en 2006 intenta establecer un modelo de desarrollo comunitario en coordinación con los tres niveles DIF (nacional, estatal y municipal), pero los roles de trabajo se concentran en el nacional y estatal. Y éste último es el que posó el papel protagónico en cuanto al diseño, manejo de presupuesto y operación del programa.

El papel del municipio es muy reducido a pesar de que se plantea como parte de integral de la estrategia. En 2006 por ejemplo se le solicita entre otras cosas incluir los planes comunitarios en su agenda de trabajo (SNDIF 2006d:13-14) pero no se establecen mecanismos o estrategias financieras conjuntas. Para 2008 su papel es menos notorio y se invita a involucrarse según sus posibilidades a través de convenios de colaboración (SNDIF 2008:11).

El hecho de que la estrategia sea conducida por el estatal no necesariamente implica algo negativo, ya que el manejo y control de recursos federales (destinados a población marginada) puede ser más sencillo (por la menor rotación de gobiernos) y hasta cierto punto más transparente (por los cacicazgos locales). Sin embargo, el papel del municipio y las autoridades locales debe fortalecerse pues un modelo de desarrollo comunitario no puede sostenerse sin el apoyo de sus autoridades locales inmediatas quienes deben comprometerse y resolver en la medida de sus posibilidades. Los convenios que establece Comunidad DIFerente son una parte importante, lo mismo que la capacitación continua a funcionarios sobre temas de gestión del desarrollo, pero deben realizarse de manera sistemática y no como prácticas efímeras. Fortalecer los vínculos con las autoridades locales, al menos de aquellas a

las que frecuentemente recurren los grupos, debe contemplarse como un objetivo estratégico del modelo.

El programa tiene dos “estrategias” vinculadas con este tema, la de integralidad y la de contexto. La primera, entre otras cosas, refiere a la coordinación con organismos públicos y privados para brindar una oferta institucional integrada. La segunda, maneja la atención a la problemática del entorno inmediato de los problemas comunitarios. La primera se maneja en el diseño como una respuesta o una propuesta de solución conjunta, pero la opinión de los grupos manifiesta que más bien se encuentra como parte de la problemática en su contexto inmediato. En este sentido se observa que la gestión de redes afecta las actividades y la calidad del programa.

Por otra parte, la pertenencia de Comunidad DIFerente al Programa de Atención a Familias y Población Vulnerable (PAFV) con otras estrategias del SNDIF<sup>236</sup> no le ha permitido desarrollar de manera particular elementos fundamentales del marco lógico, como su problema, fin y propósito.

Esta situación a pesar de que ha sido ya ha sido ampliamente recomendada en sus evaluaciones no se ha cubierto. Y no se sabe si dependa o no del propio organismo cambiarla. Las ROP 2009 y 2010 confunden el objetivo general del PAFV con el objetivo de la institución en que se inserta (SNDIF). Los indicadores a nivel fin y propósito del PAFV 2009 y 2010<sup>237</sup> eliminan las particularidades de los subprogramas.

---

<sup>236</sup> Comunidad diferente se articula con otros subprogramas en las ROP 2006 con siete, en las ROP 2008 con ocho y en las ROP 2009 y 2010 con tres: 1) Desarrollo Comunitario “Comunidad Diferente”; 2) Asistencia Jurídica Familiar; y 3) Atención a Personas y Familias en Desamparo. Estos tres subprogramas buscan atender problemas y necesidades específicas diferentes, e inciden en distintas dimensiones de la vulnerabilidad social (Colegio de Posgraduados, 2008).

<sup>237</sup> En las ROP 2009 el indicador para el Fin es porcentaje de población con vulnerabilidad familiar; y el indicador para el Propósito es el porcentaje de personas asistidas con bienestar. En las ROP 2010 el indicador para el Fin es el porcentaje de población con vulnerabilidad familiar; y el de Propósito el porcentaje de personas atendidas que mejoran sus condiciones de vida.

El problema no se encontró en ningún documento oficial revisado. Mientras Comunidad DIFerente (en específico) no tenga un problema definido cualquier resultado será bueno, pues como dicen Cohen y Franco (2005:101) “cualquier camino será valedero y, seguramente, ineficaz, ya que no será posible establecer las acciones adecuadas para lograr el logro propuesto.”. La definición que propone esta investigación es: la falta de potestad de la población vulnerable para establecer sus propias alternativas de desarrollo.

Otro punto es que se observan modificaciones importantes de fondo en las Reglas de Operación 2009 y 2010 (DOF 2008 y 2009). El programa acota sus objetivos y deja atrás conceptos como la organización comunitaria, participación social, autogestión y formación de agentes sociales para dar paso a la generación de proyectos exitosos gestionados por los grupos de desarrollo.

Lo anterior es de utilidad en la medida que los conceptos de autogestión y participación social son complejos y conllevan a dificultades en su medición, mientras que el de proyectos condensa la organización de los grupos en un producto. Sin embargo, se corre el riesgo de perder de vista la naturaleza que en teoría distinguía éste programa de otras iniciativas utilitaristas de participación, pues su objetivo<sup>238</sup> se describía hasta 2008 en sus políticas y lineamientos como el impulso a la participación y capacidad de gestión comunitaria para el desarrollo local, donde los proyectos eran sólo una manifestación del objetivo deseado y los grupos de desarrollo el medio.

Por último, los indicadores establecidos en las Reglas de Operación 2006 y 2007 muestran el avance del programa en cobertura (porcentaje de grupos integrados, localidades, etc.) y en el 2009 se dirigen hacia el número de proyectos exitosos y porcentaje de grupos capacitados para la gestión de proyectos.

---

<sup>238</sup> “Impulsar procesos de organización comunitaria y participación social que generen capacidades autogestivas, así como instrumentar proyectos comunitarios que cubran las necesidades prioritarias de la población [...], a través de la integración de grupos de desarrollo comunitario, con base en un proceso formativo-educativo.” (SNDIF, 2008:9).

Estos indicadores muestran las dos etapas que ha tenido la vida del programa, en la primera se concentraba en el número de grupos y ahora en los proyectos, lo anterior es bueno ya que se observa un avance en las etapas del programa. Sin embargo no se contemplan indicadores de impacto de los proyectos que manifiesten que éstos han sido de beneficio a la comunidad. Y la palabra exitoso en lugar de aclarar la calidad que se espera de éstos conlleva a interpretaciones relativas<sup>239</sup>. Es necesario incluir indicadores que contrasten costos contra beneficios y que muestren articulación hacia una meta de manera que se pueda hablar de gestión comunitaria del desarrollo.

En cuanto a la implementación del programa destaca:

El diseño del programa federal no garantiza una forma de implementación. En el caso de Baja California se observa que el diseño del programa no tuvo peso sobre la implementación; al contrario, la forma de operación hasta 2008 iba en contra del objetivo del programa (al renovar continuamente los integrantes de los grupos sin darles seguimiento). En este estado CD se insertó a la mitad de un periodo gubernamental y puede presentarse como un claro ejemplo del desfase de una política de desarrollo social ante los periodos gubernamentales; el programa se adapta a la estrategia estatal en marcha cuando en teoría la estrategia estatal es la que debería haberse adaptado y sus logros se establecen como metas complementarias.

Sobre el mismo punto se piensa que pesa más la lógica estatal<sup>240</sup> en la implementación del programa que el propio diseño. Las actividades difieren entre los estados y denotan por un lado las estrategias institucionales permeadas por la visión estatal de desarrollo comunitario y por otro las prioridades territoriales. Por ejemplo, en Nuevo León la estrategia se dirige hacia una mayor integración social a través de la promoción de la celebración de fechas y tradiciones. Asimismo, los campamentos de verano más que una actividad académica para los niños es una interacción vecinal intensa que logra el desarrollo personal de las personas

---

<sup>239</sup> Por ejemplo, que a la gente le haya gustado ¿es exitoso?; que tenga un gran número de miembros ¿es exitoso?; que se mantenga aunque no genere aún utilidades ¿es exitoso?

<sup>240</sup> Con lógica estatal nos referimos a la filosofía que dirige al gobierno y los objetivos que persigue cada estado como resultado de esta filosofía y que se redactan en su Plan Estatal de Desarrollo.

que se anotan voluntariamente como maestros. De esta forma, el objetivo institucional de estas actividades es la construcción de intangibles como la confianza, la solidaridad y el voluntarismo, necesarios para poder llevar a cabo cualquier otro tipo de proyectos de mayor alcance.

En Baja California, las actividades coordinadas o dirigidas se han enfocado en mayor medida a los talleres, cuya intención es el desarrollo humano y el mejoramiento económico. En este sentido, la estrategia de desarrollo comunitario en este estado se concentra en la suma de mejoras individuales, a través de lo económico y del desarrollo de capacidades. La integración social en sí misma no es la prioridad, pero se va generando como resultado indirecto al interior de los grupos mediante sus reuniones y actividades. La mejora y reparación de espacios públicos constituye otro gran disparador de organización comunitaria que señala las grandes necesidades que existen en los asentamientos de los grupos vulnerables.

El análisis de estas respuestas permitió adentrarse a la estrategia de desarrollo comunitario propuesta por cada Estado quienes plantean el logro de articuladores para poder llevarla a cabo. Nuevo León da prioridad a la cohesión social como articulador intangible y Baja California enfatiza la mejora económica individual como articulador para el desarrollo comunitario. Las distintas estrategias muestran que el programa cuenta con flexibilidad para incluir las prioridades regionales y autonomía para su implementación.

Las diferencias entre las estrategias institucionales de desarrollo comunitario pueden derivarse, tanto de la cultura predominante que integra la historia y los valores predominantes de cada región, como de la ubicación del programa dentro de la estructura institucional estatal. Por ejemplo en Nuevo León el programa se encuentra bajo la Dirección de Integración Social, por lo que sus objetivos irán encaminados hacia la misión de ese departamento. Por su parte la estrategia de Baja California se encuentra en la Dirección de Alimentación y Desarrollo Comunitario y responde a las necesidades apremiantes de la población migratoria: fuentes de empleo (para aquellos sectores de la población que son excluidos) y mejora de su entorno habitacional.

Por otra parte también se observó que en la implementación del programa no pesó el entorno institucional<sup>241</sup> de cada estado. Lo anterior se pudo observar a través de los resultados del conocimiento del entorno institucional y los contactos establecidos analizados desde el punto de vista de la acción intergubernamental en la política social. La proximidad u organización institucional

En Nuevo León el mayor conocimiento y contacto para el desarrollo comunitario recae en el gobierno municipal, mientras que la figura estatal no aparece a cuadro entre los diez primeros. Para Baja California en cambio, la figura estatal en la ayuda comunitaria es sobresaliente en cuanto al contacto (primer lugar) más no en la identificación al no aparecer entre los diez primeros lugares (el primer lugar en identificación son personas, grupos, e instituciones locales). El gobierno municipal por su parte se asoma entre los principales identificados y contactados.

En consecuencia, podría interpretarse que en Baja California existe un mayor peso estatal en la política social de asistencia comunitaria, lo que no sucede en Nuevo León donde destaca la actuación municipal en ese aspecto. Lo anterior puede ser a causa del gran número de municipios existentes en Nuevo León (51), en comparación con Baja California (5). Pues siendo menos municipios que atender, el gobierno estatal puede tener una mayor incidencia en las zonas de alta marginación de dichos municipios.

Por último la situación política de cada estado sí afecta la implementación del programa ya que los directivos promueven articuladores congruentes con la filosofía política de cada estado y al mismo tiempo la situación de gobiernos divididos hace menos atrevida o más prudente los alcances de la estrategia.

---

<sup>241</sup> Por entorno institucional se debe entender la conjunción de: 1) los niveles de gobierno (municipal, estatal y federal); 2) dependencias sectoriales; y 3) personas, grupos o instituciones locales, que en conjunto hacen un diseño o estructura de autoridades todas relacionadas con el desarrollo social a nivel local.

En resumen, la implementación del programa en los estados estudiados no es definida ni por el diseño del programa, ni tampoco por el entorno institucional de cada estado, sino más bien son los objetivos estatales y su filosofía la que lo determinan. En este sentido el programa es vulnerable, pues depende de la orientación de cada estado para que sus objetivos se sigan o se alteren, pero también es flexible al integrar los intereses y prioridades regionales.

**Figura 8. Análisis FODA sobre el diseño e implementación de la estrategia “Comunidad DIFerente”.**

<b>Análisis FODA sobre el diseño e implementación de la estrategia “Comunidad DIFerente”.</b>	
<p><b>Fortalezas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•Modelo que maneja la organización comunitaria como estrategia para el desarrollo comunitario</li> <li>•Autonomía y flexibilidad en el diseño operativo estatal</li> </ul>	<p><b>Debilidades</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•Relaciones intergubernamentales y asociación (partnership) entre SEDIF y SMDIF</li> <li>•El diseño carece de planteamientos estratégicos sobre los factores de riesgos</li> <li>•Gestión de redes locales (entorno institucional)</li> </ul>
<p><b>Oportunidades</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•Las prioridades regionales se establecen en el diseño e implementación del desarrollo comunitario</li> <li>•Agente coordinador entre programas de desarrollo social a nivel local</li> <li>•Amplias posibilidades de generación de valor público</li> </ul>	<p><b>Amenazas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•Papel reducido de autoridades y dependencias locales</li> <li>•Integración al PAFV</li> <li>•Falta de indicadores “evolutivos”</li> <li>•El diseño del programa no garantiza una forma de implementación.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

## 5. Resultados de participación, gestión y articulación

Las mujeres representan casi la totalidad de la muestra (95.6%), lo mismo que las personas con hijos (94.8%)<sup>242</sup>. Lo anterior corrobora que la participación de los hombres es mucho menor en programas de desarrollo comunitario, y la gestión del desarrollo comunitario se le atañe a la mujer con hijos. Esta situación podría estar relacionada con la perspectiva que tienen los beneficiarios sobre el papel del SNDIF como promotor de la “familia”, esto es la mayoría de los varones relacionan al DIF con la mujer y los niños. Sin embargo, esta es una situación generalizada, hay espacios de actuación comunitaria para hombres y mujeres, los primeros por ejemplo se insertan en el ejido y obras públicas (trabajos técnicos o físicos), y los segundos en la escuela y la familia<sup>243</sup>.

Siguiendo esta línea, hace falta mayor trabajo en la inclusión de la perspectiva de género en las actividades de los grupos, sugerencia ya establecida desde las evaluaciones del Colegio Mexiquense (2005). Éstos temas se tratan en los talleres (derechos humanos, violencia intrafamiliar, autoestima) y también se promueven en actividades médicas (jornadas para detección de cáncer cervico-uterino, mamografías, etc.), pero la mayor parte de las actividades que realizan los grupos no ponen en práctica los aprendizajes, por ejemplo no se promueven cambios de roles en la gestión del desarrollo comunitario.

En general la falta de participación se explica de situaciones como: la exclusión entre los miembros originada a partir de los proyectos, el cambio de residencia de los miembros líderes, empleos que impiden acudir a las reuniones, la entrega diferenciada de “apoyos”, la falta de comunicación entre los miembros y de éstos con el programa, y la expectativa de un beneficio tangible inmediato.

---

<sup>242</sup> Estos altos porcentajes permitieron eliminar desde un principio las dos variables mencionadas para concentrarse en el papel del resto de las variables.

<sup>243</sup> Esta información se obtuvo de la observación en campo así como entrevistas a miembros y maestros al preguntar por qué los varones no asistían a las reuniones comunitarias. En las primeras asambleas acuden los hombres para conocer la intención del programa, posteriormente dejan de asistir (argumentando razones de trabajo o de salud) pero “mandan” a las mujeres “para estar enterados...”, los que asisten muestran incomodidad al ser minoría y varios terminan alejándose.

Entre los factores que influyen en la integración o desintegración de los grupos en medio rural se encuentran: el papel de los líderes comunitarios y autoridades locales (maestros, comisariados y jueces auxiliares) y diferencias irreconciliables derivadas del apoyo a partidos políticos. En medio urbano los factores que afectan son: una cultura de aislamiento y desconfianza entre vecinos, el desconocimiento del programa y de las actividades de los grupos por parte de colonos, representantes de colonia y autoridades locales, y costos de transporte para acudir a los centros de reunión.

En Nuevo León y Baja California el tiempo no es el principal factor que determina el grado de participación de los grupos de desarrollo sino más bien es la metodología estatal. La continuidad de reuniones entre el grupo y los promotores (facilitadores) tienen efectos directos sobre la participación de los grupos. En ambos estados los grupos presentan una respuesta inmediata muy alta al programa que se ve truncada por la operación del seguimiento estatal. La participación de corto plazo obtenida no es suficiente para respaldar acciones de mayor alcance, las estrategias manifiestan un techo y una disminución de los grupos colaboradores incluyentes con la antigüedad.

En ambos estados las capacidades de los grupos no están determinadas por el tiempo, sino por la metodología del estado. Las capacidades al igual que la participación muestran cambios agudos en periodos cortos de tiempo y los mejores resultados se ubican en los grupos nuevos que tienen un mayor contacto con el promotor o facilitador. Con el paso del tiempo nuevamente se encuentra un techo que indica que los grupos nuevos ya han obtenido los beneficios inmediatos y los grupos más antiguos perciben menores avances en este aspecto. En el caso de RMU urbana en Nuevo León se observa que las capacidades trascienden los techos iniciales y presentan “ciclos de aprendizaje” los cuales se relacionaron con temáticas más especializadas en materia de trabajo colectivo que brinda el programa según la antigüedad de los grupos. Lo anterior sirve de base para plantear el seguimiento de las capacidades especializándose en temas relacionados con mejorar el desempeño de trabajo colectivo.

La incidencia no está determinada por el tiempo, sino por la metodología de cada estado. En Nuevo León la incidencia alta presenta mayores porcentajes con los grupos nuevos como se había esperado y disminuye con el tiempo aunque no de forma lineal. La metodología en este estado reduce el número de visitas según la antigüedad. En Baja California la incidencia alta en urbano es mayor en los grupos nuevos.

En el análisis individual sobre la participación, independientemente del contexto (rural-urbano), son tres los factores que explican en mayor medida la participación a nivel individual. El primero incluye cinco variables dimensionales: colaboración, participación en las decisiones, asistencia, percepción de beneficio personal, e involucramiento. El segundo dos socioeconómicas: edad y escolaridad. El tercero otras dos dimensionales: antigüedad en el grupo y apego. El cambio está en el peso relativo de cada variable y la intensidad de la correlación<sup>244</sup>.

Lo anterior quiere decir que las variables dimensionales de participación son las que tienen mayor grado de asociación entre sí independientemente del medio y juntas revelan mejor el fenómeno de la participación a nivel individual que las variables socioeconómicas. Por otra parte las variables clave utilizadas para operacionalizar la participación fueron adecuadas pues reflejan los aspectos de interés de forma individual ubicando la naturaleza del grupo de manera agregada.

En la gestión, el medio urbano fue el que obtuvo resultados robustos y la estructura de factores indica que el conjunto de variables: liderazgo, conocimiento del entorno y número de contactos, explican mejor la gestión a nivel individual que otras dimensionales (como actitud y expresión oral) y socioeconómicas (tiempo de residencia y salario) propuestas, que se hallan distribuidas en un segundo y tercer factor.

---

<sup>244</sup> En rural el primer factor lo integran: colabora, participa en las decisiones, asistencia, percepción de beneficio personal, involucramiento (en ese orden de importancia); el segundo factor: edad y escolaridad; y el tercero: antigüedad y apego. En urbano el primero incluye: involucramiento, participación en las decisiones, colaboración, asistencia, percepción de beneficio personal; el segundo: escolaridad y edad; y el tercero: antigüedad del miembro y apego.

Una posible interpretación de lo anterior es que el liderazgo, conocimiento del entorno y número de contactos son actividades o habilidades que manifiestan un manejo de lo externo, mientras que variables como la actitud, expresión oral, tiempo de residencia, y salario más bien se refieren a lo interno o son características personales. En este sentido se puede pensar que la gestión en urbano se manifiesta directamente en acciones o habilidades que los miembros “tejen” hacia afuera como una red que permite vincular sus necesidades con acciones.

En cuanto a la debilidad de los resultados de la gestión individual en medio rural y en los datos agregados hay dos posibles explicaciones: la primera es que la gestión individual en medio rural tiene porcentajes más bajos de respuestas positivas que el urbano (lo que afecta los resultados agregados); y la segunda sugiere que la gestión se estudie a partir de dimensiones más específicas como: 1) proyectos productivos; 2) trámites de servicios públicos y necesidades materiales inmediatas; y 3) habilidades necesarias para generar proyectos o gestiones; 4) liderazgo local; y 5) antecedentes organizativos (historia).

La primera explicación fue ratificada después de un análisis de frecuencias desagregado en las variables dimensionales donde se encontró que efectivamente el medio rural tuvo menor número de respuestas positivas en cuatro de cinco (liderazgo, expresión oral, conocimiento del entorno, número de contactos y actitud), y sólo en una tuvo mayor porcentaje que el urbano (conocimiento del entorno)<sup>245</sup>. La segunda explicación encuentra fundamento en el análisis de las entrevistas de los grupos clasificados como de alta y baja gestión, donde se ubicaron dimensiones de análisis más concretas que señalaron las diferencias en la gestión de los mismos.

Sobre los articuladores necesarios en la implantación de un desarrollo comunitario, en general se observó que los grupos sí manifiestan avances en el logro de habilidades

---

<sup>245</sup> En liderazgo rural tiene 28% de respuestas positivas mientras que rural 47% , en conocimiento del entorno rural tiene 59% de respuestas positivas y urbano 48%, en contacto rural tiene 34% de respuestas positivas y urbano 41%, en capacidad para hablar en público rural tiene 64% positivas y urbano 77%, y en actitud rural tiene 83% y urbano 84%.

personales así como en la integración de la comunidad, estos logros como ya se comentó tienen sus matices: se manifiestan de manera muy rápida los primeros años, después encuentran un techo y van disminuyendo con el tiempo. Sin embargo, la mayoría de proyectos productivos colectivos (no personales) presentan inconvenientes: sobreviven por un esfuerzo de voluntad de algunos miembros pero la mayoría no muestra signos de vitalidad económica. Lo anterior, aunque es un esfuerzo plausible no es suficiente para mantenerlo vivo con el tiempo pues lo que los miembros buscan es mejorar su situación económica a través de éstos y contrario a lo esperado sus resultados terminan dividiendo a la comunidad.

La integración comunitaria y la generación de habilidades personales (como expresión oral y actitud) no deben demeritarse, son articuladores necesarios para la sostenibilidad de los proyectos que corren el riesgo de no funcionar si no cuentan con el apoyo de su localidad ó si los miembros no poseen la capacidad para transformar su entorno. Pero estos elementos no son suficientes para generar y mantener una actividad productiva conjunta a largo plazo. Para ello es necesario concentrarse en habilidades colectivas dirigidas al manejo y administración de proyectos de manera que los miembros participantes reafirmen y fortalezcan su trabajo conjunto. En este sentido el programa genera el primer paso o los cimientos para que un proyecto productivo surja, pero no cuenta con una segunda fase bien estructurada y definida que los sostenga.

La segunda fase debe contemplar convenios interinstitucionales con organismos especializados en créditos, administración y contabilidad de microempresas, y cultura de emprendimiento. La vinculación local con especialistas en micro proyectos con dominio práctico es esencial pues los facilitadores o promotores no presentan un perfil especializado en estos temas. Su esfuerzo consiste en el fomento de proyectos pero necesitan del apoyo de profesionistas en el medio pues los proyectos requieren entrenamiento y seguimiento especializado.

La gestión del desarrollo comunitario implica, como ya se había visto, una directriz a largo plazo establecida por la comunidad que se plasma en la articulación de actividades en función de sus propias necesidades, y los grupos examinados no están construyendo su

directriz; ellos realizan las actividades comunitarias como un objetivo concreto pero desarticulado, no tienen presente a dónde quieren llegar como grupo: metas concretas, por qué toman esos talleres: capacidades requeridas, y cómo van a lograrlo: actividades o proyectos realizados. Sus respuestas al respecto no denotan una planeación, las actividades las hacen “para el bien de la comunidad”, a los talleres van “porque aprenden cosas que no sabían” y los proyectos son “para mejorar”.

En general hace falta fortalecer en gran medida la planeación comunitaria con ejercicios participativos como el de “visualización de mi comunidad” que se elabora en las asambleas. La senda o el camino del grupo debe trabajarse en la mayor parte de las actividades del grupo de manera que los miembros perciban un trabajo sistemático y con sentido. Y si bien es cierto que los planes de trabajo “anuales” se realizan como un ejercicio de planeación y su objetivo en cierta forma es el de establecer una senda, éstos documentos en la práctica pierden su misión y están funcionando como convenios de trabajo entre el promotor y el grupo, ya que los integrantes no tienen presente el documento y difícilmente identifican el concepto.

En zona rural es más importante aún marcar el sentido del trabajo porque según la información analizada los integrantes perciben menos los beneficios personales del programa, y esto no es porque no los haya sino porque no se percatan de que los están recibiendo.

En resumen, Comunidad DIFerente produce formas de participación activas que contribuyen a una integración comunitaria, y también genera capacidades individuales necesarias para la implementación de proyectos comunitarios. Los comportamientos temporales de estos resultados son inconsistentes en el tiempo, y señalan una participación activa y alta gestión en los primeros años de trabajo del grupo que después se reducen como reflejo de la metodología de cada estado siendo los grupos más antiguos los que comienzan a presentar disfunciones y votos de castigo. Los proyectos colectivos de mayor alcance como los productivos presentan dificultades de viabilidad y por ende de sostenibilidad, y las

actividades comunitarias no reflejan la construcción de una directriz por parte de los miembros en su práctica cotidiana.

Lo anterior no nos permite sino aceptar y rechazar una parte de la hipótesis de partida: El programa Comunidad DIFerente no produce formas pseudo participativas, pero sí genera productos desarticulados lo que no contribuye a impulsar una gestión autónoma en la construcción de un modelo de desarrollo local en los grupos de trabajo de Baja California y Nuevo León. Esto se debe a que sus formas de participación activas no se dirigen a actividades estratégicas que fortalezcan la autogestión de los grupos, sino más bien se concentran en proyectos desarticulados, lo que en el tiempo afecta de forma negativa al desempeño de los grupos. En menos palabras, Comunidad Diferente no promueve formas de organización que construyan y dirijan un modelo de desarrollo local, ya que sus productos no están articulados.

Es importante el análisis de programas como Comunidad DIFerente porque en teoría está creado específicamente para fortalecer las prácticas de organización de poblaciones marginadas, tiene un periodo de vida que permite observar resultados (seis años), actúa mediante una operación estatal con recursos propios, y concentra todos sus esfuerzos a estimular procesos de participación y gestión colectiva. Todos éstos son elementos que se pueden considerar fortalezas para el logro de sus metas. Si éste programa presenta las dificultades ya mencionadas entonces ¿qué tipo de participación es la que fomentan otros programas de desarrollo social cuyo interés no es en sí una gestión comunitaria? ¿Qué sendas de desarrollo común construyen en las comunidades cuando no están interesados más que articuladores de corto plazo?

En este sentido, se hace necesario conocer las formas de participación comunitaria que promueven los programas de desarrollo social para identificar la verdadera intencionalidad en el manejo de esta herramienta social. La reproducción de prácticas dirigidas sin el acompañamiento de un poder local puede estar generando un efecto contrario reforzando la apatía o inercia social, pues la comunidad no se identifica y por lo tanto no se apropia de ningún proyecto de cambio. Además de que hoy en día cualquier programa social se

autodesigna “participativo” sólo porque incorpora algunas herramientas (como asambleas y consultas) en búsqueda de una legitimización social.

En la actual administración (2006-2012) la mayoría de los programas de desarrollo social no guardan una estrecha relación con la participación comunitaria<sup>246</sup>, y los que existen la usan para el logro de objetivos concretos (infraestructura y servicios públicos) pero no cultivan capacidades de gestión en la base social local. Algunos de los programas que promueven la participación comunitaria hoy en día son<sup>247</sup>:

---

<sup>246</sup> Lo anterior probablemente debido al peso que tiene la perspectiva individualista en la elaboración de políticas de desarrollo social.

<sup>247</sup> Durante el 2003: Hábitat (Superación de la pobreza urbana, Mujeres jefas de familia, Mejoramiento de barrios); Opciones Productivas (Crédito social, Crédito productivo para mujeres, Ahorrando contigo, Integración productiva); Para el desarrollo local (Identidad jurídica); Para el desarrollo de las comunidades indígenas; Zonas de alta marginación e indígenas; Iniciativa ciudadana 3x1; Atención a Jornaleros Agrícolas (Apoyo a contingencias, Agua potable) (Ordóñez y Ortega 2006:167-168).

**Tabla 22. Programas de desarrollo social que utilizan la participación comunitaria como herramienta de trabajo (2009).**

Programa/Vigencia/ tamaño de población	Objetivo	Acciones	Tipo de participación social/ mecanismo	Presupuesto Asignado 2009
<b>Programa de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria</b> 2007-2009 Habitantes zonas de atención prioritaria	Aminorar las desigualdades municipales y regionales mediante una política de desarrollo territorial	Fortalecimiento de la infraestructura de servicios básicos comunitarios y mejoramiento de la vivienda.	En la consulta y en la implementación	\$ 8,160,991,372.00
<b>Programa de Opciones Productivas.</b> 2002-2009 Hasta 14,999 habitantes	Contribuir al desarrollo de las personas apoyando modelos productivos viables y sustentables que generen empleo e ingresos	Desarrollo de capacidades en personas y territorios.	En la consulta y en la implementación A través de la integración a la Red de Agencias de Desarrollo Local y la Red de Mentores	\$ 997,630,695.00
<b>Habitat</b> 2003-2009 Concentraciones en el umbral de 15,000 habitantes	Contribuir a la integración social y urbana de los habitantes de las zonas urbanas marginadas	Mejoramiento de infraestructura básica y equipamiento de zonas urbanas marginadas; apoyo a acciones para el desarrollo comunitario; adquisición de suelo para desarrollo urbano.	En la consulta y en la implementación	\$ 2,745,717,571.00
<b>Programa para el Desarrollo Local. Microrregiones</b> Habitantes de microrregiones	Contribuir a la reducción de las desigualdades regionales a través de una política de desarrollo territorial integral	Infraestructura Social y de Servicios, mejoramiento de la vivienda, organización y desarrollo comunitario, promoción social.	No se especifica. Se procurará que las obras o acciones respondan a las demandas de las comunidades.	N.D.

Fuente: Proyecto Colef, Inventario de Programas Federales de Desarrollo Social CONEVAL, e Iniciativa para el Fortalecimiento de la Institucionalidad de los Programas Sociales (IPRO 2010).

La tipología propuesta es una herramienta que intenta dar mayor solidez a los esfuerzos de las prácticas organizativas locales sistematizando sus procesos de cambio. Su propósito es identificar su naturaleza y conocer el desempeño que guarda cada estrategia en su esfuerzo,

con la finalidad de hallar puntos de mejora que consigan el objetivo propuesto: la gestión comunitaria del desarrollo.

## **6. Recomendaciones de política**

En México, la ambigüedad del término desarrollo comunitario afecta la delimitación y coordinación de las dependencias encargadas de su ejecución a nivel local. Las secretarías de salud, asistencia social y desarrollo social comparten atributos y funciones y, bajo los requerimientos de “participación” en sus programas, estas dependencias terminan compitiendo por el público asistente en las zonas marginadas.

El desarrollo social comunitario en esta investigación parte de la conceptualización de desarrollo social que comprende la promoción del bienestar de la población junto con un dinamismo económico, siendo lo “comunitario” una delimitación espacial y dimensional identitaria (esto quiere decir que implica un sentido de pertenencia por ejemplo a un lugar, a un conjunto de personas, prácticas, etapas o condiciones de vida) donde la organización comunitaria se comprende como la estrategia principal para su logro.

Los programas de desarrollo comunitario en México se han conceptualizado como parte de una planeación estratégica gubernamental para reducir la pobreza o condiciones de vulnerabilidad, sin embargo la mayoría no trabaja como estrategia principal el fortalecimiento de la organización comunitaria, y sólo emplean la participación de la comunidad sin fortalecer sus capacidades de gestión.

Para que la organización comunitaria derivada de los programas cogestionarios sean viable y logre generar valor público se deben atender varios aspectos entre los que se encuentran: La acción intergubernamental, la gestión de redes locales y la generación de indicadores evolutivos.

Los dos primeros como, ya se ha visto, destacan como las principales debilidades del modelo Comunidad DIFerente a pesar de que en el diseño federal se manejan como “estrategias” la

integralidad y el contexto. Lo anterior denota que el pensamiento estratégico no es preciso en los documentos guía, de manera que en la implementación del programa los estados no toman en cuenta las “estrategias” como elemento prioritario para el logro de sus metas.

Por otra parte esta investigación pretende contribuir a la generación de criterios de control y valoración de programas sociales que promuevan la creación y fortalecimiento de la organización comunitaria mediante indicadores basados en la evolución y aprendizaje de los grupos de desarrollo comunitario. De esta forma propone se utilice confines evaluativos la herramienta analítica denominada modelo hipotético explicativo que intenta demostrar los avances de los grupos en términos de sus cambios con el tiempo en aspectos de participación, gestión y articulación, y no sólo en el número de grupos conformados o integrantes.

Entre los principales resultados del modelo hipotético aplicado sólo en los estados de Nuevo León y Baja California destaca que el tiempo no es el principal factor que determina la participación y gestión de los grupos, sino más bien es la metodología estatal que establece los mecanismos de trabajo y los criterios en la configuración de los grupos. También sobresale el peso del promotor con efectos directos en las respuestas de los grupos.

Desagregando más los resultados se tiene que la respuesta de la población al programa en aspectos de participación y gestión es casi inmediata y en el transcurso de un año o dos manifiestan un techo. Asimismo, la gestión muestra cambios agudos en periodos anuales sin un patrón definido.

Si se hablara de un comportamiento generalizado de evolución en la organización de los grupos de trabajo, se puede decir que hasta el momento presentan dos claras etapas. La primera va de uno a dos años y es ahí donde manifiestan sus mayores porcentajes de participación y gestión, lo anterior denota una primera fase de entusiasmo que se refleja en un gran número de integrantes. La segunda etapa de evolución maneja menores porcentajes de participación y gestión lo que se asocia con un menor contacto del promotor. En esta segunda etapa se presentan formas antidemocráticas en la toma de decisiones, desilusión de proyectos productivos o agotamiento de los miembros hacia el programa.

Considerando los resultados de otros trabajos que analizan la evolución de la organización comunitaria desde otras dimensiones analíticas (Arellano 2006:209) se recomienda que el programa establezca nuevos valores, objetivos y estructuras de autoridad según sus fases de avance.

Con respecto a la influencia del entorno rural o urbano sobre los resultados, el modelo hipotético señala que la participación medida a través de las variables de colaboración, participación en las decisiones, asistencia, involucramiento y percepción de beneficio personal explican en conjunto mejor el fenómeno de la participación independientemente del contexto rural o urbano de la estrategia. En cambio la gestión manifiesta conductas diferenciadas; en medio rural los resultados son menos contundentes y notorios, y el peso de las variables difiere según el contexto, por lo que se recomienda examinarla a partir de otras dimensiones más específicas que rescatan los resultados a nivel individual y colectivo como por ejemplo: 1) proyectos productivos; 2) trámites de servicios públicos y necesidades materiales inmediatas; y 3) habilidades necesarias para generar proyectos o gestiones; 4) liderazgo local; y 5) antecedentes organizativos (historia).

En base a los resultados obtenidos se propone que los programas sociales que contemplen impulsar las capacidades de gestión de las comunidades marginadas contemplen indicadores relacionados a la gestión de redes entre las dependencias estatales responsables, autoridades e instituciones locales. También se recomienda integrar temáticas de diálogo y resolución de conflictos para atender las situaciones conflictivas del entorno de los grupos, una capacitación en elaboración de planes de trabajo, análisis de costos beneficios de los proyectos antes de su implementación, integración de actividades que vinculen a los hombres y autoridades locales con los programas.

Existen enormes ventajas relacionadas con el uso de la herramienta propuesta. La más importante consiste en su utilidad para elaborar diagnósticos en base a los resultados de cada estrategia, y su potencial uso como instrumento de evaluación sobre el comportamiento de los grupos en las dimensiones de participación, gestión y articulación. También se pueden hacer comparativos de estrategias con objetivos similares en cuanto a la organización

comunitaria; sin embargo, como se concluyó en el ejercicio realizado, es importante cumplir el criterio de que la estrategia realmente se apegue al diseño del programa, de lo contrario la interpretación de los resultados puede llevar a errores y disfrazar sus beneficios.

Por otra parte, los criterios de los cortes para determinar cuándo un grupo se considera participativo no debe ser un tema de amplio debate, pues si bien es cierto que cada estado o estrategia puede determinar sus propias valoraciones, también se pueden manejar porcentajes mínimos o conductas esperadas en base al análisis de sus propias respuestas o al conjunto de resultados de otras estrategias.

Lo importante es que este acercamiento permite entablar un lenguaje común de manera que puedan hacerse comparaciones con una herramienta sistemática, flexible y dinámica, para que las múltiples experiencias que se tienen de cogestión del desarrollo entre gobierno y grupos marginados en el ámbito local se expresen y las metodologías exitosas puedan recuperarse.

## BIBLIOGRAFIA

- A Campo Abierto, 2006**, “Evaluación Modelo Comunidad Diferente”, México, Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, en <<http://www.dif.gob.mx/grupos/media/EvComModelo.pdf>>, consultado el 19 de abril 2010.
- Adato, Michelle, 2003**, "El impacto de Progresá sobre las relaciones sociales en la comunidad.", en Secretaría de Desarrollo Social/ Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), *Más oportunidades para las familias pobres. Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Impacto a nivel comunitario, 2000*, México D.F., Dirección General de Planeación, Evaluación y Seguimiento Secretaría de Desarrollo Social/ Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), pp. 133-188.
- Adelantado, José, 2008**, “Las políticas sociales”, en *Creación de materiales interpretativos e interactivos sobre política para una ciudadanía activa/ Parte IV. La política como producción de bienes y servicios/ 6.2. Las políticas sociales. José Adelantado*, Área de Ciencia Política y de la Administración (Cpa) Universidad de Salamanca Campus Miguel de Unamuno, Salamanca, España, en <<http://www.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/6.2.laspoliticassociales.pdf>>, consultado el 4 de Junio de 2008.
- Adizes, Ichak, 1977**, *Autogestión: La práctica yugoslava*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Agranoff, Robert, 1997**, "Las Relaciones y la Gestión Intergubernamentales.", en Rafael Bañón and Ernesto Carrillo, comp/s, *La Nueva Administración Pública*, Madrid, Alianza Editorial, pp. 125-170.
- Agranoff, Robert, 2006**, “Inside Collaborative Networks: Ten Lessons for Public Managers”, *Public Administration Review*, ABI/INFORM Global, vol. 66, núm. s1, pp. 56-65.
- Aguilar, Luis F, 1996**, "El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes.", en Alicia Hernández Chávez, coord., *¿Hacia un nuevo federalismo?*, México D.F., Fideicomiso Historia de las Américas/El Colegio de México/Fondo de Cultura Económica, pp. 109-152.
- Aguilar, Luis F, 2006**, *Gobernanza y gestión pública*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar, Luis F, [seminario], 2010**, “Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar”, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, 15 y 16 de febrero.
- Algará, Ignacio, 1981**, “V Community Development in Mexico”, en Ronald Dore y Zoe Mars, edits., *Community Development. Comparative case studies in India, the Republic of Korea, Mexico and Tanzania*, Paris, UNESCO/ Londres, Croom Helm, pp. 337-432.

- Allmendinger, Philip, 2002**, "Towards a Post-Positivist Typology of Planning Theory". *Planning Theory*, London, Sage Publications, vol. 1, núm. 1, pp. 77-99.
- Álvarez, Eréndira y Oscar Castro, 1999**, "Participación Ciudadana y Gobierno Local", *Cuadernos de Debate de la Agenda de la Reforma Municipal en México*, México: Centro de Estudios para la Reforma del Estado/ Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C./ Centro de Servicios Municipales "Heriberto Jara", A. C./ El Colegio de la Frontera Norte/ Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, en <<http://www.municipio.org.mx/Erendira-alvarez.htm>>, consultado el 19 de septiembre 2008.
- Andersson, Krister y Frank van Laerhoven, 2007**, "From Local Strongman to Facilitator: Institutional Incentives for Participatory Municipal Governance in Latin America.", *Comparative Political Studies*, Sage Publications, vol. 40, núm. 9, septiembre, pp. 1085-1111.
- Araya, Eduardo y Cerpa, Andrés, 2009**, "La nueva gestión pública y las reformas en la Administración Pública Chilena, *Tékhne*, núm. 11, junio, p.p.19-47, en <<http://www.scielo.oces.mctes.pt/pdf/tek/n11/n11a03.pdf>>, consultado el 24 de Julio 2010.
- Arellano, David, 2006**, *Los dilemas de la gestión local y las organizaciones comunitarias en México*, México, D.F, Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C.
- Bailey, John, 1994**, "Centralism and Political Change in Mexico: The Case of National Solidarity.", en Wayne Cornelius, Ann Craig y Jonathan Fox, edits., *Transforming State-Society Relations in México. The National Solidarity Strategy*, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies University of California, pp. 97-119.
- Barba, Carlos, 2006**, "Las reformas económica y social en América Latina: regímenes de bienestar en transición.", en Gerardo Ordoñez, Rocío Enríquez, Ignacio Román and Enrique Valencia, coords., *Alternancia, políticas sociales y desarrollo regional en México*, Tijuana/Tlaquepaque/Guadalajara, El Colegio de la Frontera Norte/Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente/Universidad de Guadalajara, pp. 51-84.
- Barquera Simón, Juan Rivera-Dommarco, y Alejandra Gasca-García, 2001**, "Políticas y programas de alimentación y nutrición en México.", *Salud pública de México*, vol. 43, núm. 5, septiembre-octubre, pp. 464-477.
- Beer Andrew, Haughton Graham, y Maude Alaric, 2003**, "International comparisons of local and regional economic development", en Beer Andrew, Haughton Graham y Maude Alaric, edits., *Developing Locally. An international comparison of local and regional economic development*, Bristol UK, The Policy Press University of Bristol, pp. 1-14.
- Bienvenido, Vinacua y Martori, Joan, 2003**, *Análisis estadístico con SPSS para windows Vol. II estadística multivariante*, Madrid , Mc Graw-Hill/Interamericana de España, S.A.U.

- Boisier, Sergio, 2005**, “¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización?”, *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas, núm. 86, agosto, pp. 47-62, en <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/1/22211/G2282eBoisier.pdf>>, consultado el 2 de febrero 2010.
- Boisier, Sergio [tesis de doctorado], 2007**, “Territorio, Estado y Sociedad en Chile. La Dialéctica de la Descentralización: Entre la Geografía y la Gobernabilidad”, Universidad de Alcalá, España, en <<http://www.eumed.net/tesis/2008/sbe/index.htm>>, consultado el 6 Abril 2009.
- Borja, Jordi y Castells Manuel, 1997**, *Local y global: La gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid, UNCHS/Grupo Santillana de Ediciones.
- Borja, Jordi, 2001**, “Participación Ciudadana”, *Gijón/ Proyecto educativo de ciudad- documentos base, Gijón*, en <<https://www.gijon.es/documentos/Departamentos/FMC/Proged/pec%200102/Jordi%20Borja%20Texto%20base%20participacion%20ciudadana%20PEC%2001%2002.pdf>>, consultado el 19 abril 2010.
- Borja, Jordi, sin fecha**, “Gobiernos Locales: Políticas Públicas y Participación Ciudadana”, *Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, Argentina, Asociación de Administradores Gubernamentales, núm. 19, en <<http://www.asociacionag.org.ar/revista-apuntes/edicion-19/>>, consultado el 6 de Febrero 2010.
- Brachet-Márquez, Viviane, 2004**, “El estado benefactor mexicano: nacimiento, auge y declive (1822-2002).”, en Julio Boltvinik y Araceli Damián, *La pobreza en México y el mundo. Realidades y desafíos*, Mexico, Siglo XXI Editores/ Gobierno del Estado de Tamaulipas, pp. 240-272.
- Bravo, Gustavo [tesis de doctorado], 2006**, “La política social de Baja California un análisis desde la teoría cultural”, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, sin pie de imprenta.
- Cabrero, Enrique, 1998**, "Las políticas descentralizadoras desde el ámbito regional. Análisis de desequilibrios regionales, gasto e ingreso público y relaciones intergubernamentales (1983-1993).", en Enrique Cabrero Mendoza, coord., *Las Políticas Descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y Desencantos*, México D.F., Centro de Investigación y Docencia Económicas/ Miguel ángel Porrua, pp.101-187.
- Cabrero, Enrique, 2004**, "Cogestión gobierno-ciudadanía en programas de bienestar social en el espacio municipal. Un balance preliminar.", en Alicia Ziccardi, coord., *Participación Ciudadana y Políticas Sociales en el Ambito Local*, México, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM./ Consejo Mexicano de Ciencias Sociales/ Instituto Nacional de Desarrollo Social, pp. 115-132.
- Cabrero, Enrique, 2005**, *Acción pública y desarrollo local*, México, Fondo de Cultura Económica.

- Cabrero, Enrique, 2006**, “Diseño de Política Pública para el Desarrollo”, en Alberto Ortega Venzor, José Luis Paz Vega y Rodrigo Núñez González, eds./comps./coords. IBERGOP-MEXICO, Victor G. Carreón, coord./comp. Centro de Investigación y Docencia Económicas, Isidro Soloaga, coord./ comp. Universidad de las Américas Puebla, *Políticas Públicas para el Crecimiento y Desarrollo. Memorias 2006. IBERGOP-MEXICO*, Volumen X, México D.F., Editorial Porrúa, pp. 41-49.
- Calderón, Cuauhtémoc et al., 2010**, “El desempleo en los estados de la frontera norte de México”, *Documentos de coyuntura*, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, en <<http://www.colef.mx/coyuntura/2010Mar25Eldesempleo.pdf>>, consultado el 3 de Mayo 2010.
- Canto, Manuel, 2006**, "En búsqueda de la participación ciudadana en el desarrollo social.", en Gerardo Ordoñez, Rocío Enríquez, Ignacio Román and Enrique Valencia, coords., *Alternancia, políticas sociales y desarrollo regional en México*, Tijuana/Tlaquepaque/Guadalajara, El Colegio de la Frontera Norte/Intituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente/Universidad de Guadalajara, pp. 401-426.
- Carrasco, Alan [ponencia], 2004**, “Sistemática para el desarrollo económico local”, Ponencia presentada en el Encuentro Internacional Virtual *Desarrollo Local en un Mundo Global*, del 3 al 23 de diciembre 2004, organizado por el grupo eumed.net de la Universidad de Málaga, España.
- Castells, Manuel, 2004**, *La Era de la Información: Economía, sociedad y cultura*, Volumen II: El Poder de la Identidad, México, Siglo XXI editores.
- Cerqueira, Ma. Teresa y Daniel Mato, 1998**, “Evaluación participativa de los procesos de participación social en la promoción y el desarrollo de la salud”, en Jesús Armando Haro y Benno de Keijzer, coords. y eds., *Participación comunitaria en salud: evaluación de experiencias y tareas para el futuro*, México: El Colegio de Sonora/ Prodessep A.C./ Organización Panamericana de la Salud, pp. 21-63.
- Cernea, Michael, 1983**, "A Social Methodology for Community Participation in Local Investments. The Experience of Mexico's PIDER Program.", Washington, D.C, The International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank, núm. 598.
- Coffey, Amanda, 2004**, *Reconceptualizing Social Policy. Sociological Perspectives on Contemporary Social Policy*. England, Open University Press.
- Cohen, Ernesto y Rolando Franco, 2005**, *Gestión Social. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*, Ernesto Cohen y Rolando Franco con la colaboración de Rodrigo Martínez, Alejandro Medina y Leonel Tapia, México, Siglo XXI editores y Naciones Unidas.
- Cohen, Ernesto y Rolando Franco, 2006**, "Los Programas de transferencias con corresponsabilidad en América Latina: similitudes y diferencias.", en Ernesto Cohen y Rolando Franco, coords., *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*, México D.F., Secretaría de Desarrollo Social/ Programa de Desarrollo Humano Oportunidades/ FLACSO-México, pp. 21-84.

- Cohen Ernesto, Rolando Franco, y Pablo Villatoro, 2006**, "México: El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.", en Ernesto Cohen y Rolando Franco, coords., *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*, México D.F., Secretaría de Desarrollo Social/ Programa de Desarrollo Humano Oportunidades/ FLACSO-México, pp.85-136.
- Colegio de Posgraduados, 2008**, "Evaluación de Consistencia y Resultados y de Diseño 2007 de los Programas de Atención a Familias y Población Vulnerable. Informe final (preguntas 1 al 100)", *Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia/ Publicaciones y Políticas Asistenciales/ Evaluaciones externas 2007/ Población vulnerable*, Colegio de Posgraduados y Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, en [http://www.dif.gob.mx/DIF-DIGITAL/comunicacion%20social/POP2/DIF-COLPOS%20\(CONEVAL%202007\).PDF](http://www.dif.gob.mx/DIF-DIGITAL/comunicacion%20social/POP2/DIF-COLPOS%20(CONEVAL%202007).PDF) >, consultado el 20 de Mayo 2009.
- Coleman, James, 2000**, "Notes on social capital and economic performance", en Dasgupta Partha y Serageldin, edits., *Social Capital. A Multifaceted Perspective*, Washington D.C., The International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank, pp. 6-10.
- CONAPO, 2006**, "Anexo A. Índices de marginación por entidad federativa, 2005", *Índices de Marginación, 2005*, Consejo Nacional del Población, México D.F., en [http://www.conapo.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=126&Itemid=204](http://www.conapo.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=126&Itemid=204) >, consultado el 3 de Mayo 2010.
- CONEVAL, 2007**, *Mapas de Pobreza por Ingresos y Rezago Social 2005*, México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- CONEVAL, 2008a**, "Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2008", *Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social/ Informes y Publicaciones*, México, en [http://www.coneval.gob.mx/contenido/info\\_public/6778.pdf](http://www.coneval.gob.mx/contenido/info_public/6778.pdf) >, consultado el 23 de Febrero 2010.
- CONEVAL, 2008b**, "Secretaría de Salud", *Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia/ Publicaciones y Políticas Asistenciales/ Resultados de la Evaluación Externa emitidos por el CONEVAL- Programas DIF*, en [http://www.dif.gob.mx/dif-digital/comunicacion%20social/politicas/ResultadosEvaluacionCONEVAL\\_ProgramasDIF.pdf](http://www.dif.gob.mx/dif-digital/comunicacion%20social/politicas/ResultadosEvaluacionCONEVAL_ProgramasDIF.pdf) >, consultado el 7 de Abril 2010.
- Concepción, Luis Enrique, 2006**, "La gobernanza-gobernabilidad de Baja California en un contexto global y transfronterizo", en Patricia Moctezuma et al., coords., *Gobierno y políticas públicas en Baja California*, México, Universidad Autónoma de Baja California/Miguel Ángel Porrúa, pp. 15-41.
- Cordera, Rolando y Camilo Flores, 2005**, "Los pobres frente a su futuro: economía, providencia y fatalidad.", en Miguel Székely, coord., *Desmitificación y nuevos mitos sobre la pobreza*, México, Secretaría de Desarrollo Social/ Miguel Angel Porrúa/ CIESAS/ ANUIES, pp.235-250.
- Corona, Rodolfo, 2006**, "Tendencias demográficas en la frontera norte", en Gerardo Ordoñez Barba y Marcos S.Reyes Santos, coords., *Los retos de la política social en la*

*frontera norte de México*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte/Plaza y Valdéz, 19 p.

**Coronado, José Luis [tesis de doctorado], 2004**, "Políticas Públicas de Atención Primaria a la Salud en la Frontera Norte de México. El Caso de Tijuana.", Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte.

**Dagnino Evelina, Olvera Alberto, y Panfichi Aldo, 2006**, "Introducción: Para otra lectura de la disputa por la construcción democrática en América Latina.", en Evelina Dagnino, Alberto J. Olvera y Aldo Panfichi, coords., *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, Xalapa/ México D.F., Universidad Veracruzana/ Fondo de Cultura Económica/ Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, pp. 15-90.

**Dalal-Clayton, Barry y Bass Stephen, 2002**, "Capítulo 6. Participación en Estrategias de Desarrollo Sostenible", en Barry Dalal-Clayton y Stephen Bass, comps., *Estrategias de Desarrollo Sostenible. Libro de consulta*, París/ Nueva York, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas, Earthscan Publications Ltd., en [http://www.nssd.net/pdf/resource\\_book/sdstrat06\\_sp.pdf](http://www.nssd.net/pdf/resource_book/sdstrat06_sp.pdf), consultado el 26 Abril 2010.

**Daly, Herman y Cobb John Jr., 1993**, *Para el bien común. Reorientando la economía hacia la comunidad, el ambiente y un futuro sostenible*, México. D.F., Fondo de Cultura Económica.

**Davis, Shelton et al., 2004**, "Introducción", en Shelton H. Davis, Estanislao Gacitúa y Carlos Sojo, edits., *Desafíos del Desarrollo Social en Centroamérica*, San Jose Costa Rica, International Bank for Reconstruction and Development/ Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Costa Rica.

**De la Rosa, Martín, 1990**, *¿Qué es la autogestión?" Serie: Educación para la democracia*, Mexicali Baja California, Dirección de Educación Comunitaria Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA).

**Diario Oficial de la Federación, 2 de Septiembre de 2004**, Ley de Asistencia Social.

**Diario Oficial de la Federación, 20 de Enero de 2004**, Ley General de Desarrollo Social.

**Diario Oficial de la Federación, 8 de Febrero de 2006**, *Estatuto Orgánico del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia*, México.

**Diario Oficial de la Federación, 10 de Febrero de 2006**, *Reglas de Operación de los Programas de Atención a Familias y Población Vulnerable 2006*, México.

**Diario Oficial de la Federación, 19 de Junio de 2007**, Ley General de Salud.

**Diario Oficial de la Federación, 30 de Diciembre de 2007**, *Reglas de Operación del Programa de Atención a Familias y Población Vulnerable 2008*, México.

**Diario Oficial de la Federación, 29 de Diciembre de 2008**, *Reglas de Operación del Programa de Atención a Familias y Población Vulnerable 2009*, México.

**Diario Oficial de la Federación, 29 de Diciembre de 2009**, *Reglas de Operación del Programa de Atención a Familias y Población Vulnerable 2010*, México.

**Díaz Alejandro, Avilés José A., y Rosas Mario A., 2003**, “Desarrollo Económico de la Frontera Norte de México” *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, Revista Académica de Economía, núm. 9, en <<http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/oel9.htm>>, consultado el 30 de Abril de 2010.

**Dieterlen, Paulette, 2005**, "¿Qué piensan los pobres sobre sí mismos? Un análisis de las respuestas desde las teorías de la justicia distributiva.", en Miguel Székely, coord., *Desmitificación y nuevos mitos sobre la pobreza*, México D.F., Miguel Angel Porrúa/ Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), pp. 129-152.

**Domínguez, Ma. Isabel, 2003**, “Juventud Cubana y Participación Social: Desafíos de una Nueva Época”, en *La sociedad cubana: Retos y transformaciones*, Compilación CIPS, La Habana, editorial Ciencias Sociales, en <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/cuba/cips/caudales05/Caudales/ARTICULOS/ArticulosPDF/0104D003.pdf>>, consultado el 26 de Abril 2010.

**Donati, Pierpaolo y Lucas, Antonio, 1987**, “La política social en el Estado de Bienestar: el desafío de los sistemas complejos”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (REIS), Centro de Investigaciones Sociológicas (C.I.S.), núm. 37, enero-marzo, pp.57-68.

**Dresser, Denise, 1994**, "Bringing the Poor Back In: National Solidarity as a Strategy of Regime Legitimation.", en Cornelius Wayne, Ann Craig y Jonathan Fox, eds., *Transforming State-Society Relations in Mexico. The National Solidarity Strategy*, San Diego, Center of US-Mexican Studies University of California San Diego (UCSD), pp.143-166.

**Dubois, Alfonso, 2000**, "Equidad, bienestar y participación. Bases para contruibuir a un desarrollo alternativo. El debate sobre la cooperación al desarrollo del futuro.", *Cuadernos de Trabajo de Hegoa*, Bilbao, Hegoa, núm. 26, Febrero, en <[http://pdf2.biblioteca.hegoa.efaber.net/ebook/8532/Cuaderno\\_de\\_trabajo\\_26.pdf](http://pdf2.biblioteca.hegoa.efaber.net/ebook/8532/Cuaderno_de_trabajo_26.pdf)>, consultado el 26 de Abril 2010.

**Durston, John, 2003**, Capítulo V. Capital social: parte del problema, parte de la solución, su papel en la persistencia y en la superación de la pobreza en América Latina y el Caribe” en Atria Raúl *et al.*, comps., *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*, Santiago de Chile, Universidad del Estado de Michigan (MSU)/ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), pp. 147-202.

**Elazar, Daniel, 1987**, *Exploring Federalism*, Tuscaloosa, Alabama, The University of Alabama Press.

**El Colegio Mexiquense, 2005**, *Informe final de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención de Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad*, El Colegio Mexiquense, A.C., en <<http://www.dif.gob.mx/DIFDIGITAL/comunicacion%20social/POP2/Evaluación%2>>

[0Externa%202004%20Vulnerabilidad%20Social%20II.PDF](#)>, consultado el 20 de Mayo 2009.

**El Colegio Mexiquense, 2006**, *Informe final de la evaluación de resultados 2005 de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del DIF nacional*, El Colegio Mexiquense, en <http://www.dif.gob.mx/DIF-DIGITAL/comunicacion%20social/POP2/Evaluación%20Externa%202005%20Población%20Vulnerable%20II.PDF>>, consultado el 20 de Mayo 2009.

**El Colegio Mexiquense, 2007**, *Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006*, El Colegio Mexiquense, A.C., en <http://www.dif.gob.mx/DIF-DIGITAL/comunicacion%20social/POP2/Evaluación%20Externa%202006%20Población%20Vulnerable.PDF>>, consultado el 20 Mayo 2009.

**Escobar, Agustín, y González de la Rocha Mercedes, 2006**, "Vulnerabilidad y activos de los hogares: el programa Progres-a-Oportunidades en pequeñas ciudades.", en Gerardo Ordoñez et al., coords., *Alternancia, políticas sociales y desarrollo regional en México*, Tijuana/Tlaquepaque/Guadalajara, El Colegio de la Frontera Norte/Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente/Universidad de Guadalajara, pp. 249-295.

**Fainstein, Susan, 2000**, "New Directions in Planning Theory", *Urban Affairs Review*, Sage Publications, vol. 35, núm. 4, marzo, pp. 451-478.

**Fainstein, Susan, 2005**, "Planning Theory and the City", *Journal of Planning Education and Research*, Association of Collegiate Schools of Planning, vol. 25, núm. 2, pp. 121-130.

**Faría, Vilmar, 2002**, "Reformas institucionales y coordinación gubernamental en la política de protección social de Brasil", *Revista de la CEPAL*, núm. 77, pp. 7-24, en [http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/19344/lcg2180e\\_Faria.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/19344/lcg2180e_Faria.pdf)>, consultado el 18 de Agosto 2010.

**Fernández, Oscar, 1998**. "Lo social y la política social". En Enlaces Sociológicos. San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica, en <http://cariari.ucr.ac.cr/~oscarf/polisoc.pdf>>, consultado el 4 de Junio de 2008.

**Figuroa, María Elena et al., 2002**, *Communication for Social Change: An Integrated Model for Measuring the Process and Its Outcomes*, New York, The Rockefeller Foundation/ Johns Hopkins University Center for Communication Programs.

**Flamand Laura, Martínez SÁrah, y Hernández Alberto, 2007**, *Índice de Desarrollo Municipal*, México, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), Secretaría de Gobernación.

**Font, Joan, 2004**, "Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías." en Alicia Ziccardi, comp., *Participación Ciudadana y Políticas Sociales en el Ambito Local*, México, Instituto de Investigaciones Sociales UNAM/ Consejo Mexicano de Ciencias Sociales/ Instituto Nacional de Desarrollo Social, pp. 23-42.

- Fowerake, 2001**, “Grassroots Movements, Political Activism and Social Development in Latin America. A Comparison of Chile and Brazil”, *Civil Society and Social Movements*, Programme Paper Number 4, August 2001, United Nations Research Institute for Social Development, en  
<[http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/\(httpAuxPages\)/DC22E12D3F6AB4EB80256B5E004D27A8/\\$file/fowerake.pdf](http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/(httpAuxPages)/DC22E12D3F6AB4EB80256B5E004D27A8/$file/fowerake.pdf)>, consultado el 17 de Agosto de 2010.
- Friedmann, John, 1987**, *Planning in the public domain: From knowledge to action*, Princeton N.J., Princeton University Press.
- Fuentes, Cesar y Fuentes, Noé A, 2004**, “Desarrollo económico en la Frontera Norte de México: de las políticas nacionales de fomento económico a las estrategias de desarrollo económico local”, *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, Año 6, núm. 11, primer semestre, en <[http://institucional.us.es/araucaria/nro11/monogr11\\_2.htm](http://institucional.us.es/araucaria/nro11/monogr11_2.htm)>, consultado el 30 de Abril de 2010.
- Fuentes, Noé y Martínez Sárach, 2006**, “Bienestar económico para la planeación en la frontera norte”, en Gerardo Ordoñez Barba y Marcos S.Reyes Santos, coords., *Los retos de la política social en la frontera norte de México*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte/Plaza y Valdéz, 36 p.
- Fukuyama, Francis, 2000**, “Social Capital” en Lawrence Harrison y Huntington Samuel, edits., *Culture Matters. How values shape human progress*, New York, Basic Books, pp. 98- 111.
- Fukuda-Parr, Sakiko y Kumar Shiva, 2005**. “Introduction”, en *Readings in Human Development*, Sakiko Fukuda-Parr y A.K. Shiva Kumar, edits., 2ª ed., New Delhi, India: Oxford University Press.
- Galilea, Sergio, 1984**, *Planificación de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe: Teorías y Metodologías*, Naerobi, Naciones Unidas Comisión Económica para América Latina Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.
- Gobierno del Estado de Baja California, 2008**, *Plan Estatal de Desarrollo 2008-2013. Eje 5. Bienestar y Desarrollo Humano*, en  
<<http://www.bajacalifornia.gob.mx/portal/gobierno/ped/doctos/bienestar.pdf>>, consultado el 15 de Agosto 2010.
- Gobierno del Estado de Nuevo León, 2004**, *Programa Sectorial de Desarrollo Social, Combate a la Pobreza y Atención a Grupos Vulnerables 2004-2009*, en <[http://www.nl.gob.mx/pics/pages/p\\_des\\_social.base/desarrollosocial.pdf](http://www.nl.gob.mx/pics/pages/p_des_social.base/desarrollosocial.pdf)>, consultado el 13 de Abril del 2010.
- González de la Rocha, Mercedes, 2003**, "Lo vigente y lo emergente: Tendencias recientes en la política social en México.", en Secretaría de Desarrollo Social/ Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progesa), *Más oportunidades para las familias pobres. Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Impacto a nivel comunitario, 2000*, México D.F., Dirección General de

Planeación, Evaluación y Seguimiento Secretaría de Desarrollo Social/ Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), pp.33-38.

**Gordon, David, 2004**, "La medición internacional de la pobreza y las políticas para combatirla.", en Julio Boltvinik y Araceli Damián, *La pobreza en México y el Mundo. Realidades y desafíos*, México, Siglo XXI Editores/ Gobierno del Estado de Tamaulipas, pp. 45-75.

**Groenewald, Cornie y Antoinette Smith, 2002**, "Public Participation and Integrated Development Planning in Decentralized Local Government: A Case Study of Democratic Transition in South Africa.", en Peter McLaberty, ed., *Public Participation and Innovations in Community Governance*, England, Ashgate Publishing, pp. 35-62.

**Guadarrama, Gloria, 2000**, "Perspectivas para el desarrollo institucional de la asistencia social en los municipios", *Documentos de Investigación no.41*. Colegio Mexiquense, en <<http://www.cmq.edu.mx/docinvest/document/DI41181.pdf>>, consultado el 20 de mayo 2009.

**Guerra, Carlos, 1997**, *Nueva estrategia neoliberal: la participación ciudadana en Chile*, Cuernavaca Morelos, UNAM Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias.

**Hall, Anthony, 1986**, "Community participation and rural development", en James Midgley et al., *Community Participation, Social Development and the State*, London & New York: Methuen & Co, pp. 70-86.

**Haq, Mahbub ul, 2005**, "The Birth of the Human Development Index" en Sakiko Fukuda-Parr y A.K. Shiva Kumar, edits, *Readings in Human Development*, 2<sup>a</sup> ed., New Delhi, India: Oxford University Press.

**Haro, Jesús Armando y Benno de Keijzer, 1998**, "Presentación", en Jesús Armando Haro y Benno de Keijzer, coords. y edits., *Participación comunitaria en salud: evaluación de experiencias y tareas para el futuro*, Sonora, México: El Colegio de Sonora, pp. 9-12.

**Haughton, Graham, Andrew Beer y Alaric Maude, 2003**, "Understanding international divergence and convergence in local and regional economic development", en Andrew Beer, Graham Haughton y Alaric Maude, edits., *Developing Locally. An international comparison of local and regional economic development*, Bristol, UK., The Policy Press, pp. 15-34.

**Helly, Denise, 1997**, "Voluntary and Social Participation by People of Immigrant Origin: Overview of Canadian Research", *Second National Metropolis Conference: Immigrants and Civic Participation: Contemporary Policy and Research Issues*, Montréal, November 1997, en <[http://canada.metropolis.net/events/civic/dhelly\\_e.html#3](http://canada.metropolis.net/events/civic/dhelly_e.html#3)>, consultado el 19 de Septiembre 2008.

**Hernández, Bernardo, et al., 2003**, "Evaluación del cumplimiento de metas, costos unitarios y apego del Programa Oportunidades a las Reglas de Operación", en *Oportunidades. Resultados de la Evaluación Externa del Programa de Desarrollo*

*Humano Oportunidades, 2002*, Evaluación y Seguimiento Dirección General de Planeación. México, D.F.: Secretaría de Desarrollo Social/Programa Oportunidades.

**Hevia de la Jara, Felipe, 2006**, "Participación ciudadana institucionalizada: análisis de los marcos legales de la participación en América Latina," en Evelina Dagnino, Alberto Olvera y Aldo Panfichi, *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, Universidad Veracruzana/Fondo de Cultura Económica/Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, pp. 367-392.

**Huber, Evelyne, 2004**, "Globalización y desarrollo de políticas sociales en Latinoamérica", en Julio Boltvinik y Araceli Damián, *La pobreza en México y el mundo. Realidades y desafíos*, Siglo XXI Editores/ Gobierno del Estado de Tamaulipas, pp 200-239.

**Huxley, Margo, y Yiftachel Oren, 2000**, "New Paradigm or Old Myopia? Unsettling the Communicative Turn in Planning Theory", *Journal of Planning Education and Research*, Association of Collegiate Schools of Planning, vol. 19, pp. 333-342.

**IAP2, 2007**, "IAP2 Spectrum of Public Participation", Thornton, CO. USA: International Association for Public Participation, en [http://www.iap2.org/associations/4748/files/IAP2%20Spectrum\\_vertical.pdf](http://www.iap2.org/associations/4748/files/IAP2%20Spectrum_vertical.pdf), consultado el 22 de Septiembre 2008.

**INAFED, 2010**, "Resultados Definitivos 2005", *Índice de Desarrollo Municipal Básico*, México, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, Servicios del INAFED/Sistemas de Información y Consulta Municipales/Índice de Desarrollo Municipal Básico, en <http://www.e-local.gob.mx/wb/inafed09/indice>, consultado el 14 de Mayo 2010.

**INEGI, 2008**, "Perfil sociodemográfico de los Estados Unidos Mexicanos 2005", México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, en <http://www.inegi.org.mx/sistemas/biblioteca/detalle.aspx?c=16632&upc=702825494292&s=est&tg=0&f=2&pf=Pob>, consultado el 3 de Mayo 2010.

**INEGI, 2009**, "Características principales de las unidades económicas del sector privado y paraestatal, por entidad federativa y tipo de actividad económica 2008", México, INEGI/Censos Económicos 2009/Resultados oportunos/tabulados básicos/Versión .XLS/, consultado el 30 de Abril 2010.

**INEGI, 2010a**, "Producto interno bruto por entidad federativa a precios de 2003: participación porcentual de 2003 a 2008", en Sistema de Cuentas Nacionales <INEGI/Banco de Información Económica (BIE)/Cobertura Temática /Producto interno bruto por entidad federativa/ Por grupos de actividad económica/A precios de 2003/Participación porcentual de los estados en las actividades económicas/Total de la actividad económica>, consultado el 30 de Abril 2010.

**INEGIb, 2010b**, "Producto interno bruto por entidad federativa por sectores de actividad económica a precios de 2003: participación porcentual de 2003 a 2008", en Sistema de Cuentas Nacionales <INEGI/Banco de Información Económica (BIE)/Cobertura Temática /Producto interno bruto por entidad federativa/ Por sectores de actividad económica/A precios de 2003/Participación porcentual de las actividades económicas en cada estado>, consultado el 30 de Abril 2010.

- IPRO, 2010**, “Catálogo de Programas Sociales”, en *Iniciativa para el Fortalecimiento de la Institucionalidad de los Programas Sociales*, en <<http://www.programassociales.org.mx/catalogo.aspx>>, consultado el 18 de Agosto 2010.
- Jones, Ema y John Gaventa, 2002**, “Concepts of citizenship: a review”, England: Institute of Development Studies, en <[http://www.drc-citizenship.org/docs/publications/drc\\_general/Development\\_bibliography/db19.pdf](http://www.drc-citizenship.org/docs/publications/drc_general/Development_bibliography/db19.pdf)>, consultado el 19 de Septiembre 2008.
- Jusidman, Clara, 2006**, “Federalismo y Política Social”, en Memorias 2006 Ibergop-México, *Política social para la equidad*, México, D.F., Editorial Porrúa.
- Kliksberg, Bernardo, 2001**, *El nuevo debate sobre el desarrollo y el rol del Estado. Mitos y realidades en la América Latina de hoy*. México, D.F., Instituto Nacional de Administración Pública.
- Kooiman, Jon, 2004**, “Gobernar en gobernanza”, en *Instituciones y Desarrollo*, Barcelona, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Comte d’Urgell, núm. 16, pp. 171-194.
- Latapi, Pablo, 2005**, “La participación de la sociedad en la definición de políticas públicas de educación: el caso de Observatorio Ciudadano de la Educación”, *Perfiles educativos*, vol. 27, no. 107, pp. 7-39, en <<http://scielo.unam.mx/pdf/peredu/v27n107/n107a02.pdf>>, consultado el 19 de Septiembre de 2008.
- Long, Norman, 2007**, *Sociología del desarrollo: Una perspectiva centrada en el actor*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social/El Colegio de San Luis.
- López, Silvia y Gerardo Ordoñez, 2006**, "Participación social para la superación de la pobreza. Las OSC en el Programa Jefas de Familia en Tijuana", en Silvia López, *Pobreza, familia y políticas de género: El Programa Jefas de Familia en Tijuana*, Tijuana, México, El Colegio de la Frontera Norte, pp. 124-163.
- López, Guerra, y Fernández, Claudio, 2000**, "Liberalismo deontológico y comunitarismo ontológico: La justicia de Rawls en disputa", *Bien Común y Gobierno*, marzo 2000, pp. 27-40.
- Mansuri, Ghazala y Rao Vijayendra, 2004**, “Community-Based and –Driven Development: A Critical Review”, *The World Bank Research Observer*, Vol 19, núm. 1, pp. 1-39.
- Mathus, Marco Aurelio, 2009**, "La Lucha contra la Pobreza en México", *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, num. 109, en <<http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/mx/2009/mamr.htm>>, consultado el 20 de Mayo 2009. mayo
- Martínez, Sárach, 2004**, *Plan Estatal del Cluster de Servicios Médicos*,. Tijuana, Secretaría de Desarrollo Económico Baja California (SEDECO).

- Medellín, Laura, 2006a**, “La travesía de la liberalización política de Nuevo León”, *Revista Espiral*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, vol. XII, número 35, enero-abril, pp. 65-91.
- Medellín, Laura, 2006b**, “Los desafíos políticos de la gobernabilidad democrática: lecciones desde una experiencia local, caso Nuevo León-México”, XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7-10 Nov. 2006, en <http://www.ijj.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/inv%20otras%20entidades/CLAD/CLAD%20XI/documentos/medelmen.pdf>, consultado el 23 de Junio de 2010.
- Mella, José María, 1998, coord.**, *Economía y política regional en España ante la Europa del Siglo XXI*, Madrid, Ediciones Akal.
- Merquior, José Guilherme, 1993**, *Liberalismo viejo y nuevo*. México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Midgley, James, 1986**, "Community participation: history, concepts and controversies" en James Midgley et al., *Community Participation, Social Development and the State*, London & New York, Methuen & Co.
- Midgley, James, 1995**, *Social Development. The developmental perspective in social welfare*. Great Britain, SAGE Publications.
- Moncayo, Edgar, 2002**, *Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización*. Serie: Gestión Pública No. 27, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- Moore, Mark, 1998**, *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*, Barcelona, Paidós Ibérica, Buenos Aires, Editorial Paidós.
- Moser, Caroline, 2005**, "Peace, conflict, and empowerment: The Colombian Case.", en Deepa Narayan, edit., *Measuring Empowerment. Cross-disciplinary perspectives*, Washington D.C., The World Bank , pp. 247-265.
- Narayan, Deepa, 2002**, *Empoderamiento y Reducción de la Pobreza: Libro de Consulta*, México D.F., Banco Mundial, Alfaomega Colombiana.
- Neuman, Michael, 2005**, “Notes on the Uses and Scope of City Planning Theory”. *Planning Theory*, vol. 4, núm. 2, pp. 123-145.
- OCDE, 2002**, *Mejores Prácticas de Desarrollo Local. Economía Territorial*, México, Librería El Correo de la UNESCO.
- Olvera, Alberto J., 2003**, "Introducción", en Alberto J. Olvera, coord., *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*, Xalapa, Veracruz/ México, D.F., Universidad Veracruzana/ Fondo de Cultura Económica, pp. 13-41.
- Ordoñez, Gerardo, 2002**, *La política social y el combate a la pobreza en México*, México, D.F., Universidad Autónoma de México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades.

- Ordoñez, Gerardo y Guadalupe Ortega, 2006**, "La lucha contra la pobreza en el gobierno de Fox: continuidad en la alternancia" en Gerardo Ordoñez et al., coords., *Alternancia, políticas sociales y desarrollo regional en México*, Tijuana/Tlaquepaque/ Guadalajara, El Colegio de la Frontera Norte /Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente /Universidad de Guadalajara, pp. 159-191.
- Ortegón, Edgar, Juan Francisco Pacheco y Adriana Prieto, 2005**, "Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas," *Serie Manuales CEPAL*. vol. 42, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- Pérez, Bartolomé y Carrillo Emilio, 2000**, "Capítulo 1. El modelo teórico del desarrollo local" en Pérez, Bartolomé y Carrillo Emilio, coords., *Desarrollo local: manual de uso*, Madrid, ESIC Editorial-FAMP, pp. 41-58.
- Pérez, Germán, 2005**, "Empoderamiento, individuación y estrategias para salir de la pobreza," en Miguel Székely, *Desmitificación y nuevos mitos sobre la pobreza*, México, Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) /Miguel Angel Porrúa /CIESAS /ANUIES, pp. 207-232.
- Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, 12 de Diciembre de 1988**, *Ley sobre el Sistema Estatal de Asistencia Social del Estado de Nuevo León*, última reforma 3 Enero 2000, en <<http://www.stacatarina.gob.mx/websec/trnsp/viewFlash/301>>, consultada el 13 de Abril del 2010.
- Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, 28 de Enero de 1991**, *Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León*, última reforma 28 de Abril 2006, en <[http://www.sanicolas.gob.mx/PotentiaWeb/portal/genera/VistasV2\\_1/PlantillasV2/1012.asp?Portal=191&View=2&Origen=5935](http://www.sanicolas.gob.mx/PotentiaWeb/portal/genera/VistasV2_1/PlantillasV2/1012.asp?Portal=191&View=2&Origen=5935)>, consultada el 13 de Abril del 2010.
- Periódico Oficial del Estado del Baja California, 25 de Octubre de 2002**, *Ley de Asistencia Social para el Estado de Baja California*, en <<http://www.transparenciabc.gob.mx/temas/leyes.html>>, consultado el 7 de Abril 2010.
- Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, 9 de Octubre de 2003**, *Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León*, en <[http://www.oeidrustab.gob.mx/juri\\_adm/leyes/leyes\\_reglamentos\\_estatales/nuevo\\_leon/ley\\_organica\\_de\\_la\\_administracion\\_publica\\_para\\_el\\_estado\\_de\\_nuevo\\_leon.pdf](http://www.oeidrustab.gob.mx/juri_adm/leyes/leyes_reglamentos_estatales/nuevo_leon/ley_organica_de_la_administracion_publica_para_el_estado_de_nuevo_leon.pdf)>, consultada el 7 de Abril del 2010.
- Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, 16 de Octubre de 2006**, *Ley de Desarrollo Social para el Estado de Nuevo León*, última reforma 15 de Enero 2008, en <[http://sg.nl.gob.mx/Transparencia\\_2003/Archivos/AC-F0102-07-M020016849-01.pdf](http://sg.nl.gob.mx/Transparencia_2003/Archivos/AC-F0102-07-M020016849-01.pdf)>, consultada el 13 de Abril del 2010.
- Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, 22 de Enero de 2010**, *Reglamento de Delegados Municipales del Municipio de Monterrey*, en <[http://portal.monterrey.gob.mx/pdf/reglamentos/reg\\_delegados\\_municipales.pdf](http://portal.monterrey.gob.mx/pdf/reglamentos/reg_delegados_municipales.pdf)>, consultado el 18 de Agosto 2010.

- Perona, Nélica et al., 2000**, "Universidad de Bio-Bio Chile", *Ponencia en Congreso Internacional de Políticas Sociales*, en <http://www.ubiobio.cl/cps/ponencia/doc/p15.4.htm>, consultado el 20 de mayo 2009.
- Perri 6, 2007**, "Sense and Solidarities: Politics and Human Well-Being" en John Haworth and Graham Hart, eds., *Well Being. Individual, Community and Social Perspectives*, New York, N.Y., Palgrave Macmillan, pp. 127-148.
- Pliego, Fernando, 1996**, "Estrategias de participación comunitaria: un enfoque neopluralista" en *Las políticas sociales de México en los años noventa*, 1<sup>era</sup> ed., México, D.F., Instituto José María Mora /Universidad Autónoma de México /Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales /Plaza y Valdés.
- PNUD, 2009**, "Indicadores de Desarrollo Humano y Género en México 2000-2005", *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo México/Desarrollo Humano/Informes sobre Desarrollo Humano/ Desarrollo Humano y Género*, en [http://www.undp.org.mx/spip.php?page=publicacion&id\\_article=213](http://www.undp.org.mx/spip.php?page=publicacion&id_article=213), consultado el 4 de Mayo de 2010.
- Preciado, Jaime, 2006**, "Programas de combate a la pobreza: la innovación social desde la perspectiva regional en Brasil, Chile, México y Perú, 1997-2002", en Gerardo Ordoñez et al. coords., *Alternancia, políticas sociales y desarrollo regional en México*, Tijuana /Tlaquepaque /Guadalajara, El Colegio de la Frontera Norte /Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente /Universidad de Guadalajara, pp. 85-120.
- Putnam, Robert, Robert Leonardi y Raffaella Nanetti, 1993**, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, New Jersey, Princeton University Press.
- Ramos, José María, 2007**, *Gobiernos Locales en México: Hacia una agenda de gestión estratégica de desarrollo*, México, H. Cámara de Diputados LX Legislatura /Fundación Instituto Universitario de Investigación José Ortega y Gasset /El Colegio de la Frontera Norte /Miguel Ángel Porrúa.
- Red Móvil Urbana, 2007**, *Manual de Operación Apertura*, Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia Nuevo León, Febrero.
- Red Móvil Urbana, 2007**, *Manual de Operación Seguimiento y Continuidad*, Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia Nuevo León, Febrero.
- Restrepo, Guillermo, 1994**, "El Concepto y Alcance de la Gestión Tecnológica", *Universidad de Antioquia*, Producción escrita-Facultad de Ingeniería, Medellín en [http://ingenieria.udea.edu.co/producciones/guillermo\\_r/concepto.html](http://ingenieria.udea.edu.co/producciones/guillermo_r/concepto.html), consultado el 7 febrero 2010.
- Reygadas, Rafael y Zarco, Carlos, 2005**, *Horizontes del desarrollo local. Aportes de las organizaciones civiles en México*, México, Consejo de Educación de Adultos de América Latina, A.C.

- Rhodes, R.A., 2000**, “Governance and Public Administration”, en Jon Pierre, ed., *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy*, New York, Oxford University Press, p.p. 54-90.
- Roberts, Bryan, 2003**, “La ciudadanía, la política social y los cambios de población”, en Alicia Puyana y Guillermo Farfán, *Desarrollo, equidad y ciudadanía: Las políticas sociales en América Latina*, México, D.F., Plaza y Valdéz, pp.119-142.
- Rodríguez, Victoria, 1999**, *La descentralización en México. De la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo*. México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Rowe, Gene y Lynn Frewer, 2004**, “Evaluating Public Participation Exercises: A research agenda”, *Science, Technology and Human Values*, vol 29, no. 4, pp. 512-557, en <<http://www.jstor.org/stable/pdfplus/1557965.pdf>>, consultado el 19 de septiembre 2008.
- Rowland, Allison, 2003**, "La descentralización y las relaciones intergubernamentales. Apuntes para las dependencias federales”, en Claudia Rodríguez Solórzano, comp., *La Descentralización en México experiencias y reflexiones para orientar la política ambiental*, México, D.F., Instituto Nacional de Ecología /Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, pp. 41-57.
- Rozas, Germán, 1992**, “Desarrollo, participación y psicología comunitaria”. *Revista de Psicología*, vol, 111, no. 1, pp. 51-56, en <[http://www.csociales.uchile.cl/publicaciones/psicologia/docs/desarrollo\\_participacion\\_comunitariapdf.pdf](http://www.csociales.uchile.cl/publicaciones/psicologia/docs/desarrollo_participacion_comunitariapdf.pdf)>, consultado el 22 de Septiembre 2008.
- Ruiz, Benedicto, 2001**, “La relación gobierno-sociedad en Baja California” en Tania Hernández Vicencio y José Negrete Mata, coords., *La experiencia del PAN. Diez años de gobierno en Baja California*, Tijuana /México D.F., El Colegio de la Frontera Norte /Plaza y Valdés Editores, pp. 229-241.
- Ruiz, Clemente, 2004**, *Dimensión Territorial del Desarrollo Económico de México*, Facultad de Economía, México, D.F., UNAM.
- Sánchez, Rolando, 2005**, *La construcción social del poder local*, México, D.F., El Colegio de México.
- Sani, Giacomo, 1988**, “Participación política”, en Norberto Bobbio y Nicola Mattelucci, *Diccionario de Política L-Z*, México, Siglo Veintiuno Editores.
- Sanoff, Henry, 2000**, *Community Participation Methods in Design and Planning*, New York /Chichester /Weinheim /Brisbane /Singapore /Toronto, John Wiley & Sons Inc.
- Schteingart, Martha, 1991**, “Autogestión urbana y derechos ciudadanos”, *Nueva Sociedad*, núm. 114, julio-agosto, pp. 133-142, en <[http://www.nuso.org/upload/articulos/2019\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/2019_1.pdf)>, consultado el 22 de Septiembre 2008.
- SEDESOL, 2003**, *Resultados de la Evaluación Externa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2002*, Instituto Nacional de Salud Pública /CIESAS, México, D.F., Secretaría de Desarrollo Social y Programa de Desarrollo Humano (Oportunidades).

- SEDESOL, 2004**, Corresponsabilidad y Participación Ciudadana, México, Secretaría de Desarrollo Social, en [http://sedesol2006.sedesol.gob.mx/subsecretarias/prospectiva/corresponsabilidad/Corresponsabilidad\\_2003-depurada.pdf](http://sedesol2006.sedesol.gob.mx/subsecretarias/prospectiva/corresponsabilidad/Corresponsabilidad_2003-depurada.pdf)}, consultado el 14 de Abril 2010.
- SEDIF, 2009**, *Gobierno del Estado de Nuevo León*, en [http://www.nl.gob.mx/?P=dif\\_campanas](http://www.nl.gob.mx/?P=dif_campanas)}, consultado el mayo 25 2009.
- Segovia, Olga, 1998**, “Gestión social y territorio. Análisis de modalidades de participación local”, *Preposiciones* 28, pp. 1-14, en <http://www.neticoop.org.uy/IMG/pdf/31segovi.pdf>}, consultado el 19 de Septiembre 2008.
- Sen, Amartya, 1989**, “Development as capability expansion” en Sakiko Fukuda-Parr y A.K. Shiva Kumar, edits., *Readings in Human Development*, 2<sup>da</sup> ed. 2005, New Delhi, India, Oxford University Press.
- Sen, Amartya, 2000**, *Desarrollo y Liberta.*, Bogotá, Colombia, Editorial Planeta.
- Sforzi, Fabio, 2007**, “Del distrito industrial al desarrollo local” en Rocío Rosales Ortega, coord., *Desarrollo local: Teoría y Prácticas Socioterritoriales*, México, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa y Miguel Ángel Porrúa, pp. 27-48.
- SNDIF, 2003**, “*Comunidad DIFerente. Documento de Referencia General. Documento de Trabajo*”, Dirección de Alimentación y Desarrollo Comunitario, en <http://www.dif.gob.mx/desarrollocomunitario/media/documento%20final%20de%20desarrollo%20comunitario.pdf>}, consultado el 24 de Marzo 2010.
- SNDIF, 2005a**, *Políticas y lineamientos de operación. Programa Integral de Desarrollo Comunitario "Comunidad DIFerente" y Subprogramas: Equipos Estratégicos Estatales, Espacios de Alimentación, Encuentro y Desarrollo y Unidades de Producción para el Desarrollo (UNIPRODES)*, Subdirección General de Atención a Población Vulnerable, Dirección de Alimentación y Desarrollo Comunitario, y Subdirección de Desarrollo Familiar y Comunitario, México, Sistema Nacional para el Desarrollo a la Familia, Enero, en <http://difcoahuila.gob.mx/pagina/lineamientos/comunidad.pdf>}, consultado el 24 de Marzo 2010.
- SNDIF, 2005b**, *Bases para el Desarrollo de Modelos en Asistencia Social*, Mesa INTRADIF, Sistema Nacional para el Desarrollo a la Familia, México, Agosto, en <http://www.dif.gob.mx/cenddif/media/BASESEDESARMODAS.pdf>}, consultado el 24 de Marzo 2010.
- SNDIF, 2006a**, *Comunidad DIFerente. Experiencias de los Sistemas Estatales DIF*, Dirección General de Alimentación y Desarrollo Comunitario y Dirección de Desarrollo Familiar y Comunitario, México, Sistema Nacional para el Desarrollo a la Familia, Agosto.
- SNDIF, 2006b**, *Documento Marco. Guía Operativa*, Dirección General de Alimentación y Desarrollo Comunitario y Dirección de Desarrollo Familiar y Comunitario, México, Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

- SNDIF, 2006c**, *La Perspectiva Familiar y Comunitaria. Marco Referencial*, Sistema Nacional para el Desarrollo a la Familia, México.
- SNDIF, 2006d**, *Documento Marco. Documentos de divulgación*, Dirección General de Alimentación y Desarrollo Comunitario y Dirección de Desarrollo Familiar y Comunitario, México, Sistema Nacional para el Desarrollo a la Familia.
- SNDIF, 2008**, *Políticas y Lineamientos de la Estrategia Integral de Desarrollo Comunitario “Comunidad DIFerente*, Unidad de Atención a Población Vulnerable y Dirección General de Alimentación y Desarrollo Comunitario, México, Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.
- SNDIF, 2009a**, *Reglas de Operación de los Programas de Atención a Familias y Población Vulnerable 2010*, Diario Oficial de la Federación, México, martes 29 de diciembre 2009, en [http://www.dif.gob.mx/DIFDIGITAL/comunicacion%20social/POP2/ROP\\_Familias2010.pdf](http://www.dif.gob.mx/DIFDIGITAL/comunicacion%20social/POP2/ROP_Familias2010.pdf), consultado el 23 de Febrero 2010.
- SNDIF, 2009b**, *Inducción al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. Manual del Participante*, Subdirección de Capacitación y Desarrollo del Sistema Nacional para el Desarrollo a la Familia, México, Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.
- Sojo, Carlos, 2006**, “Exclusión social: más allá de la pobreza”, en *Pobreza, exclusión social y desarrollo. Visiones y aplicaciones en América Latina*, en Carlos Sojo, comp., Cuaderno de Ciencias Sociales, núm 142, San José, Costa Rica, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), pp. 11-23.
- Solow, Robert, 2000**, “Social capital in the creation of human capital” in Dasgupta Partha and Serageldin, edit/s., *Social Capital. A Multifaceted Perspective*, Washington D.C., The International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank, pp. 13-39.
- Storper, Michael, 2006**, “Sociedad, comunidad y desarrollo económico”, en Àlex Tarroja y Roberto Camagni, coords., *Una nueva cultura del territorio. Criterios sociales y ambientales en las políticas y el gobierno del territorio*, Barcelona, España, Diputación de Barcelona.
- Subirats, Joan. 2006**. “La gobernabilidad de las políticas territoriales. Formulación participativa y gestión concertada”, en Àlex Tarroja y Roberto Camagni, coords., *Una nueva cultura del territorio. Criterios sociales y ambientales en las políticas y el gobierno del territorio*, Barcelona, España, Diputación de Barcelona.
- Székely, Miguel, 2005**, "Introducción", en Miguel Székely, coord., *Desmitificación y nuevos mitos sobre la pobreza*, México, D.F., Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) /Miguel Angel Porrúa /CIESAS /ANUIES.
- Tamayo, Manuel, 1997**, “El análisis de las políticas públicas” en Rafael Bañon y Ernesto Carrillo, comps., *La nueva Administración Pública*, Madrid, Alianza Editorial, pp. 281-312.
- Todaro, Michael y Stephen Smith, 2003**, *Economic Development*, 8<sup>va</sup> ed., U.S.A., Addison Wesley.

- Universidad de Granada, 2001**, “Muestreo”, *España: Curso de estadística aplicada a las ciencias sociales*, en <<http://pdf.rincondelvago.com/muestreo.html>>, consultado el 28 de Noviembre 2008.
- Vázquez, Antonio, 1999**, *Desarrollo, redes e innovación. Lecciones sobre desarrollo endógeno*, Madrid, Ediciones Pirámide.
- Vázquez, Antonio, 2005**, *Las nuevas fuerzas del desarrollo*, Barcelona, Antoni Bosch.
- Verdeja López, Jorge, 2001**, *Tres Décadas de Pobreza en México*, México, D.F., Instituto Politécnico Nacional.
- Villareal, René, 1993**, *Liberalismo social y reforma del Estado: México en la era del capitalismo posmoderno*, México, D.F., Nacional Financiera /Fondo de Cultura Económica.
- Walters, David, 2007**, *Designing Community. Charrettes, Masterplans and Form-based Codes*, U.K. /U.S.A., Elsevier.
- Ward, Peter, 1989**, *Políticas de Bienestar Social en México. 1970-1989*, México, D.F., Editorial Patria bajo el sello de Nueva Imagen.
- Wileden, Arthur, 1970**, *Community Development. The Dynamics of Planned Change*, Totowa, New Jersey, The Bedminister Press.
- Woltjer, Johan, 2000**, *Consensus Planning: The Relevance of Communicative Planning Theory in Dutch Infrastructure Development*, Aldershot, Hampshire, England; Burlington, U.S.A., Ashgate Press.
- Zapico, Eduardo, 2004**, “Condiciones para el desarrollo integrado de la evaluación y presupuesto por resultados”, en *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Madrid, España, 2–5 Nov. 2004, en <<http://www.ijj.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/inv%20otras%20entidades/CLAD/CLAD%20IX/documentos/zapico.pdf>>, consultado el 4 de Agosto 2010.
- Ziccardi, Alicia, 1995**, “La tarea de gobernar: las ciudades y la gobernabilidad”, en Alicia Ziccardi, coord., *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, México, Instituto de Investigaciones Sociales UNAM /Miguel Ángel Porrúa, pp. 13-37.

## Diccionarios

- Oxford University Press, 1961**, “The Oxford English Dictionary”, vol. VII, London, U.K.
- Sani, Giacomo, 1988**, “Participación política”, en Norberto Bobbio y Nicola Mattelucci, *Diccionario de Política L-Z*, México, Siglo Veintiuno Editores.

**Entrevistas:**

Cortés Colunga, Elvira [entrevista], 2008, por Luz Helena Salgado Locela [trabajo de campo], *Descripción de RMU y CD Nuevo León*, Monterrey, Nuevo León.

Hernández García, Gloria [entrevista], 2008, por Luz Helena Salgado Locela [trabajo de campo], *Descripción de RMU y CD Nuevo León*, Monterrey, Nuevo León.

Rodríguez Guajardo, Maria Luisa [entrevista], 2008, por Luz Helena Salgado Locela [trabajo de campo]. *Descripción de RMU y CD Nuevo León*, Monterrey, Nuevo León.

Medellín Marín, David [entrevista], 2009, por Luz Helena Salgado Locela [trabajo de campo], *Observaciones del Director Municipal DIF sobre Comunidad DIFerente*, Zaragoza, Nuevo León.

Torres Tovar, Gerardo, Baja California [entrevista], 2008, por Luz Helena Salgado Locela, *CD en Baja California*, Mexicali, Baja California.

**Discos compactos:**

SEDIF Nuevo León [disco compacto], 2008, *Diagnósticos Participativos 2008*, México, Comunidad DIFerente, SEDIF.

## **LISTA DE SIGLAS Y ACRONIMOS**

ABM: Asociación de Banqueros Mexicanos  
BANRURAL: Banco Nacional de Crédito Rural  
CD: Comunidad DIFerente  
CDBC: Comunidad DIFerente en Baja California  
CDI: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas  
CDNL: Comunidad Diferente en Nuevo León  
CDS: Convenio de Desarrollo Social  
CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe  
CFE: Comisión Federal de Electricidad  
COLPOS: Colegio de Posgraduados  
CONAPO: Consejo Nacional de Población  
CONASUPO: Compañía Nacional de Subsistencias Populares  
CONCANACO: Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio  
CONEVAL: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social  
COPLADES: Comités de Planeación para el Desarrollo del Estado  
COPLAMAR: Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados  
COPRADES: Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico  
COPUSI: Cocinas Populares y las Unidades de Servicios Integrales  
CUC: Convenio Único de Coordinación  
CUD: Convenio Único de Desarrollo  
DGADC: Dirección General de Alimentación y Desarrollo Comunitario  
DIA: Desarrollo Integral de Adolescentes  
DICONSA: Distribuidora e Impulsora Comercial Conasupo Sociedad Anonima  
DIF: Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia  
E.U.A: Estados Unidos Americanos  
EIASA: Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria  
FERTIMEX: Fertilizantes Mexicanos  
FIRA: Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura

FONHAPO: Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares  
IAP2: International Association for Public Participation (Asociación Internacional para la Participación Pública)  
IDH: Índice de Desarrollo Humano  
IDMB: Índice de Desarrollo Municipal Básico  
IMAN: Instituto Mexicano de Asistencia a la Niñez  
IMJ: Instituto Mexicano de la Juventud  
IMPI: Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia  
IMSS: Instituto Mexicano del Seguro Social  
INDESOL: Instituto Nacional de Desarrollo Social  
INEA: Instituto Nacional para la Educación de los Adultos  
INEGI: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática  
ISSSTE: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado  
LICONSA: Leche Industrializada Conasupo Sociedad Anonima  
MI: Matriz de Indicadores  
MINSA: Maíz Industrializado del Centro Sociedad Anonima  
OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico  
OIT: Organización Internacional del Trabajo  
OMS: Organización Mundial de la Salud  
ONG: Organismos No Gubernamentales  
ONU: Organización de Naciones Unidas  
PAFPV: Programa de Atención a Familias y Población Vulnerable  
PAFV: Programa de Atención a Familias y Población Vulnerable  
PAIDEA: Prevención de Adicciones Prevención y Atención Integral del Embarazo en Adolescentes  
PAN: Partido Acción Nacional  
PASAF: Programa de Asistencia Social Alimentaria Familias  
PDNU: Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas  
PIDER: Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural  
PRENI: Programa Especial para la Niñez  
PRI: Partido Revolucionario Institucional

PROGRESA: Programa de Educación, Salud y Alimentación  
PRONASE: Productora Nacional de Semillas  
PRONASOL: Programa Nacional de Solidaridad  
PTEC: Programas de Transferencias en Efectivo Condicionadas  
RMU: Red Móvil Urbana  
ROP: Reglas de Operación  
SAGARPA: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación  
SAM: Sistema Alimentario Mexicano  
SARH: Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos  
SEDESOL: Secretaría de Desarrollo Social  
SEDIF: Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia  
SEMARNAT: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales  
SEP: Secretaría de Educación Pública  
SMDIF: Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia  
SNDIF: Sistema Nacional DIF  
SNPD: Sistema Nacional de Planeación Democrática  
SPP: Secretaría de Programación y Presupuesto  
SRA: Secretaría de la Reforma Agraria  
SSA: Secretaría de Salud y Asistencia  
UNICEF: United Nation's International Children's Emergency Fund (Fondo Internacional de las Naciones Unidas para la Infancia)



## **ANEXO 1**

### **Aspectos Metodológicos**

Este anexo describe la metodología aplicada en la presente investigación como un acercamiento longitudinal para un caso de estudio. El objetivo del trabajo es analizar modelos de desarrollo local derivados de programas cogestionarios a partir de las dimensiones de participación, gestión y articulación.

Compuesto de dos partes, este adjunto presenta: primero, una revisión a los criterios de selección temporal y espacial. Y segundo, una la explicación de los instrumentos utilizados.

#### **1. Criterios de selección temporal y espacial y caso de estudio.**

Primeramente, para la realización del objetivo de esta investigación se escogió un planteamiento longitudinal para un caso de estudio pues se parte de la idea de que los resultados del desarrollo se dan a lo largo del tiempo. Además, este tipo de herramientas cuenta con ventajas importantes como la identificación de aspectos más estructurales los cuales son de gran importancia para poder examinar la senda de desarrollo de los grupos de trabajo y de esta manera no circunscribir los resultados a posibles efectos conyunturales.

El caso de estudio es la estrategia federal Comunidad DIFerente (CD) perteneciente al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) ya que su principal objetivo hasta al año 2008 era promover la organización comunitaria autogestiva (SNDIF 2005) a partir de la generación de proyectos de desarrollo comunitarios. Vale la pena señalar, que aunque en México existen un gran número de programas sociales que utilizan la participación comunitaria como herramienta de trabajo, pero en ninguno se observó que el mayor peso o prioridad fuese hacia la formación de sujetos colectivos como este programa maneja en su diseño. Los demás, contemplan la participación ciudadana entre varios de sus múltiples objetivos. Sin embargo, estos programas no

fueron creados con la intención de formar ciudadanos, sino de mejorar condiciones de vida para la población más necesitada a través de su fomento.

A pesar de ser un programa federal cada estado tiene la autonomía para elaborar su diseño y metodología, lo que le otorga una característica de complejidad cuando lo anterior significa una infinidad de elementos que influyen en el desempeño del mismo, desde el propio diseño y método de cada estado hasta otros factores que tienen que ver más con la forma interna de trabajo de los grupos.

La investigación inicia con los grupos formados en el 2004 porque en ese año empezó a operar el programa. Se eligieron dos estados de la república: Nuevo León y Baja California como método comparativo para establecer diferencias y similitudes entre los grupos. Nuevo León y Baja California fueron elegidos porque son estados de la región norte del país, los cuales ciertamente tienen diferencias en cuanto a su historia y crecimiento económico, sin embargo, existen similitudes sociodemográficas en su población marginal<sup>248</sup>. Además, ambos estados adoptaron el programa “Comunidad DIFerente” desde su inicio, continúan con él hasta la fecha y han sido objeto de una evaluación en común.

En Baja California el programa ha funcionado bajo distintos nombres, como Gente Ayudando Gente o Desarrollo Comunitario y se aplica de manera indistinta (en cuanto a diseño y metodología) sobre la población urbana y rural, mientras que Nuevo León maneja dos programas en el área de desarrollo comunitario: Red Móvil Urbana (RMU) y Comunidad DIFerente. El primero se aplica a un contexto urbano y el segundo a uno

---

<sup>248</sup> De acuerdo con el Índice de Marginación de CONAPO (2005), ambos estados se encuentran por arriba de la media nacional: Nuevo León -1.32611 y Baja California -1.25336, el lugar que ocupa en el contexto nacional Nuevo León es 31 y Baja California el 30 ambos bajo la clasificación de muy bajo. El índice de Desarrollo Humano de CONAPO (2000) ubica a Nuevo León y Baja California en un grado Alto; el primero con 0.842 y el segundo con 0.822. A Nuevo León lo ubica en el lugar dos a nivel nacional y a Baja California en el lugar cuatro. El índice de Rezago Social de CONEVAL señala a Nuevo León y Baja California con grados muy bajos de rezago social; el primero con -1.43843 en la posición 32 nacional, y el segundo con -0.66364 en la posición nacional 25.

rural. Estos dos programas son similares en cuanto a objetivos y metodología, en cuanto a problemáticas cambian (Hernández, 2008). En esta investigación se decidió tomar ambos programas como objeto de estudio, pues en nuestra opinión se trata de estrategias diferenciadas que funcionan bajo el mismo modelo; conceptualización y finalidad, siendo lo único que cambian los contextos por lo que se decidió incluirlo como la estrategia urbana del programa en dicho estado.

Es importante señalar que ambos estados han resaltado a nivel nacional por su experiencia con el programa en contextos urbanos, por lo que el diseño de esta investigación se flexibilizó para incluir la versión urbana del programa en Nuevo León a pesar de que no corresponde formalmente al programa federal Comunidad DIFerente<sup>249</sup>.

---

<sup>249</sup> A partir de nuestra investigación, el área de desarrollo comunitario de DIF Nuevo León ha iniciado una homogeneización en palabras clave; también hay mayor retroalimentación en cuanto a la aplicación y resultados de distintos procedimientos en los programas.

## **2. Selección de la muestra, cuestionario y entrevista.**

Para poder identificar en los grupos de trabajo los distintos grados de participación así como las formas de gestión y la articulación entre sus metas y actividades, se realizó una combinación de técnicas cuantitativas y cualitativas.

Se partió de la elaboración de una estratificación de los grupos para el análisis de resultados. El objetivo de esta estratificación fue lograr una mayor homogeneización de nuestra población objetivo con respecto a las variables de estudio (participación, organización y articulación). El tiempo fue el factor determinante en la elaboración de los estratos, pues se parte del supuesto que los grupos tenderán hacia mayores grados de participación así como una forma de trabajo más independiente y articulada entre más tiempo tengan trabajando con el programa.

Así pues, inicialmente los estratos se plantearon en base a las categorías de avance que cada estado establece para clasificar a sus grupos (en el caso de Nuevo León por ejemplo, apertura, seguimiento y continuidad). Sin embargo se observó que en una misma etapa coincidían grupos nuevos y antiguos, por lo que se prosiguió a hacer una separación temporal según el año de su conformación. De esta forma los estratos fueron establecidos en años, que simbolizan la antigüedad que tiene cada grupo, y las etapas de madurez, donde se recupera la experiencia y observación de los trabajadores sociales.

Un cuestionario de ocho página fue aplicado a los grupos del programa, en Nuevo León dos veces (Noviembre 2008 y Septiembre 2009) y en Baja California sólo una (Diciembre 2008- Enero 2009) hasta la fecha. El cuestionario fue respondido sólo por los integrantes del grupo de manera individual y en la mayoría de los casos en las reuniones de trabajo del programa. En el caso de Nuevo León los grupos de trabajo fueron previamente seleccionados ante el gran número existente (195), procedimiento que se explicará enseguida, mientras que en Baja California se realizó un censo con todos los grupos de trabajo (27).

### Selección de la muestra 2008 y 2009

Con 27 grupos de trabajo en Baja California y 195 en Nuevo León (125 de la RMU y 70 de CD), se decidió hacer un muestreo estratificado proporcional para el segundo estado ante el gran número de grupos existentes y un censo estratificado en el primero que abarcará la totalidad de los grupos. De esta forma, los grupos fueron divididos según el tiempo o la antigüedad que presentan, así como su categoría de avance en la opinión de cada estado.

En el caso de Nuevo León, los grupos de trabajo del 2008 fueron seleccionados aplicando a cada estrato un muestreo aleatorio simple después de habersele asignado un tamaño muestral proporcional a la población<sup>250</sup>. La fracción de muestreo, que es el porcentaje que representa la muestra sobre el total de la población (Universidad de Granada, 1), fue de 40% para Comunidad DIFerente y 30% para Red Móvil Urbana. De esta manera se obtuvieron 28 grupos en CD y 38 para RMU.

**Cuadro 1. Muestreo Estratificado de grupos de trabajo de Comunidad DIFerente en Nuevo León 2008.\***

Octubre 08					
CD	Universo	Muestra			
Seguimiento	46	18	Fracción de Muestreo 40%		
Apertura	24	10			
<b>Total de Comunidades</b>	70	28			
	<b>2004</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>Total</b>
Seguimiento	29	17			46
	11	7			18
Apertura		7	3	14	24
		3	1	6	10

\* En base a la lista del 16 de Julio del 2008 con modificaciones del jefe de departamento.

<sup>250</sup> La ventaja de la afijación proporcional es que la muestra representa mejor a la población pues “pretende que cada estrato tenga la misma proporción en la muestra que en la población” (Universidad de Granada 2000, 3), en otras palabras se trata de un diseño muestral autoponderado (Mayor 2006, 8).

**Cuadro 2. Muestreo Estratificado de grupos de trabajo de Red Móvil Urbana en Nuevo León 2008.\***

Octubre 08						
RMU	Universo	Muestra				
Seguimiento	56	17				
Apertura	29	9				
Continuidad	40	12	Fracción de Muestreo 30%			
<b>Total de Comunidades</b>	125	38				
	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>Total</b>
Seguimiento			25	31		56
			8	9		17
Apertura					29	29
					9	9
Continuidad	20	13	3	3	1	40
	6	4	1	1	0	12

\* En base a la lista del 9 de Octubre del 2008.

Del número de grupos seleccionados se logró aplicar en el 2008 poco más del 100% para el caso de Nuevo León, 29 grupos en CD y 38 en RMU, resultando un total de 411 cuestionarios (256 CD y 155 RMU). Mientras que en Baja California, de los 27 grupos señalados se aplicó a 25<sup>251</sup> obteniendo 243 cuestionarios.

Para el año 2009, el método de muestreo sufre cambios<sup>252</sup>. La segunda muestra mantiene la estratificación de los grupos utilizada en 2008 (con base en el tiempo y grado de avance) pero ahora, con base en los resultados de la clasificación de los grupos sobre la variable de participación (de la tipología de análisis), sólo se tomó en cuenta en la nueva

<sup>251</sup> Un grupo enlistado en realidad ya estaba dado de baja y el otro tuvo actividades durante la semana de visita con funcionarios de DIF nacional.

<sup>252</sup> Los cambios surgen como respuesta a circunstancias externas a la investigación que restringieron el tiempo para la aplicación del cuestionario en la segunda vuelta de campo para el estado de Nuevo León.

muestra un grupo por cada clasificación de participación obtenida según el corte temporal y de avance examinado<sup>253</sup>.

El anterior procedimiento, además de mantener una congruencia con el método aplicado en la muestra 2008, brindará información más rica al concentrarse en aquellos grupos que muestran diferencias en sus grados de participación.

Con el rediseño del método de muestreo, el número de grupos se redujo para la muestra 2009 en Nuevo León de 28 a 18 grupos en CD, y de 38 a 28 en RMU. Del número de grupos seleccionados se logró aplicar los 18 para CD, mientras que en RMU hubo dos bajas durante el año quedando 26 de los elegidos alcanzando un total de 238 cuestionarios (132 CD y 106 RMU) hasta la fecha.

### ***El cuestionario***

Con la intención de obtener y manejar información cuantitativa sobre los aspectos intangibles que remite la investigación, se diseñó un cuestionario dividido en cuatro apartados: 1) Características Sociodemográficas; 2) Participación 3) Gestión y 4) Articulación.

El primero trata aspectos socioeconómicos y su finalidad es por una parte, comprobar la homogeneidad de la población objetivo, y por otra conocer si las diferencias que existen entre los miembros en estas variables pueden estar afectando los resultados. El segundo apartado intenta conocer cómo manifiesta su participación el integrante del grupo así como su intensidad. El tercero examina la gestión a través de aspectos que tienen que ver con la forma de trabajo del grupo y resultados de la metodología estatal. El cuarto indaga la articulación a través de los talleres y actividades realizadas en contraste con los beneficios obtenidos.

---

<sup>253</sup> Todas las clasificaciones de participación manejadas fueron obtenidas (cuatro), y se encontraron repartidas en los distintos estratos.

El cuestionario contiene preguntas cerradas y abiertas. Las primeras son fuente de información para los indicadores que buscan conocer el grado de participación, gestión y articulación de los grupos según su trayectoria en el tiempo; y las segundas tienen como finalidad corroborar las respuestas cuantitativas, y también permiten mayor conocimiento del contexto institucional.

Los indicadores utilizados son producto de la revisión de literatura especializada en la evaluación de procesos participativos y organización comunitaria (Moser 2005 y Groenewald and Smith 2002), también se concibieron por parte de las propias instituciones en base a su experiencia directa con el programa (DIF Nuevo León) y finalmente varios son propuestas propias elaboradas a partir de las entrevistas exploratorias a los ejecutores del programa (promotores, equipo estratégico y jefes) y su interpretación sobre el avance de los grupos en los aspectos investigados.

En Monterrey se hizo el piloteo del cuestionario en un grupo urbano del municipio de Escobedo. Después se aplicó a zona rural sufriendo modificaciones mínimas en cuanto a la forma de redacción de algunas preguntas. Asimismo, se les preguntó sobre la extensión del cuestionario y los grupos comentaron que no se les había extenso. Sin embargo, a medida que se aplicaba a municipios más al sur del estado de Nuevo León, el número de personas que no sabe leer ni escribir fue aumentando. En Baja California también hubo un gran número de personas que no sabía leer (en San Quintín). Lo anterior afectaba la dinámica de aplicación del cuestionario pues el tiempo de aplicación aumentó de 40 minutos a casi hora y media, pues las personas que no sabían leer y escribir atrasaban la dinámica grupal. Se intentaron varias estrategias para reducir el tiempo de aplicación.

### ***La entrevista***

La técnica cualitativa utilizada en la investigación fue la entrevista semiestructurada. El objetivo de esta entrevista fue capturar situaciones de contexto que el cuestionario no considera y que son importantes para el análisis e interpretación de los resultados.

Los ejes de la entrevista fueron siete: 1) Actitud frente al trabajo colectivo; 2) El papel del promotor comunitario; 3) Conflictos dentro y fuera de la comunidad; 4) Liderazgo local; 5) Beneficios del Programa; 6) Redes; y 7) Acciones del gobierno. Estos ejes parten de los estudios de Algará (1981) y Cerqueira y Mato (1998) quiénes recomiendan estos elementos como parte esencial de un diagnóstico comunitario. Estos elementos rescatan el contexto histórico-relacional de las comunidades mediante el cual se pretende conocer las condiciones en las cuales se desarrolla el grupo de trabajo.

En un principio se consideró a los propios integrantes del grupo como las personas clave para comentar las circunstancias que afectan los resultados de la organización de su grupo. De esta forma, la entrevista se intentó aplicar a dos miembros con distintos perfiles participativos (uno muy participativo y otro que no participara mucho), lo anterior con la intención de obtener relatos cruzados. Estas personas fueron identificadas ya sea por el mismo grupo o por el personal del DIF de cada estado. Sin embargo, la no participativa fue difícil de encontrar y por ello de entrevistar, por lo que en la mayoría de los casos se cuenta sólo con la opinión de personas participativas.

En el 2008 en Nuevo León se realizaron 62 entrevistas (33 CD y 29 RMU) y 15 en Baja California. El número de entrevistas se obtuvo en proporción al número de grupos seleccionados por municipio y donde las condiciones de logística lo permitieran. Esto último quiere decir que en ocasiones el tiempo para las visitas era reducido por las distancias entre comunidades, por lo que se optaba por aplicarlas en los lugares donde se dispusiera de mayor tiempo.

En 2009 el diseño de la entrevista cambia con base al análisis de los resultados obtenidos de la primera. De esta forma, dejaron de ser entrevistados sólo los miembros de los grupos y se dio paso a conocer la opinión de otros actores locales que tuvieran alguna de las siguientes características: residentes que participaran en un grupo de ayuda comunitaria o que fueran una institución local reconocida (por ejemplo: maestros, jueces auxiliares, o integrantes de otros grupos relacionados al desarrollo comunitario). A estas personas se les cuestionó sobre su conocimiento del programa, si perciben algún

beneficio de éste en su comunidad, la historia organizativa de su localidad o colonia y los factores que piensan inciden en el éxito o fracaso de la organización comunitaria en el lugar donde habita.

Durante el 2009 en Nuevo León se aplicaron 39 entrevistas (CD 20 y 19 RMU) siguiendo los mismos criterios que la vez pasada (en base al número de grupos por municipio y donde las condiciones de logística lo permitieran).

### ***Distinción rural y urbana.***

La distinción rural y urbana que se establece en la investigación parte de la propia diferenciación que establecen los SEDIF para clasificar sus comunidades. En desacuerdo con la distinción rural y urbana que no se explicita en el diseño se intentó hacer una diferenciación entre localidades con inclinación hacia actividades agrícolas o industriales o de servicios. Sin embargo, no fue posible hacer una comparación entre las localidades bajo este criterio ya que los datos económicos a un nivel tan desagregado como lo es el de colonia para los censos económicos son inexistentes en México.

### ***Análisis factorial***

Para obtener resultados a nivel individual sobre las variables más importantes y los pesos relativos de cada una de ellas sobre su intervención en la participación y gestión en las personas que integran los grupos se procedió a hacer un análisis factorial. La intención de lo anterior fue condensar un gran número de variables según su grado de asociación en factores cuya estructura permita interpretar el fenómeno estudiado (participación y gestión) bajo una perspectiva relacional más amplia.

## **Bibliografía**

- Algará, Ignacio. 1981. "V Community Development in Mexico". En *Community Development. Comparative case studies in India, the Republic of Korea, Mexico and Tanzania*, Ronald Dore and Zoe Mars (eds). Paris, France: UNESCO & London, United Kingdom: Croom Helm.
- Mayor, José A. 2006. "Tema 3. Muestreo Estratificado." Muestreo Estadístico II. Diplomatura de Estadística. Curso Segundo. Facultad de Matemáticas. España: Universidad de Sevilla.
- Universidad de Granada. 2001. "Muestreo". España: Curso de estadística aplicada a las ciencias sociales. <http://pdf.rincondelvago.com/muestreo.html> (consultado el 28 de Noviembre de 2008).

## ANEXO 2

Ficha de identificación (favor de no llenar)

Folio

--

Nombre del Grupo \_\_\_\_\_

Colonia \_\_\_\_\_ Municipio \_\_\_\_\_

### CUESTIONARIO

<b>1. Características Sociodemográficas</b>							
<b>1.1 Sexo</b>	Masculino <span style="margin-left: 100px;">01</span> <span style="margin-left: 100px;">Femenino</span> <span style="margin-left: 100px;">02</span>						
<b>1.2 ¿En qué día, mes, y año nació Ud.?</b>	<table style="width: 100%; border: none;"> <tr> <td style="border: none;"> _ _ </td> <td style="border: none;"> _ _ </td> <td style="border: none;"> _ _ _ _ </td> </tr> <tr> <td style="border: none; text-align: center;">DÍA</td> <td style="border: none; text-align: center;">MES</td> <td style="border: none; text-align: center;">AÑO</td> </tr> </table>	_ _	_ _	_ _ _ _	DÍA	MES	AÑO
_ _	_ _	_ _ _ _					
DÍA	MES	AÑO					
<b>1.3 ¿Cuántos años cumplidos tiene Ud.?</b>	Años.....  _ _ _ _						
<b>1.4 ¿En donde nació Ud?</b>	Estado _____ Municipio _____ Localidad _____						
<b>1.5 ¿Cuántos años lleva viviendo en esta localidad (colonia)?</b>	Menos de un año.....1 Entre un año y tres años .....2 Más de tres años .....3 Siempre ha vivido aquí .....4  Código  _ _						
<b>1.6 Actualmente Ud...</b>	¿vive en unión libre?.....1 ¿es separado (a)? .....2 ¿es divorciado (a)? .....3 ¿es viudo (a)?.....4 ¿es casado (a)?.....5 ¿es soltero? .....6  Código  _ _						
<b>1.7 ¿Tiene Ud. Hijos?</b>	Si.....1 No.....2 → <span style="border: 1px solid black; padding: 2px 5px; font-weight: bold;">PASE A 2</span>						
<b>1.8 ¿Cuántos hijos tiene?</b>	Número.....  _ _						

<p><b>1.9 ¿Qué edad tienen sus hijos?</b></p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 10px auto;"> <b>Ordenarlos del mayor al menor</b> </div>	<p><b>Edad de los Hijos:</b></p> <p>Menor de un año..... 00          No sabe .....98          No respondió .....99</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 10%;">Hijos</td> <td style="width: 10%;">1º</td> <td style="width: 10%;">2º</td> <td style="width: 10%;">3º</td> <td style="width: 10%;">4º</td> <td style="width: 10%;">5º</td> <td style="width: 10%;">6º</td> <td style="width: 10%;">7º</td> </tr> <tr> <td><b>Edad</b></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>No. de Hijos</td> <td>8º</td> <td>9º</td> <td>10</td> <td>11</td> <td>12</td> <td>13</td> <td>14</td> </tr> <tr> <td><b>Edad</b></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </table>	Hijos	1º	2º	3º	4º	5º	6º	7º	<b>Edad</b>								No. de Hijos	8º	9º	10	11	12	13	14	<b>Edad</b>							
Hijos	1º	2º	3º	4º	5º	6º	7º																										
<b>Edad</b>																																	
No. de Hijos	8º	9º	10	11	12	13	14																										
<b>Edad</b>																																	
<p><b>2. Escolaridad</b></p>																																	
<p><b>2.1 ¿Alguna vez fue Ud. a la escuela?</b></p>	<p>Si.....1</p> <p>No.....2 → <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; display: inline-block;"><b>PASE A 3</b></div></p>																																
<p><b>2.2 ¿Cuál fue su último año o grado escolar que pasó (aprobó) en la escuela?</b></p>	<p><b>NIVEL:</b></p> <table style="width: 100%;"> <tr> <td>Preescolar.....1</td> <td>Preparatoria.....6</td> </tr> <tr> <td>Primaria.....2</td> <td>Profesional.....7</td> </tr> <tr> <td>Secundaria.....3</td> <td>Postgrado.....8</td> </tr> <tr> <td>Estudios técnicos.....4</td> <td>No sabe.....98</td> </tr> <tr> <td>Comercio.....5</td> <td></td> </tr> </table> <p style="text-align: center;">Nivel   ____   Grado   ____  </p>	Preescolar.....1	Preparatoria.....6	Primaria.....2	Profesional.....7	Secundaria.....3	Postgrado.....8	Estudios técnicos.....4	No sabe.....98	Comercio.....5																							
Preescolar.....1	Preparatoria.....6																																
Primaria.....2	Profesional.....7																																
Secundaria.....3	Postgrado.....8																																
Estudios técnicos.....4	No sabe.....98																																
Comercio.....5																																	
<p><b>3. Ocupación e ingresos</b></p>																																	
<p><b>3.1 La semana pasada Ud.</b></p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 10px auto;"> <b>Seleccione SÓLO UNA respuesta afirmativa</b> </div>	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td>¿trabajo?</td> <td>SI</td> <td>NO</td> </tr> <tr> <td>¿no trabajó pero sí tenía trabajo?</td> <td>SI</td> <td>NO</td> </tr> <tr> <td>¿buscó trabajo?</td> <td>SI</td> <td>NO</td> </tr> <tr> <td>¿era estudiante?</td> <td>SI</td> <td>NO</td> </tr> <tr> <td>¿se dedicó a los quehaceres del hogar?</td> <td>SI</td> <td>NO</td> </tr> <tr> <td>¿está jubilado (a) o pensionado (a)?</td> <td>SI</td> <td>NO</td> </tr> <tr> <td>¿está incapacitado (a) para trabajar?</td> <td>SI</td> <td>NO</td> </tr> <tr> <td>¿no trabajo?</td> <td>SI</td> <td>NO</td> </tr> </table>	¿trabajo?	SI	NO	¿no trabajó pero sí tenía trabajo?	SI	NO	¿buscó trabajo?	SI	NO	¿era estudiante?	SI	NO	¿se dedicó a los quehaceres del hogar?	SI	NO	¿está jubilado (a) o pensionado (a)?	SI	NO	¿está incapacitado (a) para trabajar?	SI	NO	¿no trabajo?	SI	NO								
¿trabajo?	SI	NO																															
¿no trabajó pero sí tenía trabajo?	SI	NO																															
¿buscó trabajo?	SI	NO																															
¿era estudiante?	SI	NO																															
¿se dedicó a los quehaceres del hogar?	SI	NO																															
¿está jubilado (a) o pensionado (a)?	SI	NO																															
¿está incapacitado (a) para trabajar?	SI	NO																															
¿no trabajo?	SI	NO																															
<p><b>3.2 Además de lo anterior, la semana pasada Ud</b></p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 10px auto;"> <b>Seleccione SÓLO UNA respuesta</b> </div>	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td>¿vendió algún producto (ropa, alimentos, etc.)?</td> <td>SI</td> <td>NO</td> </tr> <tr> <td>¿ayudó a trabajar en un negocio familiar?</td> <td>SI</td> <td>NO</td> </tr> <tr> <td>¿hizo algún producto para vender (alimentos, artesanías, ropa, etc.)?</td> <td>SI</td> <td>NO</td> </tr> <tr> <td>¿a cambio de un pago lavó, planchó o cocinó?</td> <td>SI</td> <td>NO</td> </tr> <tr> <td>¿ayudó a trabajar en las actividades agrícolas o en la cría de animales?</td> <td>SI</td> <td>NO</td> </tr> <tr> <td>¿ayudó sin remuneración en el trabajo de otra persona?</td> <td>SI</td> <td>NO</td> </tr> <tr> <td>¿no trabajo?</td> <td>SI</td> <td>NO</td> </tr> </table>	¿vendió algún producto (ropa, alimentos, etc.)?	SI	NO	¿ayudó a trabajar en un negocio familiar?	SI	NO	¿hizo algún producto para vender (alimentos, artesanías, ropa, etc.)?	SI	NO	¿a cambio de un pago lavó, planchó o cocinó?	SI	NO	¿ayudó a trabajar en las actividades agrícolas o en la cría de animales?	SI	NO	¿ayudó sin remuneración en el trabajo de otra persona?	SI	NO	¿no trabajo?	SI	NO											
¿vendió algún producto (ropa, alimentos, etc.)?	SI	NO																															
¿ayudó a trabajar en un negocio familiar?	SI	NO																															
¿hizo algún producto para vender (alimentos, artesanías, ropa, etc.)?	SI	NO																															
¿a cambio de un pago lavó, planchó o cocinó?	SI	NO																															
¿ayudó a trabajar en las actividades agrícolas o en la cría de animales?	SI	NO																															
¿ayudó sin remuneración en el trabajo de otra persona?	SI	NO																															
¿no trabajo?	SI	NO																															

3.3 ¿Cuál es el nombre de su ocupación u oficio?	<hr/> <hr/>
3.4 En total, ¿Cuánto dinero gana o recibe por su trabajo en un mes?	Menos de mil pesos.....1 Entre mil pesos y dos mil pesos.....2 De dos mil a cuatro mil pesos.....3 Más de cuatro mil pesos.....4 No tengo ingresos por mi trabajo.....5      Código     ____
<b>4. Antigüedad del Miembro del Grupo</b>	
4.1 ¿Cuánto tiempo tiene Usted como miembro de este grupo?	Años     __ __       Meses     __ __       Días     __ __
4.2 ¿Cuánto tiempo tiene el grupo de haberse creado?	Menos de un año.....1 1 Año.....2 2 Años.....3 Más de 2 Años.....4 No sé.....98      Código     ____
<b>5. Participación</b>	
5.1 ¿Con qué frecuencia asistió Ud. a las reuniones de su grupo durante el último año?	Siempre.....1 La mayor parte de las veces.....2 La mitad de las veces.....3 Ocasionalmente.....4 Nunca.....5      Código     ____
5.2 ¿Su asistencia a las reuniones ha ido aumentando o disminuyendo con el tiempo?	Aumentando.....1      Disminuyendo.....2
5.3 ¿Conoce Usted el Plan de Trabajo de su grupo?	Si.....1      No.....2
5.4 ¿Participó en la elaboración del último Plan de Trabajo?	Si.....1      No.....2
5.5 La mayoría de las actividades de su grupo ¿se establecieron desde el principio en el Plan de Trabajo anual?	Si.....1 No.....2 No lo sé.....98      Código     ____
5.6 ¿Colabora Usted en las actividades que organiza su grupo?	Si.....1 No.....2      → <b>PASE A 5.8</b>

<p><b>5.7 ¿En qué forma colabora?</b></p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 10px auto; width: fit-content;"> <p>Responda a TODAS las casillas</p> </div>	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 70%;">Ayudo a limpiar, construir, pintar, etc.</td> <td style="width: 10%;">SI</td> <td style="width: 20%;">NO</td> </tr> <tr> <td>Asisto a las reuniones</td> <td>SI</td> <td>NO</td> </tr> <tr> <td>Invito a personas a los eventos que organiza el grupo</td> <td>SI</td> <td>NO</td> </tr> <tr> <td>Presto mi casa para reuniones</td> <td>SI</td> <td>NO</td> </tr> <tr> <td>Asisto a los eventos con mi familia</td> <td>SI</td> <td>NO</td> </tr> <tr> <td>Ayudo a organizar las actividades</td> <td>SI</td> <td>NO</td> </tr> </table> <p>Otras (describir) _____</p>	Ayudo a limpiar, construir, pintar, etc.	SI	NO	Asisto a las reuniones	SI	NO	Invito a personas a los eventos que organiza el grupo	SI	NO	Presto mi casa para reuniones	SI	NO	Asisto a los eventos con mi familia	SI	NO	Ayudo a organizar las actividades	SI	NO		
Ayudo a limpiar, construir, pintar, etc.	SI	NO																			
Asisto a las reuniones	SI	NO																			
Invito a personas a los eventos que organiza el grupo	SI	NO																			
Presto mi casa para reuniones	SI	NO																			
Asisto a los eventos con mi familia	SI	NO																			
Ayudo a organizar las actividades	SI	NO																			
<p><b>5.8 ¿Ha coordinado o dirigido alguna actividad en el grupo?</b></p>	<p>Si.....1 ¿Cuáles? _____</p> <p>No.....2 _____</p>																				
<p><b>5.9 A la quincena ¿Cuántas horas dedica a las actividades del Plan de Trabajo?</b></p>	<p>Menos de tres.....1</p> <p>De cuatro a diez.....2</p> <p>Más de diez.....3      Código     ____ </p>																				
<p><b>5.10 En las actividades del grupo me considero una persona....</b></p>	<p>Involucrada.....1</p> <p>No involucrada.....2</p>																				
<p><b>5.11 POR PARTICIPAR EN EL GRUPO, ¿ha aumentado su capacidad para hablar en público?</b></p>	<p>Si.....1                      No.....2</p>																				
<p><b>5.12 En las reuniones del grupo, ¿Cuándo se le facilita más expresar su opinión?</b></p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 10px auto; width: fit-content;"> <p>Marque UNA respuesta por CADA LETRA</p> </div>	<p><b>A. Tamaño</b></p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 33%;">Con grupos pequeños</td> <td style="width: 33%;">Con grupos grandes</td> <td style="width: 33%;">No importa el tamaño</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">1</td> <td style="text-align: center;">2</td> <td style="text-align: center;">3</td> </tr> </table> <p><b>B. Confianza</b></p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 33%;">Con conocidos</td> <td style="width: 33%;">Con desconocidos</td> <td style="width: 33%;">No importa si los conozco o no los conozco</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">4</td> <td style="text-align: center;">5</td> <td style="text-align: center;">6</td> </tr> </table> <p><b>C. Género</b></p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 25%;">Sólo con Mujeres</td> <td style="width: 25%;">Sólo con Hombres</td> <td style="width: 25%;">Niños y adolescentes</td> <td style="width: 25%;">En grupos mixtos (hombres, mujeres, niños y adolescentes)</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">7</td> <td style="text-align: center;">8</td> <td style="text-align: center;">9</td> <td style="text-align: center;">10</td> </tr> </table> <p>Otros _____</p>	Con grupos pequeños	Con grupos grandes	No importa el tamaño	1	2	3	Con conocidos	Con desconocidos	No importa si los conozco o no los conozco	4	5	6	Sólo con Mujeres	Sólo con Hombres	Niños y adolescentes	En grupos mixtos (hombres, mujeres, niños y adolescentes)	7	8	9	10
Con grupos pequeños	Con grupos grandes	No importa el tamaño																			
1	2	3																			
Con conocidos	Con desconocidos	No importa si los conozco o no los conozco																			
4	5	6																			
Sólo con Mujeres	Sólo con Hombres	Niños y adolescentes	En grupos mixtos (hombres, mujeres, niños y adolescentes)																		
7	8	9	10																		

<b>6. Gestión</b>																					
<b>6.1 ¿Cómo se toman las decisiones en su grupo?</b>	Unos cuantos deciden por todos.....1 Por votación.....2 Todos opinan y luego se llega a un acuerdo.....3 La facilitadora o promotora decide.....4 Otra _____.....5 Código   ____																				
<b>6.2 ¿Participa Usted en las decisiones del grupo?</b>	Si.....1 No.....2 → <b>PASE A 6.4</b>																				
<b>6.3 ¿Cómo participa en estas decisiones?</b>  <b>Responda TODAS las casillas</b>	<table border="1"> <tr> <td>Votando</td> <td>SI</td> <td>NO</td> </tr> <tr> <td>Doy mi opinión</td> <td>SI</td> <td>NO</td> </tr> <tr> <td>Hago preguntas</td> <td>SI</td> <td>NO</td> </tr> <tr> <td>Hago comentarios</td> <td>SI</td> <td>NO</td> </tr> <tr> <td>Hago propuesta</td> <td>SI</td> <td>NO</td> </tr> <tr> <td>Otra (especifique) _____</td> <td>SI</td> <td>NO</td> </tr> </table>			Votando	SI	NO	Doy mi opinión	SI	NO	Hago preguntas	SI	NO	Hago comentarios	SI	NO	Hago propuesta	SI	NO	Otra (especifique) _____	SI	NO
Votando	SI	NO																			
Doy mi opinión	SI	NO																			
Hago preguntas	SI	NO																			
Hago comentarios	SI	NO																			
Hago propuesta	SI	NO																			
Otra (especifique) _____	SI	NO																			
<b>6.4 ¿Cómo trabaja su grupo de trabajo la mayor parte del tiempo?</b>	Sólo.....1 Con ayuda de la facilitadora o promotora.....2 Bajo la dirección de la facilitadora o promotora.....3 Código   ____																				
<b>6.5 Ponerse de acuerdo y tomar una decisión en su grupo es</b>	Fácil.....1 Difícil.....2 A veces fácil y a veces difícil.....3 Imposible.....4 Código   ____																				
<b>6.6 ¿Siempre llegan a una decisión?</b>	Si.....1                      No.....2																				
<b>6.7 ¿Confía Ud en su grupo? en:</b>  <b>Responda TODAS las casillas</b>	<table border="1"> <tr> <td>¿el cumplimiento de acuerdos?</td> <td>SI</td> <td>NO</td> </tr> <tr> <td>¿el manejo de dinero?</td> <td>SI</td> <td>NO</td> </tr> <tr> <td>¿compartir información o comunicar oportunidades (como un posible negocio o trabajo, información sobre ayudas, etc.)?</td> <td>SI</td> <td>NO</td> </tr> <tr> <td>Otra (especifique) _____</td> <td>SI</td> <td>NO</td> </tr> </table> <p>¿ Por qué? _____ _____</p>			¿el cumplimiento de acuerdos?	SI	NO	¿el manejo de dinero?	SI	NO	¿compartir información o comunicar oportunidades (como un posible negocio o trabajo, información sobre ayudas, etc.)?	SI	NO	Otra (especifique) _____	SI	NO						
¿el cumplimiento de acuerdos?	SI	NO																			
¿el manejo de dinero?	SI	NO																			
¿compartir información o comunicar oportunidades (como un posible negocio o trabajo, información sobre ayudas, etc.)?	SI	NO																			
Otra (especifique) _____	SI	NO																			





<p><b>7.3 Los principales problemas que enfrenta mi comunidad son:</b></p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content;"> <p>Seleccionar AL MENOS TRES respuestas. Y ORNENARLAS del más importante al</p> </div>	<p>Falta de servicios:..... <input type="checkbox"/>      Violencia doméstica..... <input type="checkbox"/>  Agua, luz, drenaje, etc.</p> <p>Basura..... <input type="checkbox"/>      Drogadicción..... <input type="checkbox"/></p> <p>Pandillas..... <input type="checkbox"/>      Falta de empleo..... <input type="checkbox"/></p> <p>Otros (especifique) _____ <input type="checkbox"/>  _____ <input type="checkbox"/></p>
<p><b>7.4 ¿Las actividades o proyectos de mi grupo tratan de reducir esos problemas? (los anteriores señalados).</b></p>	<p>Si.....1      No.....2</p>
<p><b>7.5 ¿Mi FAMILIA se ha beneficiado con alguna actividad o proyecto del grupo?</b></p>	<p>Si.....1      No.....2</p>
<p><b>7.6 ¿Cual ha sido la actividad o proyecto que más ha beneficiado a MI FAMILIA y por qué?</b></p>	<p>_____  _____  _____  _____  _____</p>
<p><b>7.7 ¿Puedo ayudar a mi comunidad a superar los problemas que enfrenta?</b></p>	<p>Si.....1      No.....2</p>
<p><b>8. El Programa</b></p>	
<p><b>8.1 El programa Comunidad DIFerente (o RED MOVIL URBANA) trata sobre...</b></p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content;"> <p>Puede seleccionar VARIAS</p> </div>	<p>Cursos y talleres formativos..... <input type="checkbox"/></p> <p>Ayuda a los desvalidos..... <input type="checkbox"/></p> <p>Mejorar la comunidad trabajando en equipo..... <input type="checkbox"/></p> <p>Dispensas y otros apoyos (como útiles escolares, medicinas, etc.)..... <input type="checkbox"/></p> <p>Servicios médicos y educativos..... <input type="checkbox"/></p> <p>Otro (especificar)..... <input type="checkbox"/></p>

<p><b>8.2 Algunos beneficios que tengo POR EL PROGRAMA son:</b></p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 10px auto;"> <p><b>Marque los TRES más</b></p> </div>	<p>Mayores ingresos económicos..... <input type="checkbox"/></p> <p>Mejor relación con los vecinos..... <input type="checkbox"/></p> <p>Me siento más preparado para enfrentar..... <input type="checkbox"/> problemas en la vida</p> <p>Más comunicación con mis hijos..... <input type="checkbox"/></p> <p>Mi casa tiene agua..... <input type="checkbox"/></p> <p>Servicio de guardería..... <input type="checkbox"/></p> <p>Mi comunidad está más limpia..... <input type="checkbox"/></p> <p>Hemos aprendido a organizarnos..... <input type="checkbox"/></p> <p>Mi barrio es más seguro..... <input type="checkbox"/></p> <p>Hay un nuevo centro de salud..... <input type="checkbox"/></p> <p>Aún no tengo ningún beneficio..... <input type="checkbox"/></p> <p>Otros _____ <input type="checkbox"/></p> <p>_____ <input type="checkbox"/></p> <p>_____ <input type="checkbox"/></p>
--	--

**MUCHAS GRACIAS!!!**

## ANEXO 3

<p><b>Guía de entrevista semi-estructurada</b></p> <p><b>(Octubre-Diciembre 2008)</b></p> <p><b>Población:</b> Dos miembros del grupo de trabajo: Miembro líder activo y miembro sin papel protagónico</p> <p><b>Elección de los sujetos:</b> 40% de la muestra por año y por etapa</p> <p><b>Objetivo:</b> Conocer el contexto histórico-relacional de los programas de trabajo colectivo en las comunidades, así como el desempeño de los mismos.</p>
<p><b>1. Actitud al trabajo colectivo</b></p>
<p>¿Qué opina Ud. sobre el trabajo colectivo? Y ¿Cuál ha sido su experiencia con éste y otros programas en cuanto al trabajo colectivo?</p>
<p><b>2. Papel del promotor comunitario</b></p>
<p>Describa el papel del promotor o facilitador de este programa con su grupo de trabajo. ¿Es el adecuado? y ¿Cómo piensa Ud. que debería de ser? (describa al promotor ideal)</p>
<p><b>3. Conflictos dentro de la comunidad y con otras comunidades</b></p>
<p>¿Cómo es la relación entre los miembros de su comunidad? ¿Han existido conflictos entre sus miembros o con otras comunidades? ¿Cómo ha afectado esto al trabajo colectivo?</p>
<p><b>4. Liderazgo local</b></p>
<p>¿Conoce algún líder en su comunidad? ¿Qué opinión tiene sobre ellos? Y ¿Qué relación guardan con su grupo de desarrollo?</p>
<p><b>5. Beneficios del Programa</b></p>
<p>¿Este programa ha ayudado a su grupo a organizarse? ¿Cómo? y ¿Para qué?</p>
<p><b>6. Redes</b></p>
<p>¿Como es la relación del grupo con otros grupos o instituciones en su municipio? Y ¿Cómo han contribuido estas relaciones al desempeño del grupo?</p>
<p><b>7. Acciones del gobierno</b></p>
<p>Identifique los programas de gobierno que le parecen más útiles en su comunidad</p>

Basada en el estudio de Algara (1981).

## ANEXO 4

### Relación de Comunidades Seleccionadas Comunidad DIFerente Nuevo León 2008

	Nombre del Grupo	Municipio	Año	Integrantes
<b>Apertura</b>				
1	Samaniego y la Becerra	Galeana	2006	10
2	Boca del Refugio	Galeana	2006	10
3	Joyas del Zacate	Mier y Noriega	2006	4
4	Tepozanes	Zaragoza	2007	5
5	Cuevas	Iturbide	2008	4
6	San Joaquin de Soto	Aramberri	2008	6
7	Santa Ines	Iturbide	2008	
8	Amaro	Dr. Arroyo	2008	8
9	La encantada	Zaragoza	2008	24
10	Loma del Perico	Linares	2008	5
<b>Seguimiento</b>				
11	El Potosí	Galeana	2004	4
12	La Paz	Galeana	2004	6
13	San Rafael	Galeana	2004	6
14	El Cristal	Galeana	2004	8
15	Dolores de San Julian	Linares	2004	4
16	Cebadilla	Linares	2004	3
17	Chihuahua	Montemorelos	2004	6
18	La Unión y Cabezones	Montemorelos	2004	6
19	Estación Huertas	Montemorelos	2004	3
20	Purísima	Iturbide	2004	5
21	Agua Nueva	Dr. Arroyo	2004	4
22	La Presita	Mier y Noriega	2004	7
23	Benito Juárez	Iturbide	2006	7
24	Salitrillo	Aramberri	2006	4
25	Alamar	Aramberri	2006	7
26	Agua Delgada	Aramberri	2006	5
27	Margaritas	Galeana	2006	10
28	Vista Hermosa	Linares	2006	12
29	Los Alamos	Linares	2006	

\*Muestra en base a información al 16 de Julio del 2008

## Relación de Comunidades Seleccionadas

### Red Móvil Urbana Nuevo León 2008

	Grupo	Colonia/Comunidad	Municipio	Año	Integrantes
<b>Seguimiento</b>					
1	Constitución	Fresnos	Apodaca	2006	5
2	Palo blanco	Fresnos	Apodaca	2006	3
3	Santa Alicia	Santa Martha	Escobedo	2006	4
4	Santa Beatriz	Santa Martha	Escobedo	2006	2
5	Josefa Zozaya	Josefa Zozaya	Guadalupe	2006	5
6	Eduardo Livas	Riberas de la silla	Guadalupe	2006	7
7	Sandías	Fomerrey 121	Monterrey	2006	5
8	Ciruelas	Fomerrey 124	Monterrey	2006	5
9	Privada Chopin	Robles	Apodaca	2007	4
10	Jardines de orquídea	Jardines de San Miguel	Guadalupe	2007	1
11	Río Nilo	Jardines del río	Guadalupe	2007	2
12	Pirámide	Fomerrey 105	Monterrey	2007	8
13	Mirabel	Fomerrey 109	Monterrey	2007	8
14	Ravenala	Fomerrey 109	Monterrey	2007	6
15	Chipriotas	Carmen Romano	San Nicolás	2007	4
	Francisco Montes de				
16	Oca	Lagos de Chapultepec	San Nicolás	2007	3
17	Juan de la Barrera	Lagos de Chapultepec	San Nicolás	2007	5
<b>Apertura</b>					
18	Cuenca Norte	Inf. Topo Grande	Escobedo	2008	3
19	Valladolid	Villas delParque	Escobedo	2008	4
20	Santa Anna	Evolución	Guadalupe	2008	4
21	Juan Escamilla	Gloria Mendiola	Monterrey	2008	6
22	Derecho de Huelga	Gloria Mendiola	Monterrey	2008	3
23	Cistillo	Evolución	Guadalupe	2008	2
24	Oscar González	Gloria Mendiola	Monterrey	2008	2
25	Japón	Nuevo Amanecer	Apodaca	2008	6
26	Villas de Cuba	Roble Nuevo	Escobedo	2008	4

\*Muestra en base a información al 9 de octubre del 2008

## Relación de Comunidades Seleccionadas

### Red Móvil Urbana Nuevo León 2008

	Grupo	Colonia/Comunidad	Municipio	Año	Integrantes
<b>Continuidad</b>					
27	Vietnam	Prados de Cieneguita	Apodaca	2004	4
28	Pretal	Fomerrey 113	Monterrey	2004	2
	Antonio I.				
29	Villarreal	Mártires de Cananea	Santa Catarina	2004	3
30	Camilo Arriaga	Mártires de Cananea	Santa Catarina	2004	4
	Francisco Pérez				
31	Ríos	Mártires de Cananea	Santa Catarina	2004	3
	Melchor				
32	Ocampo	Mártires de Cananea	Santa Catarina	2004	2
33	Jalpa	Cañada Blanca	Guadalupe	2005	4
34	Monte 10	Monte Cristal	Juárez	2005	3
35	1o. De Mayo	Infonavit la Huasteca	Santa Catarina	2005	2
	And. De la				
36	Justicia	Infonavit la Huasteca	Santa Catarina	2005	2
	Privada				
37	Coalicion	Nuevo Escobedo	Escobedo	2006	3
38	Pedro Reyes	Enrique Rangel	Santa Catarina	2007	5

\*Muestra en base a información al 9 de octubre del 2008

**Relación Grupos de Apoyo Desarrollo Comunitario  
Baja California 2008**

2008			
	GRUPO DE APOYO	MUNICIPIO	Integant
1	CACHANILLA	ENSENADA	20
2	AMPLIACION ESTE	ENSENADA	11
3	MORELOS	ENSENADA	14
4	NUEVA ERA	ENSENADA	10
5	SANTA CANDELARIA	ENSENADA	7
6	TIERRA Y LIBERTAD	ENSENADA	11
7	LOMITAS INDECO	ENSENADA	30
8	M.M. CENTRO	TIJUANA	30
9	PIPILA	TIJUANA	25
10	FLORIDO	TIJUANA	30
11	VALLE VERDE	TIJUANA	30
12	VALLE DEL ALAMO	MEXICALI	12
13	IMPERIAL	MEXICALI	17
14	CARRANZA	MEXICALI	11
15	NUEVA 18 DE MARZO	MEXICALI	15
16	LUIS DONALDO COLOSIO	MEXICALI	19
17	MUNICIPIO LIBRE	MEXICALI	14
18	ROBLEDO	MEXICALI	15
19	CIPRES	MEXICALI	13
2007			
20	EJIDO CAPRICORNIO	ENSENADA	8
21	POPULAR 89	ENSENADA	30
22	SAN VICENTE FERRER	ENSENADA	20
23	SALINAS DE GORTARI	MEXICALI	13
2006			
24	PARCELA 17	ENSENADA	30
25	SANTA FE	ENSENADA	
26	M.M. SUR	TIJUANA	30
27	CONJ. URBANO ORIZABA	MEXICALI	13

\* Grupos de apoyo en base a información al 26 de Noviembre 2008

## ANEXO 5

### Códigos y categorías de preguntas abiertas de cuestionario

#### Pregunta de actividades coordinadas o dirigidas

Código	P5.8 Actividades coordinadas o dirigidas	CATEGORIA	SUCATEGORIA
<b>01</b>	LIMPIEZA (comunidad, escuela , parque, centros de salud etc.)	Remedial	Mejora y Cohesion
<b>02</b>	CLASES o TÁLLERES (bordado, reposteria, manualidades (piñatas), donas y pizzas, vivienda, huertos familiares, plasticas en general)	Remedial	Economia
<b>03</b>	CELEBRACIÓN DE FECHAS Y TRADICIONES (posadas, navidad, día del niño, día de alimentación, de muertos, desfiles, clausuras, etc.)	Remedial	Mejora y Cohesion
<b>04</b>	Promotora (INEA, salud, etc.)	Articuladora	Gestion Social
<b>05</b>	MEJORA y reparación de ESPACIOS PÚBLICOS (pintar, reforestar, resanar, contrucción, escuela, parque, etc.)	Remedial	Mejora y Cohesion
<b>06</b>	Actividades en PROYECTOS PRODUCTIVOS (empacar desayunos escolares, reposteria, donas y pizzas, tamales y mole, etc)	Remedial	Economia
<b>07</b>	SOLICITUD de pláticas a alguna institución (Profeco, asesores, etc.	Articuladora	Aprendizaje
<b>08</b>	CAMPAMENTOS de VERANO (clases de verano)	Remedial	Aprendizaje
<b>09</b>	PAVIMENTACIÓN y arreglo de calles y caminos	Remedial	Mejora y Cohesion
<b>10</b>	Avisar, INFORMAR o reunir a los compañeros (vocales)	Remedial	Gestion Social
<b>11</b>	El grupo de ABUELITOS	Remedial	Aprendizaje
<b>12</b>	Actividades DEPORTIVAS (Cachibol, etc.)	Remedial	Aprendizaje
<b>13</b>	Otros (compras en general, consigue transporte, paseos, gestion de actividades, colectas)	Remedial	Mejora y Cohesion
<b>14</b>	Voluntarios (ayuda en las actividades de una institucion, entrega de despensas)	Remedial	Mejora y Cohesion

## Códigos y categorías de preguntas abiertas de cuestionario

### Pregunta de ¿quiénes son y cómo lo ayudarían? (personas, grupos, instituciones)

Código	P6_17Q1 y P6_17Q2	CATEGORIAS
	¿Quiénes son y cómo lo ayudarían?	
01	Personas (nombres de personas)	Territorio
02	Comite de Vecinos	Territorio
03	El grupo de CD (ellos mismos)	Territorio
04	Grupos de oportunidades	Territorio
05	Gobierno FEDERAL (el gobierno.. Ver respuesta)	Gobierno
06	Gobierno ESTATAL/ Gobernador	Gobierno
07	Gobierno MUNICIPAL (palacio de gobierno, palacio municipal, alcande, presidente mpal.)	Gobierno
08	DELEGACIÓN/Delegado	Gobierno
09	Cespt (Comisión del agua)/ Agua y Drenaje	Sectoriales
10	DESARROLLO SOCIAL (SEDESOL, jornaleros agricolas, municipal, estatal)	Sectoriales
11	Desarrollo URBANO (Obras públicas)	Sectoriales
12	INSEN (promotores de la tercera edad)	Sectoriales
13	INEA/ SEP	Sectoriales
14	CENTRO DE SALUD (promotoras, Brigadas de Salud, SSA, cruz roja, doctor) IMSS?	Territorio
15	IGLESIAS y grupos religiosos (hermanos mormones, caballeros de colon)	Territorio
16	Partidos politicos	Territorio
17	Otros (educacion inicial, ?	
18	Centros de adicciones	Territorio
19	Comisariado EJIDAL	Territorio
20	Comité de participación ciudadana/ Programa de accion comunitaria (PAC)	Territorio
21	Junta de MEJORAS	Territorio
22	Juez Auxiliar	Territorio
23	Caritas	Territorio
24	Desarrollo RURAL/ SAGARPA	Sectoriales
25	PROFECO	Sectoriales
26	TRÁNSITO/ Seguridad publica	Sectoriales
27	(IMSS?)/ Seguro popular	Sectoriales
28	Empresas privadas (Fomerrey)	Sectoriales
29	Organizaciones Civiles (destellos de luz,	Territorio
30	FIRCO	Sectoriales
31	Maestros, escuela	Territorio
32	SCT	Sectoriales
33	CONAFOR	Sectoriales
34	Instituto de la mujer e instituto de la juventud	Sectoriales

## Códigos y categorías de preguntas abiertas de cuestionario

### Pregunta de ¿Con quiénes ha establecido contacto para obtener un servicio para su comunidad? (personas, grupos, instituciones)

Código	P6_18Q1 y P6_18Q2	CATEGORIA
	¿A quiénes?	
01	Personas, líderes de colonia	Territorio
02	Comité de Vecinos	Territorio
03	El grupo de CD (ellos mismos)	Territorio
04	Otros grupos de apoyo (oportunidades)	Territorio
05	Gobierno FEDERAL (el gobierno... Ver respuesta)	Gobierno
06	Gobierno ESTATAL/ Gobernador	Gobierno
07	Gobierno MUNICIPAL (palacio de gobierno, palacio municipal)	Gobierno
08	DELEGACIÓN/Delegado	Gobierno
09	Cespt (Comisión del agua, Agua y drenaje)	Sectoriales
10	DESARROLLO SOCIAL (SEDESOL, jornaleros agrícolas, municipal, estatal)	Sectoriales
11	IMSS/ Hospital Civil	Territorio
12	IGLESIAS y grupos religiosos (hermanos, mormones)	Territorio
13	Otros ( DIF estatal, tutelar de menores)	
14	CENTRO DE SALUD (promotoras, Brigadas de Salud)	Territorio
15	Comisariado EJIDAL	Territorio
16	Comité de participación ciudadana	Territorio
17	Junta de MEJORAS	Territorio
18	Juez Auxiliar	Territorio
19	Partidos políticos	Territorio
20	Caritas	Territorio
21	Desarrollo RURAL	Sectoriales
22	Desarrollo URBANO (Obras Públicas, Caminos y Puentes)	Sectoriales
23	INSEN (promotores de la tercera edad)	Sectoriales
24	INEA/ SEP	Sectoriales
25	PROFECO	Sectoriales
26	TRÁNSITO, Policía, Seguridad	Sectoriales
27	Fomerrey	Sectoriales