



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
PROGRAMA DE MAESTRÍA EN TRABAJO SOCIAL  
ESCUELA NACIONAL DE TRABAJO SOCIAL

LOS ESQUEMAS DE PARTICIPACIÓN DE LOS PROGRAMAS SOCIALES EN MÉXICO,  
¿OPCIONES PARA EL CAMBIO SOCIAL?

TESIS

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:

MAESTRO EN TRABAJO SOCIAL

PRESENTA:  
JOSÉ LUIS CERDA SÁNCHEZ

TUTORA  
P.h.D. JUANA E. SUÁREZ CONEJERO  
PROGRAMA DE MAESTRÍA EN TRABAJO SOCIAL

Una firma manuscrita en color morado que parece ser la de Juana E. Suárez Conejero.

Ciudad Universitaria, enero de 2017



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## Contenido:

# Los esquemas de participación de los programas sociales en México, ¿opciones para el cambio social?

	Página
<b>Introducción</b>	3
<b>Capítulo 1</b> <b>Política pública, política social y programas sociales</b>	6
1.1 Políticas públicas y política social	6
1.2 Los preceptos orientadores	9
1.3 Los programas sociales y la participación social	22
1.4 Antecedentes de los programas sociales, del PIDER a PROSPERA	29
1.5 Algunas cifras de los resultados y el porvenir	31
<b>Capítulo 2</b> <b>La participación social</b>	38
2.1 Sobre las definiciones de la participación social	38
2.2 Una aproximación a los términos	39
2.3 La definición de trabajo sobre la participación social	46
<b>Capítulo 3</b> <b>El ser individual y el ser social</b>	48
3.1 Lo individual y lo social	48
3.2 La participación social, el ser social y el ser individual	57
<b>Capítulo 4</b> <b>Un modelo de análisis de la participación social en los programas sociales</b>	60
4.1 Planteamiento metodológico	61
4.2 Operacionalización de la participación social	62
4.3 Operacionalización del ser social y el ser individual	63
4.4 Objetivos	65
4.5 Hipótesis	66
4.6 Diseño del plan para el acopio y análisis de información	66
4.7 Matriz de Variables e indicadores	68

	Página
<b>Capítulo 5</b> <b>La participación social institucional, convergencia entre el deber ser y la realidad</b>	73
5.1 La participación social en México, de la Constitución Política a los Lineamientos de los Comités Comunitarios de la Cruzada contra el Hambre	74
5.2 Conclusiones sobre el análisis documental	83
5.3 ¿Quiénes participan, participan? Experiencias de las y los beneficiarios	87
5.4 Las entrevistas y el levantamiento de información	92
5.5 Síntesis de las respuestas brindadas por las beneficiarias	95
5.6 Referencias del contexto	97
<b>Capítulo 6</b> <b>Conclusiones</b>	91
6.1 ¿Qué producen los esquemas de participación social institucional en la sociedad y en los individuos?	100
6.2 Algunos elementos a considerar desde la disciplina del Trabajo Social	93

<b>Anexos:</b>	
1. Resumen del contractualismo y de la ética utilitarista	105
2. Matriz de análisis documental de los principios normativos y regulaciones de los esquemas de participación social de los programas federales	111
3. Bibliografía	135

Agradezco sinceramente,

A la Universidad Nacional Autónoma de México y al Posgrado de Maestría en Trabajo Social, que han dispuesto de manera espléndida todos los magníficos recursos materiales y humanos para que pudiera lograr el grado de maestría, dentro de los que puedo destacar la beca que me otorgó nuestra máxima casa de estudios, gracias a la cual me pude dedicar a estudiar de tiempo completo.

A mi Directora de tesis, Dra. Juanita Suárez Conejero, que generosamente me ha compartido su talento y pasión por las ciencias sociales y de quien atesoro además sus enseñanzas para la vida.

Mi familia, en especial a Mónica, por darme el amor que me hizo renacer y por todo el soporte de su hermosa familia; en especial al amor y comprensión de Edmundo y María.

A mi madre, mi padre (q.e.p.d.) y mis hermanas quienes me han amado y están a mi lado. A mis hijas e hijo, Ana María, Luis Edmundo y María Isabel, siempre conmigo.

A mis docentes, a mis amigas y amigos, compañeros de la maestría, quienes me mostraron la ferviente vocación de los trabajadores sociales y el compromiso fraterno hacia nuestros semejantes.

A nuestro México, que me ha dado todo y en quien confío seguirá siendo la fuente de amor, riqueza y sabiduría para mis hijos.

## Introducción

La Ley en México orienta la ejecución de la política social a través de 10 principios, entre los cuales se encuentra el de *participación social*, al cual define como el “*Derecho de las personas y organizaciones a intervenir e integrarse, individual o colectivamente en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y acciones del desarrollo social*”<sup>1</sup>.

En las ciencias sociales, la *participación social* es un elemento fundamental para la realización de los derechos, el desarrollo de la democracia, la calidad de los servicios, la autonomía, la independencia, el poder, la colectividad, la resolución de conflictos, entre otros. Participar es formar parte en las decisiones de la comunidad o grupo y tener parte de poder;<sup>2</sup> supone que la gente tome parte en los planteamientos y demandas para resolver problemas y necesidades de orden social que le afectan, por lo que resulta un elemento clave en el ejercicio de la ciudadanía.<sup>3</sup>

Particularmente, para el Trabajo Social como disciplina académica, el término de *participación social* forma parte de su objeto, ya que busca contribuir “...*al conocimiento y a la transformación de los procesos sociales, para incidir en la participación de los sujetos y en el desarrollo social.*”<sup>4</sup>

Con base en lo anterior, se puede afirmar que la transformación de los procesos sociales se hace posible a partir de la participación de los integrantes de la sociedad y en este sentido es que se considera relevante el análisis de los esquemas que emplean los programas de la política pública para promover la participación de las y los beneficiarios de

---

<sup>1</sup> En el artículo tercero de la Ley General de Desarrollo se establecen diez principios a los que deberá sujetarse la Política de Desarrollo Social: I. Libertad; II. Justicia distributiva; III. Solidaridad; IV. Integralidad; V. Participación social; VI. Sustentabilidad; VII. Respeto a la diversidad; VIII. Libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y sus comunidades; IX. Transparencia; X. Perspectiva de género. Cfr. Ley General de Desarrollo Social. Diario Oficial de la Federación, México, edición del 7 de noviembre de 2013.

<sup>2</sup> Pastor Seller, Enrique. El trabajo social en la dimensión de las políticas públicas de proximidad: responsabilidad y compromiso social. Revista Humanismo y Trabajo Social. ISSN: 1696-7623.

<sup>3</sup> Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México, Instituto Federal Electoral, 2014. P. 19.

<sup>4</sup> La Escuela Nacional de Trabajo Social define al trabajo social de la siguiente manera: “*Es una disciplina que, mediante su metodología de intervención, contribuye al conocimiento y a la transformación de los procesos sociales, para incidir en la participación de los sujetos y en el desarrollo social. El objeto de estudio y de intervención profesional lo constituyen las personas como sujetos sociales y su relación con las necesidades, demandas y satisfactores sociales.*” Véase la definición en el sitio Web de la Escuela de Trabajo Social en:

<http://www.trabajosocial.unam.mx/queestsocial.html> (Fecha de consulta: 30 noviembre 2015). Asimismo, el Consejo General de Trabajo Social, aporta la siguiente *Definición internacional de Trabajo Social*: “*El trabajo social es una profesión basada en la práctica y una disciplina académica que promueve el cambio y el desarrollo social, la cohesión social, y el fortalecimiento y la liberación de las personas.*” (Véase la definición en el sitio Web oficial del Consejo en: <http://www.cgtrabajosocial.es/DefinicionTrabajoSocial> (Fecha de consulta: 30 noviembre 2015).

los programas sociales, asumiendo que la participación de la población es el mecanismo de expresión de las necesidades y demandas sociales que debe orientar a la política social en su diseño, operación y evaluación, de acuerdo con el referido principio de la Ley General de Desarrollo Social.

Para llevar a cabo dicho análisis, en este trabajo se propone exponer el papel que se les concede a los participantes desde la política social, específicamente, la concepción que subyace de los sujetos<sup>5</sup> en los esquemas de participación social, considerando que a partir de tal concepción, se podrá analizar, por un lado, la coherencia entre los principios normativos que establece la política social a través de la normatividad relativa al Desarrollo Social, y por otro lado, la realidad en la que operan los esquemas de participación social institucional en México, para de esta forma hacer algunas inferencias sobre lo que están produciendo los esquemas de participación social en las y los beneficiarios.

A partir de lo anterior, en el primer capítulo de la tesis se exponen los principios normativos que orientan la política social en nuestro país, junto con los programas que la integran y sus respectivos componentes de participación social. Así también se ofrece una breve semblanza sobre el devenir de los programas sociales y su contexto actual.

En el capítulo dos se aborda el término de *participación*, su enfoque desde una perspectiva subjetiva y su vínculo con la política pública y los programas sociales, para dar paso al capítulo tres en el cual se trata la relación entre las concepciones de “ser individual” y “ser social”, respecto a su relación con la política pública y los programas sociales.

En el capítulo cuatro se expone el modelo de análisis, el planteamiento metodológico, los objetivos y la operacionalización de los conceptos que se abordaron en los tres capítulos anteriores, con lo cual este trabajo busca aproximarse a la cuestión de la concepción que subyace en los esquemas de participación de los programas sociales sobre sus beneficiarios y las posibilidades de transformación en los procesos sociales que se podrían derivar de ello.

En el capítulo cinco se describen los resultados del análisis documental y la indagación empírica, y en el capítulo seis se ofrecen las conclusiones con algunos elementos que podrían orientar las intervenciones que se realicen desde la perspectiva del Trabajo Social para incidir en el ámbito de la participación y los programas de la política social.

---

<sup>5</sup> En este trabajo la referencia a sujetos, individuos, personas y seres humanos, implica la alusión a hombres y mujeres.

## Capítulo 1. Política pública, política social y programas sociales

### 1.1 Políticas públicas y política social

En cuanto al término de *políticas públicas*, se pueden revisar una gran cantidad de aportaciones teóricas que demuestran la complejidad de su conceptualización y por lo tanto la dificultad para llegar a un acuerdo unívoco en cuanto a su definición<sup>6</sup>. En una primera aproximación se entiende que las políticas públicas *son proyectos y actividades que un Estado diseña y gestiona a través de un gobierno y una administración pública, con fines de satisfacer las necesidades de una sociedad*<sup>7</sup>.

Sobre esta definición es importante hacer notar que desde otras perspectivas las acciones y proyectos, que se diseñan desde el Estado y se administran por el gobierno, no se conciben solamente como el resultado de las decisiones del gobierno como actor unilateral, sino que, desde la concepción del término *política pública*<sup>8</sup> se considera espacio a las decisiones de los participantes, gubernamentales y extra-gubernamentales.

De acuerdo con la propuesta de Luis F. Aguilar Villanueva, una política en primer término es *un comportamiento propositivo, intencional, planeado, no simplemente reactivo, (...) [que busca] alcanzar ciertos objetivos a través de ciertos medios: es una acción con sentido.*<sup>9</sup>, pero en la que se debe considerar, además, la interacción entre los participantes para configurar una decisión, dándole forma y llevándola a la práctica haciéndola y rehaciéndola, obteniendo resultados que probablemente no se asemejen a las intenciones y planes originales<sup>10</sup>. Desde esta óptica la política es *“un proceso, un curso de acción, que involucra todo un conjunto complejo de decisores y operadores, más que una decisión singular, suprema e instantánea. Una política no es sólo una decisión (por ejemplo, la*

---

<sup>6</sup> Cfr. Aguilar Astorga y Lima Facio: ¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas?, en: Contribuciones a las Ciencias Sociales, septiembre 2009, [www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm](http://www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm). Los autores aportan una relación de las definiciones que consideran más relevantes en la producción académica sobre el estudio de las políticas públicas. Pese a las diferencias entre los conceptos, los autores destacan ocho elementos comunes en las definiciones de “política pública”: 1. Resuelve problemas públicos acotados. 2.- Las decisiones implican conflicto. 3.- Se discute el problema pero más aún, la manera de abordarlo. 4.- Participación de múltiples actores. 5.- Es un proceso. 6.- No se desplaza al gobierno sino que se legitima. 7.- La población afectada se involucra en la solución. 8.- Es un ciclo y no una secuencia lineal.

<sup>7</sup> Graglia, J. Emilio (2012) En la búsqueda del bien común. Manual de políticas públicas. Buenos Aires. Asociación Civil Estudios Populares (ACEP) / Fundación Konrad Adenauer (KAS) Argentina.

<sup>8</sup> La acepción “público” al referirse a las políticas, se puede considerar como innecesario. En alguno trabajos se plantea que el término política pública es hasta cierto punto un pleonismo, pues la política desde los griegos era una actividad que se realizaba en la polis y no podía ejercerse sino en público (la familia era un espacio pre-político y por ende privado, era el *oikos*). Asimismo, al hablar de políticas públicas, normalmente se asocia a las acciones del gobierno, aunque no necesariamente el gobierno es quien se puede abrogar la actuación en todo el espacio público, dado que la esfera social es más amplia. Cfr. Aguilar Astorga y Lima Facio: ¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas? (Op. Cit.)

<sup>9</sup> Aguilar Villanueva, Luis F. La hechura de las políticas. Miguel Ángel Porrúa. 1992, pág. 24

<sup>10</sup> Aguilar Villanueva, Luis F. (Op. Cit.), pág. 25.



*decisión de no actuar). Es, ante todo acción, un conjunto de acciones”<sup>11</sup>.*

Con lo anterior, Aguilar Villanueva nos presenta una perspectiva en la que no solo cuenta el interés del gobierno en cuanto a sus propósitos, sino que también importa lo que se hace pero también lo que finalmente se llega a lograr a través de las acciones del gobierno que interactúan con otros actores políticos y sociales, lo cual configura en la realidad un resultado que no siempre es el inicialmente planeado. Es decir que aunque se busque determinado curso de acción colectiva que resulte contundente para producir un efecto en la sociedad, existirá siempre una brecha entre lo que se desea y lo que finalmente se obtiene, dadas las interacciones que se van desarrollando entre los actores participantes (poderes estatales, municipales, actores políticos, grupos económicos, organizaciones sociales, sujetos individuales etcétera), por lo que en suma la política es: *a) el diseño de una acción colectiva intencional, b) el curso que efectivamente toma la acción como resultado de las muchas decisiones e interacciones que comporta y, en consecuencia, c) los hechos reales que la acción colectiva produce.*<sup>12</sup>

Ahora bien, las políticas públicas se pueden referir a algún campo o sector específico de la sociedad, por ejemplo se pueden dirigir al ámbito cultural, educativo, económico, etcétera, por lo que se tienen políticas culturales, políticas educativas o políticas económicas. Particularmente en este trabajo interesa estudiar a la política social y los programas que son parte de ella, así como los esquemas de participación social que se promueven a través de estos últimos, por lo que en cuanto a política social, en las explicaciones que ofrece Aguilar Villanueva se puede observar una postura que considera la acción colectiva como una parte fundamental en la política social, en la cual yace también la relevancia del Trabajo Social como disciplina, dado que busca incidir en la participación de los sujetos “...*mediante su metodología de intervención, para contribuir al conocimiento y a la transformación de los procesos sociales...*”<sup>13</sup>.

En este sentido y como complemento a las definiciones de Aguilar Villanueva, dentro de la disciplina del Trabajo Social, la política social, también es caracterizada como la *intervención del Estado, instrumental y normativa, con intencionalidad compensatoria y/o redistributiva, que ordena medios para hacer efectivos aspectos concretos del bienestar social*<sup>14</sup>. Asimismo, se entiende como una pugna entre los intereses de los administradores

---

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> Aguilar Villanueva, Luis F. La hechura de las políticas. Miguel Ángel Porrúa. 1992, pág. 26.

<sup>13</sup> Cfr. Definición en el sitio Web de la Escuela de Trabajo Social en:

<http://www.trabajosocial.unam.mx/queestsocial.html> (Fecha de consulta: 30 noviembre 2015).

<sup>14</sup> Cfr. Fernández García, Tomás y de Lorenzo Rafael, Vázquez, Octavio (eds.) “Diccionario de trabajo social”, Alianza Editorial, Madrid, 2012, págs. 389-390.

y la población, separando la competencia institucional y la actividad de los sujetos ajenos a la definición de las políticas y los responsables del diseño y ejecución de las políticas, resaltando en ello el aspecto de las relaciones de poder en el ejercicio de la política, entre quienes la definen y quienes son destinatarios. Asimismo, en el “*Glosario de Términos Fundamentales en Trabajo Social*”, la política se define como un conjunto de “...prácticas que se referían al gobierno, al parlamento, a los partidos políticos, y en términos generales al Estado (...) En el momento actual se caracteriza por una lucha abierta sobre los límites de entre lo político y lo no político. La definición social de lo que es la ‘política’ forma actualmente un terreno privilegiado de la lucha de poder, y de esta reestructuración del hacer política dependerá en buena medida lo que será la sociedad futura.”

De estas últimas acepciones se puntualizan dos aspectos muy importantes en la definición de la política pública que conviene destacar:

- a) El papel de la voluntad de los sujetos (destinatarios) en la definición de la política social y en ello la importancia de la perspectiva del Trabajo Social por su contribución a la participación de los sujetos en su construcción y ejercicio. De igual forma resalta el elemento de la participación social, dado que gracias a dicha participación es que en el sustantivo *política* adquiere mayor sentido el adjetivo *social*, es decir, que “lo social” de la “política social” no solamente se relaciona con la materia que trata (los derechos y garantías constitucionales, o si se prefiere, los derechos sociales), sino además por la posibilidad implícita de que la sociedad se involucre e incida en las decisiones del poder que afectan su entorno.
- b) Si se concibe que la sociedad forma parte de la política social, dada la posibilidad que tiene de influir en las decisiones de la autoridad, y que no solamente es receptora pasiva de éstas, se puede derivar que, dependiendo de la concepción que se tenga de sociedad, dependerán las posibilidades de incidir en la política y, por ende, la concepción que se tenga de la política misma.

De estos dos aspectos se obtiene también la idea de que la política social que se construye a través de la participación de los agentes sociales puede generar procesos de transformación, lo cual el referido *Glosario*<sup>15</sup> resume de la siguiente manera:

---

<sup>15</sup> En el “Glosario de temas fundamentales en trabajo social” (págs. 157-158) se encuentra una síntesis concisa de la génesis de la concepción de “política social”, en la cual se resumen que “Las políticas sociales se encuentran relacionadas con la provisión de servicios sociales, formando parte del modelo del Estado de Bienestar europeo y sus distintas versiones “protectoras”, en Latinoamérica, abarcando una extensa gama de programas sociales, como políticas de salud, seguridad social, vivienda, educación u ocio. Véase: Eroles, Carlos (Coord.); Bertolotto, María Isabel... [et. al.]. “Glosario de temas fundamentales en trabajo social”. Espacio, Buenos Aires, Argentina, 2005, 214 pp.

*“La concepción de lo que es política depende, en primer lugar, de nuestra concepción de sociedad. Si concebimos la sociedad como un orden natural que evoluciona según una legalidad inmanente, entonces no hay lugar para la política como disposición social sobre las condiciones materiales de vida. La condición de posibilidad de la política es considerarla como un momento de producción y reproducción de la sociedad por ella misma.”*

Con base en lo anterior, se tiene que reconocer primero que la política social que se trata en este trabajo es aquel conjunto de acciones que son iniciativa del Estado y que, conforme a los elementos antes expuestos, se refiere a un conjunto de acciones colectivas, en las cuales subyace una determinada concepción de la sociedad, con el propósito de alcanzar determinados objetivos, contando con la participación de múltiples actores que tienen diversos intereses y distintos grados de poder, y que se ubican entre quienes tienen capacidad para definir y ejecutar una política y entre quienes son sujetos de la misma, y cuya interacción configura una serie de resultados que pueden diferir entre los propósitos iniciales y lo que efectivamente se produce en la realidad.

## 1.2 Los preceptos orientadores

La política social contiene los productos concretos de las decisiones de autoridad, entre los cuales se encuentran las leyes, los reglamentos, los decretos y demás lineamientos en los que se expresan formalmente sus principios, orientaciones, objetivos y alcances. En este sentido, contiene el conjunto sistematizado de regulaciones que de manera deliberada el gobierno instrumenta para alcanzar determinados propósitos, siendo éste el marco en donde los programas sociales encuentran sus definiciones generales de diseño y propósitos a realizar.<sup>16</sup>

En México, la política social es aquella que basa su ámbito de actuación en los mandatos que de manera formal que se establecen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en la normatividad que procede de ella, siendo la Ley General de Desarrollo Social en donde se especifica su objeto, los principios y pautas que la orientan.

De esta manera, se asumen como referentes formales de la política social, los derechos señalados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>17</sup>, concretamente lo establecido en el Capítulo I “De los Derechos Humanos y sus Garantías”; la Ley de

---

<sup>16</sup> Esta interpretación de “programas sociales” está basada en los planteamientos de Aguilar Villanueva que fueron expuestos.

<sup>17</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917. La versión consultada incluye la reforma más reciente al 10 de noviembre de 2015 y publicada en dicho diario el 10 de junio de 2015.

Planeación,<sup>18</sup> la Ley General de Desarrollo Social<sup>19</sup> y su Reglamento,<sup>20</sup> así como el plan y el programa consecuentes: el Plan Nacional de Desarrollo<sup>21</sup> y el Programa Sectorial de Desarrollo Social.<sup>22</sup> A partir de estos preceptos es que se entiende que deben regularse los programas y las acciones que el Estado mexicano ejecuta para, de acuerdo con la Ley General de Desarrollo Social, “*garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución (...), asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social*”.<sup>23</sup>

## La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

De la Carta Magna se derivan los derechos a la educación, la salud y la seguridad social, a los que en la Ley General de Desarrollo Social se les denomina “*derechos sociales*” y a partir de los cuales se orienta la *política social* y la ejecución de las acciones y programas en los que se *materializa* dicha política. De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación la Política Social (CONEVAL), la política social se conforma de programas y estrategias para mejorar la educación, la vivienda, la salud, la seguridad social, el medio ambiente, las condiciones sanitarias, disminuir la discriminación, o bien se destinan a la población en pobreza.<sup>24</sup>

---

<sup>18</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983. La versión consultada incluye la reforma más reciente publicada en el mismo diario el 06 de mayo de 2015.

<sup>19</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 2004. La versión consultada incluye la reforma más reciente publicada en el mismo Diario el 07 de noviembre de 2013.

<sup>20</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de enero de 2006. La versión consultada incluye la reforma más reciente publicada en el mismo Diario el 28 de agosto de 2008.

<sup>21</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Consultado el 03 de noviembre de 2015 en: <http://pnd.gob.mx/>

<sup>22</sup> Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018. Consultado el 03 de noviembre de 2015 en: [http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Transparencia/DocumentosOficiales/Programa\\_Sectorial\\_Desarrollo\\_Social\\_2013\\_2018.pdf](http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Transparencia/DocumentosOficiales/Programa_Sectorial_Desarrollo_Social_2013_2018.pdf) Cabe aclarar que en el Diario Oficial de la Federación, el 30 de abril de 2014 se publicó el *Programa Nacional de Desarrollo Social 2014-2018*, conforme a lo indicado en el Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social. No obstante, debido a que el “Programa Sectorial de Desarrollo Social” que presenta la SEDESOL, se refiere al periodo 2013-2018, y contiene la información a la que se refiere el Programa Nacional publicado el 30 de abril, pero además incluye información y datos complementarios que dan cuenta de una versión más acabada en cuanto al Programa de acción del sector, se tomó como referente para este trabajo el documento publicado en la página de la SEDESOL con el nombre “Programa Sectorial de Desarrollo Social”.

<sup>23</sup> Ley General de Desarrollo Social (Op. Cit). Artículo 1.

<sup>24</sup> Para el CONEVAL es innegable que el crecimiento económico, el mercado laboral y la inflación —especialmente cuando ésta se refiere a los alimentos—, condiciona en un sentido amplio la política de desarrollo social de cualquier país. Por ello las políticas para fomentar el crecimiento y la estabilidad económica, y proteger a la población más vulnerable contra los efectos de las crisis macroeconómicas, son tanto o más importantes para el desarrollo social que los instrumentos tradicionales de la política social. En otras palabras, el entorno económico forma parte del contexto del desarrollo social de toda nación. Cfr. “Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2012”, pág. 18. Consultado [http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/IEPDS2012/Pages-IEPDSMex2012-12nov-VFinal\\_lowres6.pdf](http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/IEPDS2012/Pages-IEPDSMex2012-12nov-VFinal_lowres6.pdf)

## La Ley de Planeación

Con el fin de materializar los propósitos constitucionales en materia de derechos y garantías previstos en el capítulo I de la Constitución, en la Ley de Planeación se establecen las normas y los principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo en nuestro país<sup>25</sup>, es decir, los lineamientos bajo los cuales debe elaborarse el Plan Nacional de Desarrollo, así como los principios sobre los que se debe realizar la planeación, buscando con ello la *“...preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la Constitución establece; y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno”*,<sup>26</sup> conforme a lo establecido en el artículo 26, apartado “A” de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>27</sup> De esta Ley, como se verá más adelante, se desprende el Plan Nacional de Desarrollo y de éste a su vez el Programa Sectorial de Desarrollo Social; documentos que contienen las orientaciones de la política y los programas sociales.

## La Ley General de Desarrollo Social

En cuanto a la materia social derivada del mismo capítulo I de nuestra Carta Magna, la Ley General de Desarrollo Social<sup>28</sup> tiene por objeto *“Garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social”*, así como *definir los principios y lineamientos generales a los que debe sujetarse la Política Nacional de Desarrollo Social*<sup>29</sup>, estableciendo para ello diez principios a los que deberá sujetarse dicha Política, siendo el de *participación social* el que nos ocupa, al cual define como: *“Derecho de las personas y organizaciones a intervenir e integrarse, individual o colectivamente en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y acciones del desarrollo social;...”*<sup>30</sup>

---

<sup>25</sup> Ley de Planeación (Op. Cit.), Artículo 1.

<sup>26</sup> Ibid., Artículo 2.

<sup>27</sup> Op. Cit.

<sup>28</sup> Cada uno de los objetos de la Ley está considerado en cinco títulos, 18 capítulos y 85 artículos. Para un análisis sobre los orígenes y el contenido de la Ley, puede consultarse el texto de Julio Bolvinik, *“La Ley General de Desarrollo Social. Génesis, logros, limitaciones y riesgos* (pp. 123-146) En: Barba Ordóñez, Gerardo... [et. al.], coordinadores. *“Alternancia, políticas sociales y desarrollo regional en México. El Colegio de la Frontera Norte; Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente; Universidad de Guadalajara (Coedición), 2006. 527 pp.*

<sup>29</sup> Ley General de Desarrollo Social (Op. Cit.), Artículo 1.

<sup>30</sup> Son diez los principios que de acuerdo con esta Ley que deberá sujetarse la Política de Desarrollo Social: I. Libertad; II. Justicia distributiva; III. Solidaridad; IV. Integralidad; V. Participación social; VI. Sustentabilidad; VII. Respeto a la diversidad; VIII. Libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y sus comunidades; IX. Transparencia; X.

Además del citado objeto de la Ley General de Desarrollo Social, se tienen los siguientes:

- II. Señalar las obligaciones del Gobierno, establecer las instituciones responsables del desarrollo social y definir los principios y lineamientos generales a los que debe sujetarse la Política Nacional de Desarrollo Social;
- III. Establecer un Sistema Nacional de Desarrollo Social en el que participen los gobiernos municipales, de las entidades federativas y el federal;
- IV. Determinar la competencia de los gobiernos municipales, de las entidades federativas y del Gobierno Federal en materia de desarrollo social, así como las bases para la concertación de acciones con los sectores social y privado;
- V. Fomentar el sector social de la economía;
- VI. Regular y garantizar la prestación de los bienes y servicios contenidos en los programas sociales;
- VII. Determinar las bases y fomentar la participación social y privada en la materia;
- VIII. Establecer mecanismos de evaluación y seguimiento de los programas y acciones de la Política Nacional de Desarrollo Social, y
- IX. Promover el establecimiento de instrumentos de acceso a la justicia, a través de la denuncia popular, en materia de desarrollo social.

Como puede notarse en los numerales en los que la Ley General de Desarrollo Social establece su objeto, se encuentran los preceptos a los que deberá sujetarse la *Política Nacional de Desarrollo Social*, así como los derechos y obligaciones de los sujetos del desarrollo social. En cuanto a los primeros se definen en la Ley el derecho a educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los derechos relativos a la no discriminación en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>31</sup>

Asimismo la Ley define que toda persona tiene derecho a participar y a beneficiarse de los programas de desarrollo social, de acuerdo con los principios rectores de la Política de Desarrollo Social, en los términos que establezca la normatividad de cada programa, y que toda persona o grupo social en situación de vulnerabilidad tiene derecho a recibir acciones y apoyos tendientes a disminuir su desventaja.<sup>32</sup>

---

Perspectiva de género. Cfr. Artículo 3 de la Ley General de Desarrollo Social (Op. Cit.).

<sup>31</sup> Ley General de Desarrollo Social (Op. Cit.), Artículo 6.

<sup>32</sup> Ley General de Desarrollo Social (Op. Cit.), Artículos 7 y 8.

Los derechos y obligaciones que la Ley considera para los beneficiarios de los programas de desarrollo social son los siguientes:

- I. Recibir un trato respetuoso, oportuno y con calidad;
- II. Acceder a la información necesaria de dichos programas, sus reglas de operación, recursos y cobertura;
- III. Tener la reserva y privacidad de la información personal;
- IV. Presentar denuncias y quejas ante las instancias correspondientes por el incumplimiento de esta Ley;
- V. Recibir los servicios y prestaciones de los programas conforme a sus reglas de operación, salvo que les sean suspendidos por resolución administrativa o judicial debidamente fundada y motivada;
- VI. Presentar su solicitud de inclusión en el padrón;
- VII. Participar de manera corresponsable en los programas de desarrollo social;
- VIII. Proporcionar la información socioeconómica que les sea requerida por las autoridades, en los términos que establezca la normatividad correspondiente, y
- IX. Cumplir la normatividad de los programas de desarrollo social

Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social.

De la Ley General de Desarrollo Social se desprende el *Reglamento* correspondiente,<sup>33</sup> previsto en el artículo segundo transitorio de la misma Ley. En este ordenamiento se especifica que los principios y objetivos de la *Política Nacional de Desarrollo Social* se observarán en:

- I. Los objetivos, estrategias, prioridades y acciones que se definan en el Programa Nacional y, en su caso, en los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales de desarrollo social que deriven del Plan Nacional de Desarrollo;
- II. Los programas de desarrollo social;
- III. Los convenios de coordinación y los convenios o contratos de concertación, que se suscriban en los términos de la Ley y de este Reglamento, y
- IV. Las reglas de operación y demás disposiciones jurídicas aplicables para el acceso a los beneficios de los programas de desarrollo social.

---

<sup>33</sup> Reglamento de la Ley General De Desarrollo Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de agosto de 2008. (Op. Cit.), Artículo 5.

De acuerdo con el numeral II. referido en el párrafo anterior, el Reglamento establece lo relativo a la formulación del *Programa Nacional de Desarrollo Social*, el cual se detallará, más adelante, especificando que es la Secretaría de Desarrollo Social a quien corresponde su formulación y seguimiento, y que concretamente para su formulación dicha Secretaría deberá implementar los procesos de consulta pública, recabando para ello las propuestas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las Entidades Federativas y de los municipios, así como de los sectores social y privado.<sup>34</sup>

El Reglamento contiene un capítulo específico que se refiere a la *participación social*,<sup>35</sup> en el cual dispone que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal promoverán la participación social en la planeación, ejecución, evaluación y supervisión de la Política Social, así como en la consecución de los principios, objetivos y metas de la Política Social, teniendo como participantes a los beneficiarios de las instituciones de educación públicas y privadas, organizaciones campesinas y de trabajadores, sociedades cooperativas, comunidades, organizaciones de la sociedad civil y demás formas de organización de los sectores social y privado legalmente reconocidas. Asimismo, establece que la Secretaría de Desarrollo Social será la instancia que elaborará y someterá a la aprobación de la Comisión Nacional de Desarrollo Social<sup>36</sup> las reglas que deberán regir la participación social, para garantizar el derecho de las personas y organizaciones a intervenir e integrarse, individual o colectivamente, en la planeación, ejecución, evaluación y supervisión de la Política Social.

El Reglamento también puntualiza que la participación social en la planeación, ejecución, evaluación y supervisión de la Política Social, se realizará a través de cualquiera de las siguientes acciones: I. Difusión y Promoción; II. Consultas públicas; III. Convocatorias, en el caso de las organizaciones, y IV. Coinversión.

### El Plan Nacional de Desarrollo

El marco de la planeación nacional se define en el *Plan Nacional de Desarrollo*; de acuerdo con lo prescrito por la Ley de Planeación, contiene el objetivo, las metas y las estrategias

---

<sup>34</sup> Cfr. Artículos 9-10 del Reglamento de la Ley General De Desarrollo Social (Op. Cit.).

<sup>35</sup> Cfr. Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social. Capítulo VIII. De la Participación Social, Artículos 53º a 65º.

<sup>36</sup> Las regulaciones fundamentales de la Comisión Nacional de Desarrollo Social se encuentran en la Ley General de Desarrollo Social, en los Artículo 47al 50. La Comisión Nacional es un instrumento, presidido por el(la) titular de la Secretaría de Desarrollo Social, que realiza las tareas de coordinación de los programas, acciones e inversiones que para el cumplimiento de los objetivos, estrategias y prioridades de la Política Nacional de Desarrollo Social lleven a cabo, en el ámbito de sus competencias, las dependencias y entidades federales, ya sea de manera directa o en concurrencia con gobiernos de las entidades federativas y de los municipios o en concertación con los sectores social y privado. Cfr. Ley General de Desarrollo Social. (Op. Cit.), Capítulo IV, *De la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social*.



del Estado para el desarrollo integral de nuestro país. Este *Plan* establece como objetivo “Llevar a México a su máximo potencial”, a través de cinco metas y tres estrategias transversales, entre las que se encuentra la *meta II. México incluyente*, la cual contiene las motivaciones para la política social<sup>37</sup>: “*Un México incluyente para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales de todos los mexicanos, que vaya más allá del asistencialismo y que conecte el capital humano con las oportunidades que genera la economía en el marco de una nueva productividad social, que disminuya las brecha de desigualdad y que promueva la más amplia participación social en las políticas públicas como factor de cohesión y ciudadanía.*”<sup>38</sup> Dentro del Plan se ofrece un esquema en el que se mencionan las metas y las tres estrategias acordes con el objetivo general del mismo:

Figura 1. Esquema del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018<sup>39</sup>.



## El Programa de Desarrollo Social

En consecuencia a lo dispuesto en los artículos 25º y 26º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la Ley de Planeación en sus artículos 16º y 22º, el artículo 6º de la Ley General de Desarrollo Social, así como al objetivo, metas y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018,<sup>40</sup> la Secretaría de Desarrollo Social elabora el Programa

<sup>37</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (Op. Cit.), pág. 20.

<sup>38</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (Op. Cit.), pág. 20.

<sup>39</sup> Ibid.

<sup>40</sup> Como se mencionó anteriormente en este capítulo, en los documentos normativos citados anteriormente (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley de Planeación, Ley General de Desarrollo Social y su Reglamento, Plan Nacional de Desarrollo y Programa Nacional de Desarrollo Social) se considera que yace la normatividad que rige actualmente la actividad del *sector desarrollo social* de la administración pública federal. Adicionalmente se debe mencionar a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, en los que se señalan los programas de subsidios del Ramo Administrativo 20, "Desarrollo Social", que deberán emitir sus regulaciones conocidas como *Reglas de Operación*. Estos últimos documentos no han sido referidos, toda vez que rigen aspectos operativos de los programas sociales y

Sectorial de Desarrollo Social, en el cual se han de basar los objetivos, las estrategias, las líneas de acción y los indicadores que representan las prioridades para dicho Sector, de lo cual se derivan a su vez las directrices de la política social, particularmente de los programas sociales que la integran.

El programa sectorial establece su objeto en *atender a la población en situación de pobreza a fin de disminuir las carencias sociales e incentivar la mejora de su ingreso para contribuir a garantizar el ejercicio de los derechos sociales, de tal forma que este país se integre por una sociedad con equidad, cohesión social e igualdad sustantiva.*<sup>41</sup>

Cabe resaltar que el *desarrollo social* en el programa sectorial se refiere a la atención de la población en situación de pobreza<sup>42</sup>, para lo cual asienta en el citado documento un cambio necesario *en el enfoque tradicional que separa la política social de la económica y generar una estrategia de desarrollo social con las siguientes características:*<sup>43</sup>

- Un desarrollo social de nueva generación con un enfoque de derechos sociales que se complemente con una mayor inclusión productiva de la población.
- Un enfoque de ciclo de vida de la persona que brinde protección en las etapas etarias más vulnerables del individuo y que garantice el ejercicio de sus derechos: niñez, juventud y vejez.
- Un desarrollo incluyente y libre de discriminación que garantice sus derechos a mujeres, indígenas y personas con discapacidad.
- Un componente activo de participación social, ubicando a las personas como agentes de cambio y protagonistas en la materialización de sus derechos, a través de la organización comunitaria.
- Una mejor coordinación institucional que evite la duplicidad de programas y recursos, eleve su impacto social e incremente la concurrencia de los diferentes órdenes de gobierno.

---

no sus orientaciones principales, lo cual es el propósito de este apartado y el campo de análisis de este trabajo. Asimismo, no está considerada la normatividad emitida por los órdenes de gobierno estatal y municipal en cuanto al ámbito del desarrollo social, debido a que este trabajo se enfoca a los programas de la política social de orden federal.

<sup>41</sup> Programa Sectorial de Desarrollo Social (Op. Cit.), pág. 20.

<sup>42</sup> La población que el *Programa* está contemplando se refiere a un sector identificado con los parámetros multidimensionales con los que el CONEVAL mide la pobreza en México, no obstante, se podría tomar en consideración el ampliar la perspectiva del desarrollo social para abarcar a un sector más extenso o incluso a toda la población del país, lo cual aportaría un enfoque más incluyente de la sociedad y su desarrollo, diversificando las intervenciones de acuerdo con las características de los conjuntos sociales y al mismo tiempo integrando un enfoque general hacia metas comunes con distintos grados y ámbitos de participación, lo cual podría plantearse como una propuesta de política social nacional.

<sup>43</sup> Programa Sectorial de Desarrollo Social (Op. Cit.), pág. 23.

Sobre la política de desarrollo social, el mismo Programa<sup>44</sup> define que:

- Una política de desarrollo social con enfoque de derechos busca cambiar la ecuación que define a un receptor de bienes y servicios del gobierno en turno como un beneficiario y convertirlo en un titular de derechos frente al Estado. Significa transitar hacia un esquema de exigibilidad de los derechos por las vías legales para transparentar la relación entre el Estado y la persona, abatir el clientelismo político y, sobre todo, fortalecer la ciudadanía social de los mexicanos como un complemento necesario de la ciudadanía política.
- La política de desarrollo social de nueva generación tiene como objetivo central hacer efectivo el ejercicio y disfrute de los derechos sociales a través del acceso de las y los mexicanos a la alimentación, a la educación, a la salud, a la seguridad social, a los servicios básicos, a la vivienda digna, al disfrute de un medio ambiente sustentable y sano, al trabajo y a la no discriminación. Por ello, la responsabilidad de garantizar los derechos sociales que prevé la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos recae en el entramado de dependencias, entidades, normas, programas y presupuestos de la Administración Pública vinculada con aquéllos.
- Una política de estado de esta magnitud requiere, dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática, de un conjunto de instrumentos que involucren a todas las dependencias vinculadas al desarrollo social y a la promoción de las actividades productivas de los grupos sociales en pobreza.
- El enfoque de derechos de la política social de nueva generación asume la obligación del Estado mexicano en la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos sociales y de los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad recogidos en la Constitución.
- La política social de nueva generación es una política de derechos sociales y es menester avanzar hacia la exigibilidad legal de esos derechos.

Después de definir las pautas anteriores, en el Programa Sectorial se realiza un diagnóstico sobre la situación de la pobreza en México para, posteriormente, establecer los objetivos y las estrategias alineadas al Plan Nacional de Desarrollo.

El diagnóstico que se presenta inicia planteando el tema de la pobreza en México, definiendo a la población que representa el reto para la política social, en contraste con la población que no lo es, debido a que cuenta con acceso a ciertos bienes y servicios.<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> Ibid.

<sup>45</sup> El Programa Sectorial inicia el apartado del Diagnóstico definiendo a la población que tiene como reto atender la

Como primer aspecto dentro del diagnóstico se consideran aquellos relacionados con la pobreza por ingresos económicos y su relación causal con las crisis financieras ocurridas en México, con el alza de los precios que afecta el poder adquisitivo y el insuficiente crecimiento de la economía.<sup>46</sup>

En un segundo momento el diagnóstico aborda el tema de las *Capacidades para el desarrollo*, refiriéndose con ello a la alimentación, la salud y la educación, así como los aspectos que se refieren a los ingresos; vivienda y entorno digno; seguridad social y; participación social<sup>47</sup>.

Sobre la educación, salud y alimentación, el Programa los considera como *tres derechos constitucionalmente establecidos que inciden directamente en el desarrollo humano desde las primeras etapas de la vida y que condicionan las capacidades humanas, productivas y de disfrute del resto del conjunto de derechos humanos y libertades. Estos derechos se conciben como tres pilares básicos para que las personas accedan al conjunto de derechos que la Constitución reconoce. Para el Programa Sectorial, las posibilidades de generar ingresos suficientes, ya sea mediante una actividad económica propia o mediante un empleo formal bien remunerado, tienen su base justamente en el desarrollo de esas tres*

---

política social de la siguiente manera: *Las instituciones y las políticas públicas que atendieron durante buena parte del siglo pasado las demandas sociales resultan insuficientes para atender los retos actuales. Hoy el 80.8% de la población tiene acceso a la educación en los términos que establecen las leyes. El 78.5% recibe los servicios médicos necesarios. El 86.4% de los mexicanos tiene una vivienda de calidad y espacios suficientes y el 78.8% cuenta con los servicios básicos en la vivienda. El 76.7% de la población tiene una alimentación adecuada. El 38.8% está inscrito en la seguridad social y el 80% recibe ingresos por arriba de la línea de bienestar mínimo. La parte restante de cada porcentaje representa el reto de la política social, que busca que la gran mayoría de los mexicanos disfrute los derechos sociales establecidos en la Constitución.* Programa Sectorial de Desarrollo Social (Op. Cit.), pág. 27.

<sup>46</sup> De acuerdo con el Programa, *las crisis económicas y financieras, primero en 1995 y posteriormente en 2008-2009, constituyen eventos que dañaron el ingreso de las familias y elevaron los niveles de pobreza. La evolución de la pobreza es un fenómeno estrechamente vinculado al ciclo económico. Asimismo en el diagnóstico se considera que, en el periodo reciente, entre los causantes principales de los elevados niveles de pobreza de la población se encuentra el crecimiento de los precios de los alimentos que ha repercutido en el poder adquisitivo del ingreso de las familias. Además del incremento en el precio de los alimentos y la caída de los ingresos laborales, existe otro factor de largo plazo que es responsable de que la pobreza en México sea elevada. En las últimas décadas el crecimiento de largo plazo de la economía mexicana ha sido lento. Si se toma en cuenta el periodo 1950-2010, el crecimiento anual promedio del Producto Interno Bruto (PIB) per cápita fue de 2.0%, lo cual representa una tasa menor que las tasas obtenidas en países como Chile, Corea del Sur, Irlanda y España. Evidentemente, las condiciones de pobreza en la que se encuentra un elevado número de mexicanos no podrán mejorarse si no se realizan cambios económicos estructurales que promuevan la productividad, la inversión y la generación de empleos.* Programa Sectorial de Desarrollo Social (Op. Cit.), Ibid., págs. 27-29.

<sup>47</sup> El tema de la *participación social*, dado que es el que interesa para los propósitos de este trabajo, se reseñará y analizará en un capítulo posterior, para lo cual se identificará su definición de manera transversal en la normatividad relativa a la política de desarrollo social que se ha tratado hasta este el momento y en el diseño de los programas que la integran. Por lo pronto, basta referir que, de acuerdo en el diagnóstico del Programa Sectorial de Desarrollo Social, se trata a la participación social como *un componente esencial de las políticas públicas, en particular en las de desarrollo social. No es sólo definir qué, cómo o cuándo, sino también generar, recuperar y fortalecer los lazos que unen a una comunidad de personas. De esta manera, las personas y los grupos sociales asumen el control y la dirección de su propio desarrollo.* Op. Cit., pág. 39.

*capacidades básicas que permiten incrementar el capital humano, elevar la productividad y acceder a la igualdad de oportunidades en el mercado de trabajo. Así, se puede tener acceso a la seguridad social que protege ante los riesgos del desempleo y posibilita un mejor ingreso en la vejez y permite también adquirir una vivienda con los servicios necesarios para una vida de calidad.*<sup>48</sup>

Una vez realizado el diagnóstico, el Programa Sectorial resume en un cuadro, la alineación de los objetivos del sector con las metas y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo, el cual se muestra a continuación:

---

<sup>48</sup> Ibid., págs. 30-32.

Cuadro 1. Alineación de los objetivos sectoriales a las metas nacionales<sup>49</sup>.

<b>Meta Nacional</b>	<b>Objetivo de la Meta Nacional</b>	<b>Estrategias del objetivo de la Meta Nacional</b>	<b>Objetivo del Programa Sectorial</b>
II. México Incluyente	Objetivo 2.1  Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población.	Estrategia 2.1.1  Asegurar una alimentación y nutrición adecuada de los mexicanos, en particular para aquellos en extrema pobreza o con carencia alimentaria severa.  Estrategia 2.1.2  Fortalecer el desarrollo de capacidades en los hogares con carencias para contribuir a mejorar su calidad de vida e incrementar su capacidad productiva.	Objetivo 1  Fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que incidan positivamente en la alimentación, la salud y la educación.
II. México Incluyente	Objetivo 2.5  Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna.	Estrategia 2.5.3  Lograr una mayor y mejor coordinación interinstitucional que garantice la concurrencia y corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno para el ordenamiento sustentable del territorio, así como para el impulso al desarrollo regional, urbano, metropolitano y de vivienda.	Objetivo 2  Construir un entorno digno que propicie el desarrollo a través de la mejora en los servicios básicos, la calidad y espacios de la vivienda y la infraestructura social.
II. México Incluyente	Objetivo 2.4  Ampliar el acceso a la seguridad social.	Estrategia 2.4.1  Proteger a la sociedad ante eventualidades que afecten el ejercicio pleno de sus derechos sociales.	Objetivo 3  Dotar de esquemas de seguridad social que protejan el bienestar socioeconómico de la población en situación de carencia o pobreza.

<sup>49</sup> Programa Sectorial... (Op. Cit.), págs. 43-44.

II. México Incluyente	Objetivo 2.2  Transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente.	Estrategia 2.2.2  Articular políticas que atiendan de manera específica cada etapa del ciclo de vida de la población.  Estrategia 2.2.4  Proteger los derechos de las personas con discapacidad y contribuir a su desarrollo integral e inclusión plena.	Objetivo 4  Construir una sociedad igualitaria donde exista acceso irrestricto al bienestar social mediante acciones que protejan el ejercicio de los derechos de todas las personas.
II. México Incluyente	Objetivo 2.2  Transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente.	Estrategia 2.2.1  Generar esquemas de desarrollo comunitario a través de procesos de participación social.	Objetivo 5  Fortalecer la participación social para impulsar el desarrollo comunitario a través de esquemas de inclusión productiva y cohesión social.
IV. México Próspero	Objetivo 4.8  Desarrollar los sectores estratégicos del país.	Estrategia 4.8.5  Fomentar la economía social.	Objetivo 6  Mejorar el ingreso de las personas en situación de pobreza mediante el apoyo y desarrollo de proyectos productivos.

Como puede observarse, el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018 define seis objetivos, mismos que más adelante se enuncian en dicho documento con sus correspondientes estrategias, líneas de acción e indicadores, a partir de lo cual se perfilan las principales características de la política social y sus programas.

Para mayor referencia se puede consultar una matriz elaborada por el Observatorio de Política Social y Derechos Humanos con estos aspectos,<sup>50</sup> incluyendo aquellos con los que se atienden las tres estrategias transversales señaladas en el Plan Nacional de Desarrollo, a saber, un *Gobierno Cercano y Moderno; Democratizar la Productividad y, Perspectiva de*

<sup>50</sup> La página del Observatorio de Política Social y Derechos Humanos y se puede consultar en <http://www.incidesocial.org/>

*Género*, con las respectivas líneas de acción que propone el programa del sector, además de las acciones a implementar bajo el enfoque de la política social *de nueva generación* establecidas en el mismo Programa.

Como se ha visto, con los aspectos de la normatividad que se han expuesto, se tiene un referente de los principios que orientan la política social, en los cual se encuentra la *participación social* como un elemento presente de manera transversal en dichos preceptos.

En el capítulo 5 de este trabajo se presentará el análisis de los documentos normativos en donde se establecen los principios y las regulaciones que orientan los esquemas de participación social de los programas sociales en México, desde la Consitutución Política de los Estados Unidos Mexicanos, hasta las reglas de operación de dichos programas.

Asimismo, en el anexo 2 se presenta una matriz con la información relativa a la participación social en los documentos normativos antes descritos, la cual también sirve a manera de resumen de los preceptos que sitúan las coordenadas bajo las cuales se busca promover la participación de la sociedad en los programas sociales, además de ser el insumo con el cual se realizará el análisis que se presentará en el capítulo 5, de acuerdo con los parámetros bajo los cuales se considerará a la participación social en este trabajo, lo cual se abordará en el siguiente capítulo.

### 1.3 Los programas sociales y la participación social

Los programas sociales a los que se refiere el Programa Sectorial mencionado en el apartado anterior son aquellos formulados y operados por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), de los cuales se puede obtener una descripción de sus principales características en el documento “*Guía de Programas Sociales 2015*”.<sup>51</sup>

Los programas que considera la SEDESOL en la Guía referida<sup>52</sup> son los siguientes:

1. PROSPERA, Programa de Inclusión Social
2. Seguro de vida para jefas de familia

---

<sup>51</sup> Para consultar la guía:

[http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/images/guias/Guia\\_de\\_Programas\\_Sociales\\_2015.pdf](http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/images/guias/Guia_de_Programas_Sociales_2015.pdf). Para conocer con detalle las reglas de operación de cada uno de los programas a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social, se puede acceder a la página del Diario Oficial de la Federación <http://www.dof.gob.mx/reglas2015.php>, en la cual se encuentran los vínculos a los decretos por los cuales se publican dichas regulaciones.

<sup>52</sup> Cabe aclarar que en la “Guía de programas sociales 2015” emitida por la SEDESOL, se mencionan como Programas a dos instancias, el INAPAM y el IMJUVE, no obstante que en el contenido del documento se refieren los objetivos, acciones y características de los apoyos que otorgan dichas instancias. Asimismo, de acuerdo con el mensaje inicial de la *Guía*, el propósito del documento es difundir el contenido de las reglas de operación de los programas sociales federales, a fin de que las personas que son titulares de derechos y receptoras de bienes y servicios públicos puedan vigilar a la autoridad y contribuir con ello al ejercicio de sus derechos sociales y políticos. Cfr.

[http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/images/guias/Guia\\_de\\_Programas\\_Sociales\\_2015.pdf](http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/images/guias/Guia_de_Programas_Sociales_2015.pdf)



3. De Apoyo Alimentario
4. Pensión para Adultos Mayores
5. Estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras
6. Abasto Rural
7. Abasto Social de Leche
8. Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM)
9. Empleo temporal
10. Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas para Implementar y Ejecutar Programas de Prevención de la Violencia contra las Mujeres (PAIMEF)
11. Atención a Jornaleros Agrícolas
12. 3 x 1 para Migrantes
13. Fondo Nacional para el Fomento de Las Artesanías (FONART)
14. Desarrollo de Zonas Prioritarias
15. Opciones productivas
16. Coinversión social
17. Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE)

Es importante señalar que estos programas federales, en sus respectivas reglas de operación vigentes en 2015, incluyeron un apartado específico relativo a la *participación social*, consistente en una serie de párrafos idénticos que, de manera transversal, buscaban alinear los esquemas de participación social de los programas federales enunciados hacia lo dispuesto por los Comités Comunitarios de la Cruzada contra el Hambre<sup>53</sup>. En este sentido es que se definieron los siguientes párrafos:

*“Participación Social*

*Con el objeto de promover la organización y la participación social en las zonas donde opera el Programa y los programas sociales del Gobierno Federal, la SEDESOL apoyará la integración y operación de Comités Comunitarios con*

---

<sup>53</sup> Como ejemplo se pueden citar los apartados correspondientes a *Participación social*, contenidos en las reglas de operación del ejercicio fiscal 2015 de los programas a cargo de la SEDESOL que a continuación se mencionan:

a. Opciones productivas.

([http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/Reglas\\_Operacion/2015/rop\\_opciones\\_productivas.pdf](http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/Reglas_Operacion/2015/rop_opciones_productivas.pdf));

b. Prospera; Programa de Inclusión Social.

([http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/Reglas\\_Operacion/2015/rop\\_prospera.pdf](http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/Reglas_Operacion/2015/rop_prospera.pdf));

c. Pensión para Adultos Mayores.

([http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/Reglas\\_Operacion/2015/rop\\_adultos\\_mayores.pdf](http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/Reglas_Operacion/2015/rop_adultos_mayores.pdf))

d. 3x1 para Migrantes.

(<http://www.3x1.sedesol.gob.mx/documentacion/2015/ROP-3x1-2015.pdf>)

*funciones de planeación, gestión, verificación y seguimiento de las obras y acciones financiadas con recursos del Programa, conforme se establece en los Lineamientos de Operación de los Comités Comunitarios publicados en el Diario Oficial de la Federación el 4 de julio del 2013 y que se pueden consultar en <http://www.dof.gob.mx>”*

*“Los Comités Comunitarios estarán integrados por los habitantes de las zonas en que se realicen acciones de los programas sociales del Gobierno de la República, quienes participarán de manera organizada, independiente, voluntaria y honorífica. El municipio podrá otorgar las facilidades necesarias para la adecuada integración y operación de los comités comunitarios. Antecedentes de los programas de la política social.”*

Los Comités Comunitarios de la Cruzada contra el Hambre a los que se hace referencia, tienen establecidos sus respectivos *Lineamientos*, mismos que fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación<sup>54</sup>, en concordancia con lo dispuesto por el Decreto mediante el que se estableció, en enero del 2013, el Sistema Nacional de la Cruzada contra el Hambre, la cual, conforme a los *considerandos* de dichos Lineamientos:

*“...constituye una estrategia de inclusión y bienestar social, que se implementará a partir de un proceso participativo de amplio alcance cuyo propósito es conjuntar esfuerzos y recursos de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como de los sectores público, social y privado y de organismos e instituciones internacionales, para el cumplimiento de los objetivos”.*

Asimismo, siguiendo el decreto del Sistema Nacional de la Cruzada contra el Hambre, *“...es necesario contar con mecanismos que permitan, desde una perspectiva ciudadana, dar seguimiento a las acciones que se emprendan en los tres órdenes de gobierno para erradicar el hambre, para lo cual se promoverá la creación de Comités Comunitarios, integrados por los propios beneficiarios de los Programas Sociales que convergen en la Cruzada, los cuales participarán en el proceso de instrumentación y supervisarán el cumplimiento real de los objetivos y la transparencia de las acciones implementadas”.*

En este sentido, los *Lineamientos* mencionados se refieren a la organización y el funcionamiento de los *Comités Comunitarios de la Cruzada contra el Hambre y de los Programas Sociales Federales*, que tienen por objeto *“...regular la organización y funcionamiento de los Comités Comunitarios, integrados por los beneficiarios y la*

---

<sup>54</sup> *Lineamientos de organización y funcionamiento de los Comités Comunitarios de la Cruzada contra el Hambre y de los Programas Sociales Federales*. Consultados en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5305525&fecha=04/07/2013](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5305525&fecha=04/07/2013)

*comunidad en general, que actuarán como la instancia ciudadana, participativa, amplia, incluyente y plural con el objeto de contar con mecanismos de participación social, agregando valor a las acciones de gobierno en los procesos de instrumentación y supervisión del cumplimiento real de los objetivos y la transparencia de las acciones implementadas de manera coordinada.”*

Los *Comités Comunitarios de la Cruzada contra el Hambre y de los Programas Sociales Federales*, son la propuesta del gobierno federal en México para desarrollar la participación social de manera coordinada y enfocada a la estrategia de la Cruzada Nacional contra el Hambre en todo el territorio. No obstante, previendo casos en los que algunos municipios no tuvieran cobertura por parte de la *Cruzada contra el Hambre*, se tiene previsto el funcionamiento de otros órganos, como por ejemplo los Comités de Participación Comunitaria de los programas *PROSPERA* y de *Apoyo Alimentario*, programas operados por un órgano administrativo desconcentrado de la SEDESOL, la Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social<sup>55</sup>, los cuales en sus reglas de operación de 2015 contenían apartados específicos acerca de la integración de *Comités de Promoción Comunitaria y Vocales Unitarias*, definidos como instancias de organización integradas por los o las titulares beneficiarias elegidas(os) democráticamente entre las o los titulares, de una localidad o colonia.<sup>56</sup>

Es importante considerar que, a pesar de lo que señala en las reglas de operación de PROSPERA y de Apoyo Alimentario y sus Comités de Participación Comunitaria, se prevé que estas instancias están supeditadas a lo establecido en los *Lineamientos de organización y funcionamiento de los Comités Comunitarios de la Cruzada contra el Hambre y de los Programas Sociales Federales*, toda vez que en dichos *Lineamientos* se indica que “*En las localidades y municipios tanto urbanos, rurales e indígenas fuera de la*

---

<sup>55</sup> La Coordinación Nacional de Prospera se creó por decreto del ejecutivo federal de fecha 4 de septiembre de 2014, mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de septiembre del mismo año. Mediante este acto se derogaron los decretos de creación de la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progesa) del año 1997, así como el que decreto del 202 mediante el cual se reformó este último y se creó la Coordinación Nacional del Programa Oportunidades en el año 2002. Véase el Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de septiembre de 2014; consultado en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5359088&fecha=05/09/2014](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5359088&fecha=05/09/2014)

<sup>56</sup> Reglas de Operación 2015 de PROSPERA, Programa de Inclusión Social, consultadas en: [http://www.dof.gob.mx/reglas\\_2015/SEDESOL\\_30122014\\_14.pdf](http://www.dof.gob.mx/reglas_2015/SEDESOL_30122014_14.pdf). El apartado relativo a los Comités de Participación Comunitaria señala que “*Las personas nombradas como vocales, contribuyen a establecer un vínculo entre las familias beneficiarias y el personal de los servicios de salud, educación e instituciones relacionadas con el fomento productivo, generación de ingresos, bienestar económico, inclusión Financiera y Laboral, así como de la Coordinación Nacional, a efecto de canalizar sus peticiones y sugerencias, fortalecer las acciones de cada uno de los componentes que opera[n] el [los] Programa[s], fomentar y motivar la participación comunitaria y transparencia del Programa, así como promover la contraloría social preservando en todo momento la libertad de interlocución directa de las familias beneficiarias con las instancias operativas y normativas”.*

*cobertura de la Cruzada, se constituirán tantos Comités Comunitarios de obras y acciones implementadas por los Programas Sociales Federales, y se sujetarán a lo dispuesto en los presentes Lineamientos. Asimismo, se precisa que “Los Comités de los Programas Sociales Federales con presencia en las localidades de la Cruzada, integrarán a sus representantes a sus Comités de Contraloría Social en Comisiones de Trabajo dentro de los Comités Comunitarios de la Cruzada contra el Hambre”.*<sup>57</sup> Por lo anterior, es que si se requiere abarcar en perspectiva los órganos de los programas sociales en donde se promueve la participación social, los Comités Comunitarios de la Cruzada contra el Hambre, resultan fundamentales, dado que en ellos se busca que confluyan los diversos esquemas de participación de los programas sociales considerados en la Guía de programas antes referida y que cuentan con esquemas de participación social o comunitaria.

Cabe, en este punto, precisar que la participación social, entendida desde los programas sociales, se encuentra circunscrita a regulaciones específicas que se detallan en las reglas de operación, así como en manuales y guías para la implementación de los esquemas de operación de dichos programas. En éstos, la participación social se asocia con una visión amplia de la intervención de personas, familias, grupos, organizaciones sociales y comunitarias, instituciones públicas, privadas o solidarias y otros sectores en procesos económicos, sociales, culturales o políticos que afectan sus vidas, mientras que en lo que se refiere a la participación comunitaria, se entiende que la intervención de grupos y organizaciones representativas de la población en un territorio específico. No obstante, aunque se reconoce como distintos ambos conceptos, coexisten y se pueden entender como equivalentes en el caso de los Comités de la Cruzada contra el Hambre, debido a las características de sus participantes, así como por los fines que persiguen y por estar regulados desde los programas sociales que son operados por la misma entidad administrativa, la Secretaría de Desarrollo Social.<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup> Cfr.: Lineamientos de organización y funcionamiento de los Comités Comunitarios de la Cruzada contra el Hambre y de los Programas Sociales Federales, Capítulo primero, Disposiciones generales, Lineamientos primero a quinto. Consultados en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5305525&fecha=04/07/2013](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5305525&fecha=04/07/2013)

<sup>58</sup> Esta equivalencia entre participación social y comunitaria dentro de los programas sociales se basa en la postura del Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social, CONEVAL, planteada en el documento Estudio de la participación social y comunitaria en el marco de la Cruzada. Primera Fase. El documento fue elaborado en julio de 2015 y se puede consultar en [www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx). Se reconoce la diferencia entre los conceptos de participación social y comunitaria también en el estudio del Dr. Carlos Arteaga Basurto, “La participación ciudadana ¿una ausencia? (Op. Cit.) págs. 98-99. No obstante para efectos de este trabajo se consideran equivalentes, toda vez que cualquiera de las dos acepciones tiene el mismo sentido y efecto en los programas sociales y se dirigen a los mismo universo de población

En cuanto a su funcionamiento, los *Comités Comunitarios de la Cruzada contra el Hambre*,<sup>59</sup> actuarán como:

- Grupos que se organizan y se capacitan para formar un núcleo ciudadano en cada comunidad, que les permita articularse con los tres órdenes de gobierno en procesos de planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de las obras y acciones de los programas sociales federales que convergen en la Cruzada.
- Instrumentos de organización de la población que los tres órdenes de gobierno reconocerán como instancias de participación y planeación comunitaria.

Y funcionarán para:

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

---

<sup>59</sup> Lineamientos de organización y funcionamiento de los Comités Comunitarios de la Cruzada contra el Hambre..., (Op. Cit.). Capítulo segundo, Lineamiento sexto.

que en su caso presenten las obras y acciones de los Programas Sociales Federales, que permita establecer los mecanismos de contraloría social;

XIV. Convocar a Asamblea General;

XV. Solicitar asesoría técnica, en caso necesario, a las instancias y entidades normativas y ejecutivas de los tres órdenes de gobierno, instituciones académicas y de la Sociedad Civil.

Adicionalmente, los mencionados *Lineamientos de los Comités Comunitarios de la Cruzada contra el Hambre*, disponen que dichos Comités estarán integrados por la comunidad y representados por una Mesa Directiva, conformada por un Presidente, un Secretario, un Tesorero, Vocales de Comisiones de Trabajo y un Vocal de Control y Vigilancia, preferentemente de forma equitativa entre hombres y mujeres, todos ellos elegidos democráticamente en Asamblea General Constitutiva. La vigencia del Comité permanecerá en tanto así lo disponga su Asamblea General y contará con las Comisiones de obra y/o acción que considere necesarias, conforme a los acuerdos que Asamblea General establezca, participando en el proceso de planeación, programación, ejecución, supervisión, evaluación, operación y mantenimiento de los proyectos y acciones.<sup>60</sup>

Con lo que se ha expuesto, se puede observar que desde la planeación nacional para el periodo 2013 – 2018, se ha tomado en cuenta con gran importancia a la participación social, desde el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial de Desarrollo Social, hasta las reglas de operación de los programas sociales. Al mismo tiempo se advierte que las intenciones de incorporar a la participación social como dispositivos que operen en la realidad a través de los programas sociales, en el 2015 se tradujo en un esquema generalizado que busca alinear la participación ciudadana hacia la operación de la estrategia de la *Cruzada Nacional contra el Hambre*.

En este sentido se observa una intención para articular las acciones de los programas sociales y la participación de la población beneficiaria, a través del establecimiento de cargos y funciones generales y homogéneas, plasmadas en Lineamientos para la operación de los Comités Comunitarios de la Cruzada contra el Hambre, desde los cuales se definen las pautas generales para la participación social, la cual, es preciso recordar, se define como un derecho en la Ley General de Desarrollo Social<sup>61</sup> (*“Derecho de las personas y organizaciones a intervenir e integrarse, individual o colectivamente en la formulación,*

---

<sup>60</sup> Cfr.: Lineamientos de organización y funcionamiento de los Comités Comunitarios de la Cruzada contra el Hambre y de los Programas Sociales Federales, Capítulo tercero, De la integración y actividades de la mesa directiva del Comité, Artículos séptimo a décimo cuarto. Consultados en:

[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5305525&fecha=04/07/2013](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5305525&fecha=04/07/2013)

<sup>61</sup> Cfr. Artículo 3 de la Ley General de Desarrollo Social (Op. Cit.) y la introducción del Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018 (Op. Cit.).

*ejecución y evaluación de las políticas, programas y acciones del desarrollo social*), así como en el Programa Sectorial de Desarrollo Social, en donde se propone una estrategia de desarrollo social con *“Un componente activo de participación social, ubicando a las personas como agentes de cambio y protagonistas en la materialización de sus derechos, a través de la organización comunitaria”*.

#### 1.4 Antecedente de los programas sociales, desde el PIDER a PROSPERA

Al referir los preceptos normativos de la política social, así como los programas sociales que operan actualmente, es necesario acotar que éstos han tenido diversas variantes en la historia, dependiendo de las directrices del desarrollo nacional establecidas por los responsables de la administración pública, en función del modelo de desarrollo que se ha buscado, así como de las coyunturas económicas y sociales ocurridas en diferentes momentos.<sup>62</sup>

Con el propósito de ofrecer un panorama general de las principales características que ha tenido la política social en México, se presenta un breve resumen de los antecedentes de los programas que se han derivado de la misma.

Las primeras acciones del gobierno mexicano para el combate a la pobreza datan de 1973, cuando se creó el Programa de Inversión para el Desarrollo Social (PIDER) vigente hasta 1982<sup>63</sup>. Posteriormente, con la creación de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) se buscó atender a la población en condición de pobreza en el periodo de 1977 a 1982, al tiempo que el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) fue creado en 1980.

A estos esfuerzos de la política social se le ha llamado la primera generación de programas de combate a la pobreza<sup>64</sup> y entre sus objetivos estaba el destinar recursos públicos a los residentes del campo mexicano para abatir la marginación y contribuir al desarrollo de las

---

<sup>62</sup> Sobre los aspectos teóricos e históricos de la política social en México, se sugiere consultar: Torres Torres, Felipe. Política Social y restricciones a la sociedad civil, en Cano Soriano, Leticia (Coord.). Política social y sociedad civil: retos para alcanzar la equidad y la justicia social. UNAM, Escuela Nacional de Trabajo Social, 2015, págs. 195-217.

<sup>63</sup> Antología de la planeación en México, Vol. 6. Plan Básico de Gobierno. Desarrollo rural, pesquero y de ciencia y tecnología (1976-1982). FCE.

<sup>64</sup> Para algunos autores los programas de las décadas de los años 70 y principios de los 80 del siglo pasado, son el resultado del agotamiento del modelo posrevolucionario y por lo tanto no se les considera propiamente como programas de combate a la pobreza, sino que eran acciones de la política de desarrollo nacional dirigida hacia las zonas pobres. A partir de finales de los 80, con el modelo económico neoliberal y el repliegue del estado con su responsabilidad de bienestar, se propició el surgimiento de programas dirigidos a hacia la población en pobreza extrema, y ya no hacia las clases populares. Barajas, G. “La pobreza en México: ayer y hoy”. Aleph 18-1. COLMEX. pp. 63-65.



comunidades rurales<sup>65</sup>.

En 1983<sup>66</sup>, como parte del ajuste fiscal y administrativo que ocasionó la crisis económica de 1982, éstos y otros programas específicos fueron eliminados o asimilados en otras acciones del gobierno federal<sup>67</sup>, en un contexto de paulatino deterioro en la política social<sup>68</sup>.

En 1988, bajo una incipiente recuperación económica, se creó el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), con el propósito de coordinar las acciones del gobierno para combatir la pobreza extrema a través de tres elementos a) Bienestar Social, b) Producción, e c) Infraestructura<sup>69</sup>. En el PRONASOL se concedió un papel muy importante a la participación social a partir de la creación de los Comités de Solidaridad que se organizaron en todo el país y que fueron requisito para que los beneficiarios pudieran acceder a los programas considerados en este Programa, no obstante que no se desarrollaron normas sobre sus características y funcionamiento.<sup>70</sup>

A partir de la década de los noventa, se delineó una estrategia contra la pobreza bajo el enfoque de la inversión en *capital humano*. Con este perspectiva en 1997 se promulgó la creación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), con objeto de atender a la población en pobreza extrema de las zonas rurales a través de transferencias monetarias directas a las madres de las familias que fueron seleccionadas con base en sus

---

<sup>65</sup> Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2008. Tomo IV: Oportunidades día a día, evaluación de la operación del Programa y la atención a las familias beneficiarias, Instituto Nacional de Salud Pública, México, 2008.

<sup>66</sup> En cuanto a la legislación, la primera ley que incorpora la cuestión de la participación en la planeación es la Ley de Planeación Federal, aprobada en enero de 1983, cuyo capítulo III está dedicado a la participación social en la planeación. Otras leyes que se aprobaron en la misma década como la Federal de Vivienda y la General de Asentamientos Humanos consideran la presencia de las organizaciones sociales y de la participación social en la solución de los problemas de vivienda y de los asentamientos humanos. Cfr. Ziccardi, Alicia; Arturo Mier y Terán. Pobreza urbana, programas de inclusión social y participación ciudadana. En Jusidman Rapoport, Clara (Coord.). Reflexiones ciudadanas sobre la política social. México, SEDESOL, 2008. pág.147.

<sup>67</sup> Cordera Campos Rolando; Lomelí Vanegas Leonardo. Programas de combate a la pobreza rural en México. p. 10. Consultado en <http://estudiosruralesmexico.wikispaces.com/file/view/Presentacion-Lomeli-Cordera-Seminario-UNAM-6abril-2011.pdf>.

<sup>68</sup> Dentro del gasto programable, los renglones más castigados por el ajuste fueron los de desarrollo rural y desarrollo social. El gasto social en 1983 cayó 30% en relación con el del año anterior, en lo que fue el inicio de una tendencia a la baja hasta 1988, año en el que el gasto social fue menor 33.4% al de 1981. Cordera Campos Rolando; Lomelí Vanegas Leonardo. Op. Cit., pág. 11.

<sup>69</sup> La novedad de este esfuerzo fue el involucramiento de la población beneficiaria, en la ejecución y seguimiento de acciones a través de la creación de numerosos Comités de Solidaridad que abarcaron ámbitos como la educación, la salud, el agua potable, el drenaje, la urbanización, entre otros. El universo al que se orientó el PRONASOL fueron pueblos indígenas, campesinos y grupos populares urbanos. Las áreas que recibieron atención prioritaria fueron: alimentación, regularización de la tenencia de la tierra y de la vivienda; procuración de justicia; apertura y mejoramiento de espacios educativos; salud; electrificación; agua potable; infraestructura agropecuaria, y preservación de los recursos naturales. Cordera Campos Rolando; Lomelí Vanegas Leonardo. Op. Cit. pág. 13.

<sup>70</sup> Estudio de la participación social y comunitaria en el marco de la Cruzada. Primera Fase. CONEVAL, 2015. Op. Cit, pág. 8. En este documento se puede acceder a una breve reseña sobre los esquemas de participación social instrumentados en México por el PRONASOL, así como por otros programas como Oportunidades, Microrregiones y la Estrategia 100x100, junto con otras experiencias en Brasil, Chile y Colombia.



características socioeconómicas, a condición de la asistencia regular de los menores a la escuela primaria y secundaria, así como la de todos los integrantes de la familia a consultas médicas.

Para el 2002, PROGRESA cambió de nombre por el de Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y conservó la mayoría de las características de diseño y operación. Hasta 2014 operó Oportunidades como el programa de transferencias condicionadas con mayor presupuesto y cobertura en la historia de México, el cual cambió en ese año a PROSPERA, Programa de Inclusión Social.<sup>71</sup>

Con la publicación en 2015 de las reglas de operación de PROSPERA, siguiendo las orientaciones del Programa Nacional de Desarrollo Sectorial, se establecieron en este programa acciones para la inclusión financiera, productiva y laboral, que se refieren a propuestas de vinculación de la población beneficiaria con programas o proyectos generados por las secretarías de Economía; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, y del Trabajo y Previsión Social. Cabe decir que estas acciones no son consideradas como componentes, debido a que no tienen un carácter material tangible, es decir, no tienen prevista una entrega de apoyos en económico o en especie e indicadores medibles y cuantificables que se puedan equiparar al caso de los apoyos de los componentes de alimentación, salud y educación, sino que son acciones de vinculación institucional que tienen como propósito *promover el acceso a la oferta institucional de programas federales de fomento productivo y generación de ingreso*.<sup>72</sup>

### 1.5 Algunas cifras de los resultados y el porvenir

Considerando la notable diferencia entre el presupuesto y la población atendida actualmente por PROSPERA, es fácil entender que este programa atraiga la atención como la principal acción de la política social en los últimos 18 años, desde su creación como

---

<sup>71</sup> En los programas PROGRESA, Oportunidades y PROSPERA, para recibir los apoyos, las familias deben cumplir con una serie de condiciones llamadas corresponsabilidades (se consideran programas de transferencias condicionadas). En cada componente se exige que los integrantes de las familias cumplan con estas corresponsabilidades y básicamente consisten en que los miembros asistan de manera regular a los servicios de salud y educación. Estas corresponsabilidades se han establecido desde el diseño del PROGRESA, sin que se hayan producidos cambios significativos en este aspecto en los tres programas referidos.

<sup>72</sup> Cfr. Reglas de Operación de PROSPERA 2015, consultadas en [http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/Reglas\\_Operacion/2015/rop\\_prospera.pdf](http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/Reglas_Operacion/2015/rop_prospera.pdf) En las reglas de operación de PROSPERA para el ejercicio fiscal 2015, se observa que los componentes de este programa se especifican en el apartado 3.5. Características de los Apoyos del Programa, y se refieren a los componentes de educación (numeral 3.5.1), salud (numeral 3.5.2) y alimentario (3.5.3), por lo cual las acciones para la generación de productividad e ingreso que genera PROSPERA para sus beneficiarios tienen un carácter de promoción y vinculación con otros programas de gobierno, tal y como se puede apreciar en los apartados 3.7.3 Coordinación Interinstitucional y 3.7.3.3. Articulación con programas sociales relacionados con el fomento productivo, generación de ingreso e inclusión laboral.

PROGRESA hasta su diseño actual con el nombre de PROSPERA. A diciembre de 2015, este programa tiene una cobertura de 6.1 millones de familias (aproximadamente 26 millones de personas), en las 32 entidades federativas, con recursos económicos autorizados para 2016 por 82 mil 166 millones de pesos, lo que significa un aumento de 13% respecto al presupuesto de 2015, cuando los recursos programados fueron 72 mil 433 millones de pesos<sup>73</sup>. Sin embargo, como se ha visto, existen otros programas sociales a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social, que tienen una población con características diversificadas, con presupuestos y poblaciones mucho menores, no obstante que todos buscan alcanzar con diferentes apoyos y universos de atención, los objetivos previstos en el Programa Sectorial de Desarrollo Social, descritos en el cuadro 1 del apartado 1.2.5 de este trabajo.

A pesar de las acciones realizadas y los recursos empleados en desarrollo social en al menos cuatro décadas desde la creación del PIDER en 1973, subsisten importantes rezagos en muchos de los considerados como *derechos* en la Constitución mexicana, tales como educación, salud, alimentación, trabajo, vivienda digna y medio ambiente, así como una profunda desigualdad en el ingreso promedio de los hogares. En el mismo Programa Sectorial anteriormente referido, el diagnóstico de la situación por la que atravesaba nuestro país al momento de la formulación de las líneas de acción de dicho programa, indicaba que, de acuerdo con la metodología multidimensional para la medición de la pobreza que utiliza el CONEVAL,<sup>74</sup> la pobreza en cuanto a la dimensión por ingresos, la pobreza de

<sup>73</sup> En el Presupuesto de Egresos de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de noviembre de 2015, los recursos autorizados para PROSPERA se dividen de acuerdo con el presupuesto de cada sector que interviene en dicho programa de la siguiente forma:

Sector	Monto en pesos	%
Desarrollo Social <sup>1/</sup>	46,804,407,932	56.96
Educación Pública	29,152,424,805	35.48
Salud	6,209,909,161	7.56
Total	82,166,741,898	100.00

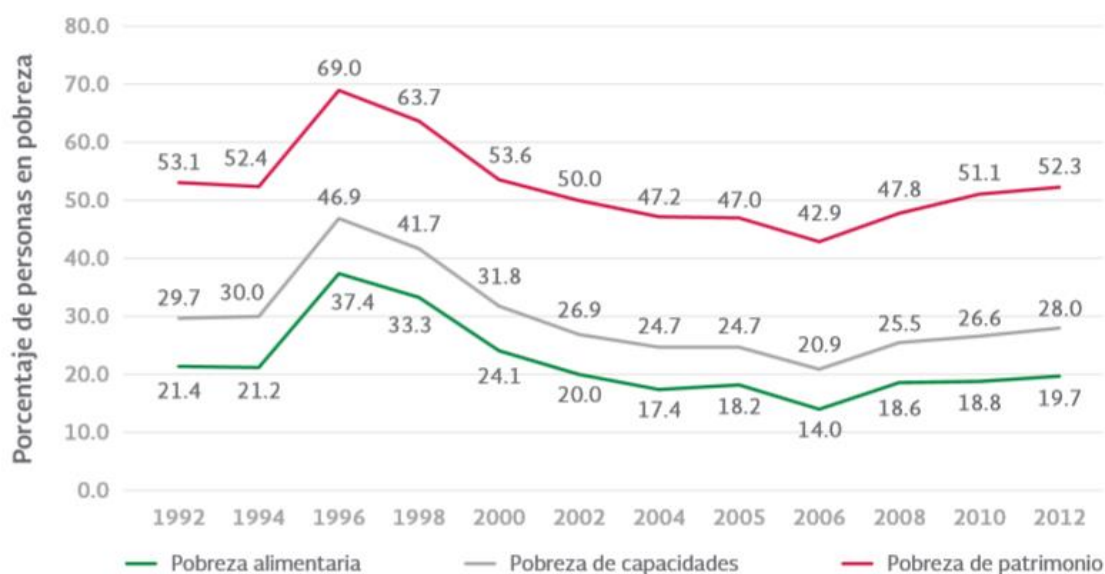
<sup>1/</sup> Incluye 476,835,677 pesos de gastos de operación a cargo de la Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social.

Cfr., Anexo 27 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2016, en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF\\_2016.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2016.pdf)

<sup>74</sup> La pobreza alimentaria comprende a las personas cuyos ingresos no les permiten cubrir los gastos de alimentación básicos. La pobreza de capacidades agrupa a las personas cuyos ingresos son insuficientes para cubrir las necesidades básicas de alimentación, educación y salud. La pobreza de patrimonio incluye a las personas cuyos ingresos no les permiten cubrir los gastos de alimentación, educación, salud, vestido, calzado, vivienda y transporte. Para conocer los criterios de la metodología que el CONEVAL ha adoptado para la medición multidimensional de la pobreza en México, véase: <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/Metodologia.aspx>  
En cuanto a ingresos, el Programa Sectorial resalta que la población que se encontraba en hogares con ingresos per

capacidades, alimentaria y de patrimonio, se han mantenido prácticamente sin cambios en los últimos 20 años y con tendencias similares, lo cual se expresa en el siguiente gráfico:<sup>75</sup>

Gráfica 1. Ingreso corriente total promedio por hogares en deciles de hogares, 2012.<sup>76</sup>



En 2012 uno de cada cinco habitantes de nuestro país fue identificado con ingresos insuficientes para adquirir la canasta alimentaria básica. Asimismo, de acuerdo con los resultados de ese año de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares, el decil de los hogares con menores ingresos percibió un ingreso trimestral promedio menor a 7 mil pesos, la cifra para el decil de hogares con mayores ingresos fue mayor a 133 mil pesos. Esta desigualdad implica una diferencia de casi 20 veces entre el promedio de ingresos de los hogares de ambos deciles, tal como lo describe la siguiente gráfica.

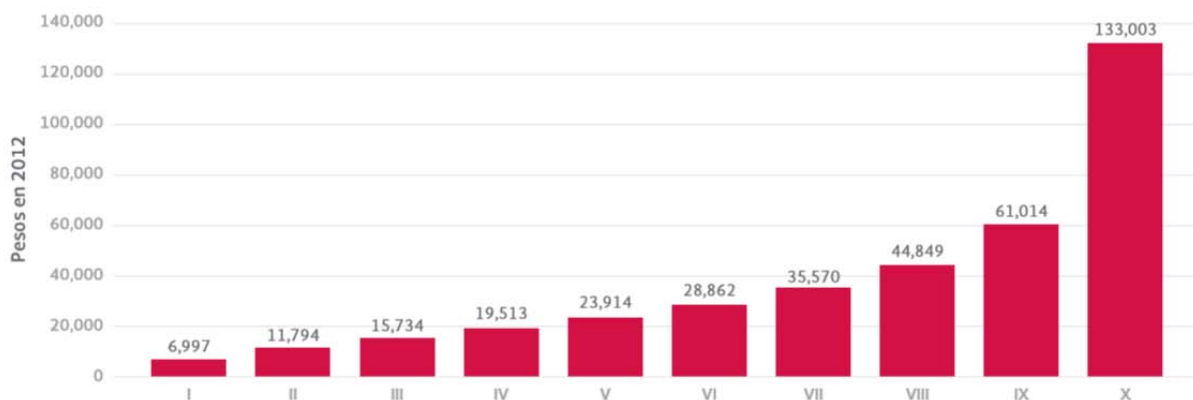
Gráfica 2. Ingreso corriente total promedio por hogares en deciles de hogares, 2012.<sup>77</sup>

cápita inferiores al valor de la Línea de Bienestar, representó en 2012 el 51.6% de la población total (60.6 millones de personas), de los cuales 48.3% correspondían al medio urbano y 62.8% al rural. En cuanto al porcentaje de la población con ingresos insuficientes para adquirir la canasta alimentaria, es decir a la población identificada por debajo de la Línea de Bienestar Mínimo, en 2012, se ubicaron 23.5 millones de personas (20.0%) de la población total en ese año), de los cuales 14.6 millones se encontraron en el sector urbano (16.2%) y 8.9 millones en el sector rural (32.7%). Programa Sectorial de Desarrollo Social (Op. Cit.), pág. 32.

<sup>75</sup> Grafica tomada del Programa Sectorial de Desarrollo Social (Op. Cit.), pág. 27.

<sup>76</sup> Grafica tomada del Programa Sectorial de Desarrollo Social (Op. Cit.), pág. 33.

<sup>77</sup> Grafica tomada del Programa Sectorial de Desarrollo Social (Op. Cit.), pág. 33.



En cuanto a la participación social, como se ha referido anteriormente, en el diagnóstico que se presenta en el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018, se considera *“como un elemento esencial para resolver problemas específicos, para hallar soluciones comunes y para hacer que voluntades diferentes concurren en una sola acción compartida. Asimismo, es un mecanismo que permite articular en un territorio la demanda de bienes y servicios públicos con su oferta por parte de los tres órdenes de gobierno. La participación social es, además, un componente esencial de la planeación, la ejecución y la evaluación de los programas institucionales”*.

Bajo esta perspectiva, el Programa Sectorial considera que la participación social en nuestro país es limitada y muestra las cifras registradas en noviembre de 2013 sobre las, 23,436 Organizaciones de la Sociedad Civil con Clave Única de Inscripción en el Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil (CLUNI).

Asimismo, se presentan indicadores que, de acuerdo con el diagnóstico del Programa Sectorial, demuestran que la disposición de los ciudadanos a la participación social es escasa, ya que en la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) del 2012, 61.4% de la población de 18 años o más se interesa poco o nada por los problemas de su comunidad, así como que cerca de 50.8% de la población de 18 años o más piensa que no se puede confiar en los demás y que 68.8% de los ciudadanos considera que la gente tiene menos disposición de ayudar a otros.<sup>78</sup>

Un elemento relevante que describe el Programa Sectorial en contraste con lo expuesto en el párrafo anterior se describe como un aspecto alentador sobre el potencial que existe para impulsar el desarrollo, considerando que, siguiendo los resultados de la ENCUP, en 2012,

<sup>78</sup> Programa Sectorial de Desarrollo Social (Op. Cit.), pág. 39. La fuente original es la ENCUP que realizó la Secretaría de Gobernación en 2012, la cual se puede consultar en <http://www.encup.gob.mx/>

77.7% de la población de 18 años en adelante afirmaba que los problemas de la sociedad deben ser resueltos con la participación conjunta del gobierno y la sociedad civil, así como que el porcentaje de ciudadanos que consideró fácil organizarse con miembros de su comunidad para trabajar en causas comunes pasó de 2005 a 2012, de 26.0% a 34.0%.

Como complemento a las cifras mostradas, en relación a la medición de la participación social, como componente esencial de las políticas públicas, en particular en las políticas sociales, existen además otros referentes que pueden dar cuenta de la situación prevaleciente en el desarrollo social en nuestro país, conformados por informes internacionales generados en fecha más reciente, como es el caso del *Índice de Desarrollo Democrático de América Latina de 2015*,<sup>79</sup> en el cual se advierte que México ha tenido una caída sostenida desde 2013 en los resultados de la medición general que establece dicho índice, al haber obtenido en 2015 el peor valor de la serie histórica desde 2002. Asimismo, en los resultados del informe se concluye que, a pesar de que históricamente México ha formado parte del grupo de países con desarrollo democrático medio y ha superado siempre el promedio regional; por primera vez se coloca por debajo del promedio de la región y forma parte de los 5 países con bajo desarrollo democrático, junto con El Salvador, Paraguay, República Dominicana y Colombia.

En la *dimensión social* del índice mencionado, que se refiere a la capacidad para generar políticas que aseguren bienestar, que incluye: 1. Desempeño en salud (mortalidad infantil y gasto en salud como porcentaje del PIB); 2. Desempeño en educación (matriculación secundaria, tasa de egreso del nivel secundario y gasto en educación como porcentaje del PIB); 3. Desempleo urbano; 4. Población bajo la línea de pobreza, México *presenta un fuerte retroceso, como consecuencia de las caídas en los indicadores que componen la variable eficiencia en salud y en educación*. Asimismo, en la dimensión que da cuenta de la capacidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica, se identificó una puntuación más baja en 8 %, respecto al año anterior.

---

<sup>79</sup> El Índice de Desarrollo Democrático de América Latina es generado por la Fundación Konrad Adenauer con el propósito de medir y evaluar comparativamente el desempeño del desarrollo democrático en dieciocho países, a través de cuatro dimensiones: I. «Democracia de los ciudadanos», que evalúa el respeto de los derechos políticos y las libertades civiles. II. «Democracia de las instituciones», que mide la calidad institucional y la eficiencia del sistema político. III. «Democracia social y humana» que analiza la capacidad del sistema democrático para generar políticas que aseguren bienestar y desarrollo humano y, IV. «Democracia económica», que pondera la capacidad del sistema democrático para generar políticas que aseguren eficiencia económica. Están incluidos en la medición Argentina, Chile, Uruguay, Paraguay, Brasil, Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia, Venezuela, Panamá, Costa Rica, Nicaragua, El Salvador, Honduras, Guatemala, México y República Dominicana. El informe completo se puede consultar en <http://www.idd-lat.org/2015/informes/2014/index.html>

En el informe se ofrecen recomendaciones para mejorar los resultados del índice de desarrollo democrático que se ha identificado de acuerdo con las dimensiones descritas, en las cuales se puede ubicar la necesidad de implementar mejoras en los esquemas de participación ciudadana. Las recomendaciones del informe son las siguientes:

1. Lograr mayor adhesión de la ciudadanía en los procesos electorales.
2. Generar procesos de construcción de ciudadanía.
3. Fortalecer el respeto a los derechos políticos y las libertades civiles.
4. Incrementar la lucha contra la corrupción.
5. Mejorar las políticas de lucha contra la delincuencia, el narcotráfico y la delincuencia organizada.
6. Fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas.
7. Mejorar la asignación de recursos en las partidas presupuestarias en las áreas de salud y educación.
8. Profundizar la lucha contra la pobreza.
9. Generar clima favorable a las inversiones.

#### Consideraciones preliminares

Las cifras expuestas, así como los resultados y las conclusiones descritas en este último apartado del primer capítulo, pretenden dar un cierre general al marco general en el cual se inscribe este trabajo, es decir, el campo de las políticas públicas, los programas sociales y sus componentes de participación social en México. No obstante, se reconoce que el tema es mucho más amplio de lo que se ha tratado y que abarca diversos aspectos relacionados, por ejemplo, con el estudio de las políticas públicas y la ciencia política, la sociología e incluso el derecho, y que pueden abordarse desde los enfoques teóricos asociados a éstas, y que además tienen la opción de referirse a materias específicas de las que se ha generado una vasta información y trabajos de investigación como la salud, nutrición, educación, exclusión social, etcétera, mismos que se comprenden entre los derechos considerados como sociales.

En razón de lo anterior, interesa abordar el tema de la participación social y el papel que ésta tiene en los programas sociales, tomando en cuenta el enfoque de la disciplina del Trabajo Social, debido a la contribución que ésta aporta al conocimiento y a la transformación de los procesos sociales, buscando incidir en la participación de los sujetos y en el desarrollo social, de acuerdo con la definición de la disciplina que fue expuesta desde el inicio, pero que posee además del enfoque conceptual de otras ciencias sociales, la virtud del encuentro entre el profesional del Trabajo Social y los sujetos de las

intervenciones que la disciplina implementa como principio de su realización, lo cual le da un ámbito de actuación que ninguna otra disciplina académica posee, por lo cual es que esta perspectiva se considera idónea para tratar la relación entre las intervenciones de participación social que se proponen desde los programas sociales y su interacción con los sujetos en los que se busca fomentar tal participación.

Asimismo, no está por demás aclarar que se busca un propósito no solamente académico, sino contribuir al análisis de perspectivas sobre la implementación de componentes de participación que tengan un efecto positivo para el desarrollo de la sociedad, buscando la incidencia de la voluntad de los beneficiarios de los programas sociales en las decisiones estratégicas de las acciones de gobierno que buscan mejorar sus condiciones, generando capacidad social y legitimidad en la consecución de los intereses de la población que enfrenta situaciones de pobreza y exclusión.

## Capítulo 2. La participación social

### 2.1. Sobre las definiciones de la participación social

Antes de proceder a analizar las acepciones del término *participación social*, conviene reparar en el planteamiento formulado en un documento que elaboró en el año 1985 la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL),<sup>80</sup> en el cual se relaciona con la elemental pregunta ¿por qué participar?

En el documento mencionado se reflexiona sobre la aceptación generalizada que se tiene sobre la importancia de la participación, y su consideración como algo intrínsecamente bueno y necesario para el desarrollo pleno de las potencialidades del ser humano, al tiempo que reconoce que existe un supuesto implícito al asignarse importancia a este concepto, tanto como un derecho humano, es decir como un fin en sí mismo, y como un instrumento que garantice a la población influir en la adopción y ejecución de decisiones de desarrollo. Empero, el documento advierte que esta hipótesis no siempre se realiza, sino que por el contrario se encuentran la mayoría de las veces conductas y actitudes contrarias a la participación, tales como apatía, obediencia a la autoridad, así como la internalización por parte de los sectores dominados de su "inferioridad natural" o "incapacidad inherente" para organizarse, lo cual representa elementos que operan en contra de la tendencia, llamada "natural", del ser humano a participar.<sup>81</sup>

Esta reflexión viene al caso si se toman en consideración algunos indicadores como los vistos en los resultados de la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) que se presentaron en el capítulo previo de este trabajo y que puede ser tema a considerar para ser desarrollado en otros estudios.

Partiendo de lo anterior, es fundamental recordar que en este trabajo se aborda la participación que se induce de manera institucional a través de los programas sociales que se derivan del Programa Sectorial de Desarrollo Social emitido por la Secretaría de Desarrollo Social, bajo los parámetros que dispone la Ley General de Desarrollo Social y el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

Con base en los anteriores marcos es que se puede reflexionar sobre las características de la participación social que se propone desde los esquemas establecidos en los programas

---

<sup>80</sup> "Participación comunitaria, estado y desarrollo hacia la incorporación de la dimensión participativa en la formulación y ejecución de programas de desarrollo". Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL). Diciembre de 1985. Consultado en: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35677/S8500484\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35677/S8500484_es.pdf?sequence=1)

<sup>81</sup> Ibid, pág. 4.



sociales, específicamente en cuanto al examen de dichos esquemas institucionales y sus posibilidades de generar capacidad en sus beneficiarios para incidir a través de la acción social en la transformación del entorno, así como para el ejercicio de sus derechos, conforme el objeto de la disciplina académica del Trabajo Social y a las orientaciones de la normatividad sobre desarrollo social.

## 2.2. Una aproximación a los términos

La expresión más sencilla del término participar se refiere a un *acto voluntario de interacción social dirigida a tener parte en alguna actividad pública para intervenir en su curso y beneficiarse de ella*.<sup>82</sup>

Desde esta definición inicial se pueden considerar otros significados sobre las acciones colectivas que buscan incidir en la actividad pública, para complementar el término de participación social. En ese sentido, es importante tomar en cuenta que la participación representa un acto de interacción social, a través del que se expresa una voluntad colectiva, no meramente individual, y que se organiza para alcanzar un propósito, en virtud de lo cual dichas acciones colectivas tienen un sentido para los participantes. Asimismo, la participación debe ser una decisión sin coerción ya que no se puede imponer regulaciones que impidan a los sujetos decidir no participar si así lo consideran, o, en todo caso, condicionar su participación a cambio de obtener un beneficio de cualquier tipo.

De igual forma, una racionalidad del participante, es decir, que se asume que quien participa tiene más o menos claros los aspectos de tiempo, esfuerzo individual y los recursos materiales que conlleva su participación.<sup>83</sup>

Siguiendo estos planteamientos podemos extraer que la participación social, aun cuando supone desde luego una acción individual, trasciende el acto individual y se realiza a través de acciones colectivas y organizadas en las que los participantes conocen con cierta racionalidad el sentido de sus actos y de manera voluntaria deciden tomar parte en la acción colectiva que busca al menos un determinado propósito, para lo cual se requiere cierto grado de autonomía y equilibrio de las condiciones entre la autoridad que tiene facultades para tomar decisiones sobre la vida pública y quienes se ven afectados por tales decisiones.<sup>84</sup>

---

<sup>82</sup> "Participación comunitaria, estado y desarrollo hacia la incorporación de la dimensión participativa en la formulación y ejecución de programas de desarrollo. Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL). Diciembre de 1985, pág. 5. consultado en [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35677/S8500484\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35677/S8500484_es.pdf?sequence=1)

<sup>83</sup> Ibid, pág. 5.

<sup>84</sup> Respecto a la autonomía y un mayor equilibrio en las relaciones de poder que requiere la participación social, en el

A partir de las consideraciones expuestas,<sup>85</sup> se pueden ir examinando algunos elementos que irán estructurando la definición de participación social que se adoptará en este trabajo, en el entendido que desde esta perspectiva se debe asumir la relación y el conflicto de poder que conlleva el pensar en una relación equitativa entre los responsables institucionales de operar algún programa público y quienes son beneficiarios del mismo, lo cual difícilmente se podrá observar en la realidad, toda vez que quienes operan las acciones de la política social, detentan el poder de decidir sobre los espacios, los tiempos, quiénes y de qué forma participan, es decir que los esquemas que regulan la participación social imponen por definición las reglas sobre las cuales se “construye” la participación.

Como se mencionó en el preámbulo de este capítulo y en relación con la idea anterior, persiste la dificultad de concebir la participación desde los esquemas institucionales como un elemento que posibilite el cambio social, debido a que esto implica un cambio en la relación de poder, en el sentido de que los participantes -los beneficiarios de los programas sociales- tengan la posibilidad de imponer alguna regulación a quien o quienes son responsables de emitirlas, no obstante queda manifiesta por lo menos la intención de buscar y proponer una distribución más equitativa, no solo de los bienes materiales, sino también del poder,<sup>86</sup> con lo cual se podrán favorecer condiciones que propicien que los beneficiarios de los programas sociales y en general la sociedad, incida de manera más efectiva en las decisiones públicas que afectan su entorno.

Con relación al estudio de la participación social en el ámbito institucional y en abono a la idea anterior, Carlos Arteaga Basurto afirma con razón que *“La participación pone en juego constantemente mecanismos de poder. No se trata necesariamente de poder político, referido a los aparatos del Estado, sino de todas aquellas relaciones de poder dispersas y difusas en el seno de la sociedad civil, las cuales juegan abierta o sutilmente en el desarrollo de la vida cotidiana. De ahí que constituyen una visión incompleta y sesgada de la*

---

documento elaborado por la CEPAL en 1985, afirma que “Muchos proyectos se definen como participativos porque suponen el compromiso de la población con la ejecución “física” del proyecto. Por supuesto que en muchas oportunidades lo que se busca es, so pretexto de la participación, disminuir los costos del proyecto mediante la utilización de mano de obra barata. Sin embargo, aun en aquellas situaciones en que se cree promover una auténtica participación por esa vía, tenemos que reconocer que eso es falso, pues para que exista una auténtica participación de la comunidad en el desarrollo, más que hacerse cargo de su puesta en práctica (...) se hace indispensable determinar su grado de autonomía para intervenir en el proceso e introducir modificaciones en el diseño inicial, o sea, participar en igualdad de condiciones con los responsables del proyecto...” Cfr. “Participación comunitaria, estado y desarrollo hacia la incorporación de la dimensión participativa en la formulación y ejecución de programas de desarrollo” (Op. Cit), pág. 5.

<sup>85</sup> Estos argumentos fueron tomados de la definición desarrollada por la CEPAL en el documento “Participación comunitaria, estado y desarrollo hacia la incorporación de la dimensión participativa en la formulación y ejecución de programas de desarrollo” (Op. Cit), págs. 1-8.

<sup>86</sup> Arteaga Basurto, Carlos. La participación ciudadana ¿una ausencia? En: Arteaga Basurto, Carlos (Coord.) Políticas públicas y participación ciudadana. Un enfoque desde el trabajo social. México, UNAM-ENTS, pág. 97.

*participación aquella la cual la define exclusivamente con relación al Estado. Este es indudablemente un terreno de intervención cotidiana, pero no es el único ni el más importante*". En este sentido es que se asume, como se ha referido anteriormente, que el campo de la participación social es más amplio que el considerado en los esquemas de participación institucionales; no obstante, interesa este campo en cuanto a los contrastes que se pueden observar entre las definiciones más abarcadoras que desde el Trabajo Social y las ciencias sociales se han formulado, así como para develar la concepción que subyace en los programas sociales sobre sus propios beneficiarios y las significaciones que dicha concepción produce entre los participantes o beneficiarios, para poder indagar a partir de ello la posibilidad real que puede existir en dichos esquemas institucionales para generar o no procesos de transformación social que sean consistentes con los principios que orientan la participación social desde los documentos normativos y la posibilidad de transformación social que se encuentra en el objeto del Trabajo Social como disciplina académica.

La participación social, como se mencionó también en la introducción, se considera un elemento fundamental para la realización de los derechos denominados sociales. Participar supone tomar parte en las decisiones que compromete el futuro de quienes están involucrados en las mismas y es en consecuencia un término al que se le puede ubicar en la dimensión de la *acción social*, toda vez que esta última significa realizar acciones con un sentido *con el fin de transformar un estado de cosas existentes en otro estado más agradable, ante una determinada situación en la que se interactúa con otros sujetos que también son capaces de acción*<sup>87</sup>.

Congruente con la definición anterior, Julia del Carmen Chávez Carapia, señala que *"La participación social se presenta como una dimensión de la acción social cuya determinación es trascendente en la construcción de una sociedad civil (...) capaz de ser partícipe en los procesos de planeación, toma de decisiones y ejecución de las acciones, lo que da como resultado que la población intervenga de manera activa y comprometida.(...) Crea un proceso que propicia estrategias para dar respuesta a necesidades, por ello es relevante*

---

<sup>87</sup> La definición del diccionario de sociología de Gallino sobre acción social es: "Secuencia intencional de actos con sentido que un sujeto individual o colectivo (a menudo designado como "actor" o "agente") lleva a cabo escogiendo entre varias alternativas posibles, con base en un proyecto concebido anteriormente pero que puede evolucionar en el transcurso de la misma acción, con el fin de conseguir un objetivo, o bien de transformar un estado de cosas existentes en otro estado más agradable, en presencia de una determinada situación –compuesta por otros sujetos capaces de acción y reacción, normas y valores, medios y técnicas operativas utilizables para tal fin por parte de objetos físicos-, la cual es tenida en cuenta conscientemente por el sujeto en la medida en que dispone de informaciones y conocimientos al respecto. El concepto de acción social es histórica y analíticamente contrario al de comportamiento social; uno y otro se encontrarán en el concepto de interacción. Gallino, Luciano. Diccionario de Sociología. Siglo XXI, tercera edición, Versión electrónica <https://books.google.com.mx/>, pág. 1.

que a través de ésta se adoptan actitudes hacia una actuación social basada en la identificación de pertenencia hacia su lugar de residencia y en un sentido más amplio a la sociedad.<sup>88</sup>

En este sentido, en otra definición que ofrece Chávez Carapia, en la cual concibe a la participación social como *“un proceso de involucramiento de los individuos en el compromiso, la cooperación, la responsabilidad y la toma de decisiones para el logro de los objetivos comunes”*, se señala que es *“un proceso dinámico, complejo y articulado que requiere una conciencia colectiva para interrelacionar la particularidad de los sujetos.”*<sup>89</sup>

En estas acepciones se observa que el término de *participación social*, es un fenómeno que ocurre en el ámbito social a través de la interacción, que conlleva la intención del colectivo de cambiar un estado de cosas, por lo cual se puede entonces hacer extensivo al término de acción social. Efectivamente, desde las ideas de diversos autores,<sup>90</sup> al término de *participación social* se le puede caracterizar como un proceso que ocurre en la interacción social, que está dotado de sentido por las personas y que al mismo tiempo sustenta las normas de la acción de los grupos humanos. *“Es por ello que su estudio, como el de cualquier fenómeno o proceso social, no puede sustraerse del peso que tiene en la construcción de significaciones en el marco de las prácticas y contextos cotidianos, así como su papel en el comportamiento social.”*<sup>91</sup>

En la política social, como se apuntó previamente, la participación se concibe como vinculada a los aspectos de la intervención y de la implementación de los programas que conforman dicha política. En el Diccionario de Trabajo Social,<sup>92</sup> se explica que el término tradicionalmente ha tenido un especial protagonismo en el ámbito del trabajo social, en el que es entendida como una premisa indispensable para el ejercicio profesional en todos los niveles de la intervención. Asimismo, se señala que desde el punto de vista ideológico, *“... la participación de los ciudadanos se configura bajo un amplio arco de planteamientos que recorre desde el protagonismo individualizado del neoliberalismo y el neoconservadurismo hasta la concepción democrático radical según la cual el ciudadano no actúa como individuo*

---

<sup>88</sup> Chávez Carapia, Julia del Carmen. La participación social en cuatro municipios del Estado de México. UNAM, Escuela Nacional de Trabajo Social, México, 2000, pág. 11.

<sup>89</sup> Chavez Carapia, Julia del Carmen. La participación social: retos y perspectivas. UNAM, Escuela Nacional de Trabajo Social, Plaza y Valdes, 2003, pág. 17.

<sup>90</sup> Para los autores clásicos de la Sociología, la *participación social*, representa la unidad más significativa del sistema social y el principal mecanismo de cohesión, desarrollo y supervivencia de la sociedad, tal como se verá más adelante cuando se aborden, entre otros los trabajos de C. Marx; E. Durkheim y M. Weber.

<sup>91</sup> Hernández Freeman, Leopoldo. Una mirada sociológica a la participación social. Revista Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina. Vol. 2, No. 3, Septiembre-Diciembre, 2014.

<sup>92</sup> Fernández García, Tomás y de Lorenzo Rafael, Vázquez, Octavio (eds.) “Diccionario de trabajo social” (Op. Cit.), págs. 369-370.

*aislado sino como miembro de un espacio colectivo, de una comunidad política en la que se reconoce como parte.”*

A estas dos características de la participación, el diccionario las refiere como *la doble dimensión de la participación* (ser parte de algo y formar parte de algo) a las cuales les atribuye “*dos condiciones fundamentales que posibilitan la ciudadanía: la pertenencia y su ejercicio activo*”, es decir, se presupone que para tomar parte de algo activamente se requiere pertenecer a ello.<sup>93</sup>

En relación con el planteamiento del Diccionario, en el libro de. Chávez Carapia, “*La participación social en cuatro municipios del Estado de México*”, se menciona que la participación ciudadana, *como producto de un esfuerzo para integrar ideas y compromisos en torno a problemas sociales y situaciones de interés público se concibe como una relación que funciona en doble dirección, recibe responsabilidades del gobierno y aporta o integra propuestas, formula demandas y se compromete.*<sup>94</sup>

Con base en lo anterior, en este trabajo se plantea el ejercicio de pensar a la participación social como un proceso con dos dimensiones, no solamente dos direcciones como lo plantea la Chávez, ni con dos condiciones como define el Diccionario de Trabajo Social, sino dos dimensiones en las cuales una de ellas se refiere a la *capacidad social* que se puede verificar con la acción de los sujetos que participan, es decir, una dimensión objetiva que se coteja en la realidad con los actos de participación e incluso de no participación, los sujetos que buscan incidir en su realidad o que son inducidos a ello, y en la otra dimensión, un proceso que genera significaciones entre los sujetos como resultado de su participación y que, a partir de dichas significaciones, los sujetos conforman pautas de comportamiento asociadas a su participación, derivando de ello significaciones de su propia identidad como seres individuales y como ser social.

Esta doble dimensión del concepto a la que me refiero, como se acaba de apuntar, no corresponde con la doble dirección que señala la Chávez en el texto citado, ni a la doble condición que se menciona en el Diccionario de Trabajo Social, toda vez que no sería una característica de la *función* que en la definición de Chávez se le atribuye a la participación social, así tampoco en cuanto a la acción desde y para la comunidad que se deriva de *pertenecer* para participar que define el referido Diccionario.

Lo que quiero expresar se refiere al resultado de la acción (la participación) y los efectos

---

<sup>93</sup> Ibid.

<sup>94</sup> Chavez Carapia, Julia del Carmen. La participación social en cuatro municipios... (Op. Cit.), pág. 16.

intrínsecos y subjetivos (significaciones) que se producen en los participantes y que contribuyen a configurar, por ejemplo, una percepción entre los sujetos que realizan dicha acción, lo cual puede favorecer, por un lado, la idea compartida de que la participación representa un medio efectivo para incidir en el entorno y conseguir algún beneficio, o por el contrario, las percepciones que generan las acciones de participación dificultan e incluso inhiben la generación de procesos de transformación social.

El planteamiento anterior tiene relevancia para este trabajo, en tanto, como se ha venido mencionando, uno de los aspectos centrales a indagar es si los participantes efectivamente tienen posibilidades de incidir en su realidad bajo el enfoque desde el cual se les concibe por parte de los programas sociales, por lo que es de vital importancia conocer el sentido que tiene la participación para los beneficiarios de los programas sociales y las pautas de comportamiento que se generan a partir de ello, y poder analizar si ello es acorde con procesos de transformación social, por un lado, y congruente con los principios establecidos en la normatividad de la política social.

Asimismo, la doble dimensión de la participación social supone que aquellos sujetos que acceden a espacios y medios que propician su participación en las decisiones y que confirman que sus expresiones (demandas, necesidades opiniones, etcétera) son tomadas en cuenta, poseen una percepción de su participación, de su entorno, de ellos mismos y de su grupo social, diferente a quienes no son tomados en cuenta en las decisiones que afectan su realidad, inclusive contando con los espacios y los medios para hacerlo. Es por ello que se espera que existan espacios y acciones que propicien confianza en la participación como un medio para alcanzar un propósito, debido a los resultados que se confirman en la práctica y, en otro extremo, acciones y espacios en los que los resultados difieren de los propósitos o incluso son contrarios a éstos y, por lo tanto, difícilmente se podrían obtener los resultados esperados, por lo que, en consecuencia, se desalienta la participación de los sujetos disminuyendo la posibilidad de que sean protagonistas en la materialización de sus derechos y en la transformación de procesos sociales.

A partir de estas consideraciones, se vislumbra el interés en recuperar la dimensión subjetiva de la participación social, con lo cual se pretende develar algunos de los efectos que se producen en los sujetos a partir de su experiencia en los esquemas de participación que promueven los programas de la política de desarrollo social, y con ello exponer aquellos elementos que posibilitan o impide procesos de transformación social encaminados hacia el cumplimiento de los propósitos expresados en la normatividad. En este sentido, el

término de *subjetividad social*,<sup>95</sup> permite aproximarse a los significados, las interpretaciones y los juicios de los beneficiarios que interactúan bajo esquemas institucionales de participación y que les pueden llevar a adoptar actitudes (acciones), en un extremo, de manera consciente e informada sobre la definición de problemas y soluciones ante condiciones que afectan su entorno o, en otro extremo, adoptar comportamientos apáticos, de sumisión y conformismo que impiden construir una organización efectiva de su participación con otros sujetos y con su comunidad.

Es decir, de un lado, los procesos participatorios pueden representar disposiciones subjetivas en los sujetos que incrementen la posibilidad de que todos los beneficiarios de una comunidad, como sujeto social, de manera informada y en espacios democráticos y representativos puedan influir en su favor en los objetivos y las estrategias de la política social, en la cual sus destinatarios sean *agentes de cambio y protagonistas en la materialización de sus derechos*, como pretende el Programa Sectorial de Desarrollo Social antes referido, o, por otro lado, los mismos procesos participatorios generen limitaciones derivadas, entre otras, de la falta de información y representatividad en los espacios institucionales constituidos para promover la participación, lo cual podría restringir la capacidad creativa y el conocimiento de los actores sociales<sup>96</sup>, por lo que el fomento de la participación podría estar ocasionando *“un sentimiento de daño a la integridad e identidad del individuo humano (grupo, etc), operando como un procedimiento desintegrativo que puede conllevar desde al aislamiento hasta la fragmentación de la experiencia de identidad personal, grupal, nacional.”*<sup>97</sup>

Con el enfoque de la subjetividad social se busca aportar elementos para elaborar interpretaciones sobre los procesos que ocurren en el interior de los sujetos que forman parte de los esquemas de participación social institucionales; tratar de exponer el significado de su acción y facilitar la comprensión de la acción humana que no es revelado inmediatamente por medio de la mera cuantificación de eventos<sup>98</sup>, permitiendo al mismo

---

<sup>95</sup> Se retoma el concepto del Dr. Ovidio D'Angelo Hernández. Cfr. D'Angelo Hernández, Ovidio S. Participación y construcción de la subjetividad social para una proyección emancipatoria. En: Autonomía integradora y transformación social. CIPS, Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas. La Habana, 2004.

<sup>96</sup> El “Fortalecimiento de capacidad creativa y conocimiento de actores sociales” es uno de los seis indicadores de la participación social, al cual, de acuerdo con el CONEVAL, no se le está dando seguimiento y no se ha operativizado. Cfr. CONEVAL. Estudio de la participación social y comunitaria en el marco de la Cruzada. Primera Fase. CONEVAL, 2015. Op. Cit., págs. 23 y 41.

<sup>97</sup> D'Angelo Hernández. Op. Cit., pág. 11.

<sup>98</sup> Como ejemplo, en la Cruzada Nacional contra el Hambre, se establecen seis indicadores para evaluar la participación social, de los cuales sólo a uno, “Formación de Comités Comunitarios”, se le da seguimiento a través de la contabilización de los Comités Comunitarios instalados y la elaboración de diagnósticos y planes comunitarios realizados, lo cual el CONEVAL considera como son insuficientes para dar cuenta del cumplimiento del objetivo de promover la participación comunitaria dentro de la Cruzada, ya que *“Estos indicadores no reflejan si se están llevando a cabo ejercicios de*

tiempo contrastar las intenciones formales de la participación que se expresan en las regulaciones y orientaciones normativas de los programas sociales, respecto la significación de las prácticas cotidianas que subyacen entre los participantes.<sup>99</sup> Con ello, como lo expresa D'Angelo, se trata de “...penetrar en la profundidad comprensiva de las determinaciones de las condiciones de vida materiales y la estructura social, articulándolas con la interpretación de los mecanismos psicológico-sociales, ideológicos y culturales que explicarían las manifestaciones sociales complejas y, a su interior, las situaciones humanas que componen los fenómenos sociales.”<sup>100</sup>

De acuerdo con las definiciones anteriores se hace necesario conceder el papel que tiene la participación social en las significaciones de los participantes que se producen como resultado de su acción, lo cual implica desde luego ocuparse de una dimensión subjetiva de la participación social que permita analizar los esquemas y el entorno en el que se produce la participación social<sup>101</sup> en el terreno de acción, no solamente desde los aspectos formales, sino desde las percepciones de los participantes, para de esta manera intentar develar los efectos de los esquemas de participación social que se operan a través de los programas sociales y analizar si estos efectos son compatibles con los principios que orientan la política social, así como la viabilidad de generar procesos de transformación social para incidir en la participación de los sujetos y en el desarrollo social.

### 2.3 La definición de trabajo sobre la participación social

Con base en las definiciones expuestas, en este trabajo se proponen adoptar una acepción del término participación social, que más adelante se tratará de operativizar y relacionar con otros conceptos de los que ha dado cuenta y que se refiere a las concepciones de ser

---

*participación comunitaria ni los efectos de ésta en las acciones implementadas dentro de la estrategia de la Cruzada. Tampoco, si se está logrando que la participación comunitaria sea un ejercicio efectivo de derechos y se esté generando ciudadanía.”* CONEVAL. Estudio de la participación social y comunitaria en el marco de la Cruzada. Primera Fase. CONEVAL, 2015. Op. Cit, pág. 24.

<sup>99</sup> D'Angelo expone que una de las manifestaciones de mayor alcance que genera esta diferencia entre los propósitos y acciones formales que se establecen desde las regulaciones oficiales, en contraste con las acciones que en la práctica los sujetos llevan a cabo, se pueden razonar bajo el término al cual se le ha denominado *esquizofrenia social*, que se produce cuando “... hay una disonancia significativa entre los discursos institucionales oficiales y la interpretación de la vida social tal y como es experimentada por los sujetos sociales en su realidad concreta...”. D'Angelo Hernández. Op. Cit., pág. 13.

<sup>100</sup> Ibid., pág. 4.

<sup>101</sup> Si se concede cabida a estas apreciaciones en este apartado sobre las dos dimensiones de la participación social, la definición de este término necesariamente tendría que hacer referencia a la significación que tiene para los propios sujetos las acciones que realicen con sentido de “participación”. En las definiciones revisadas al menos en los diccionarios de trabajo social citados en este trabajo, no está considerado aquello que se produce en las significaciones de los sujetos como efecto del acto de participar y que su vez configura las conductas que realizan en torno a la participación, lo cual podría considerarse para el análisis de futuras investigaciones que validen lo anterior, con el fin de incluir en la definición de participación social la dimensión subjetiva que se aborda en este apartado, retomando la propuesta del Dr. Ovidio D'Angelo Hernández.



individual y actor colectivo que subyacen en los programas sociales. Se entiende entonces por participación social:

Un proceso social que trasciende el acto individual y se realiza a través de acciones colectivas y organizadas, en las que los participantes, con cierta racionalidad y autonomía respecto de la autoridad, deciden de manera voluntaria tomar parte en actos colectivos con la intención de alcanzar un determinado propósito y que como resultado de la participación social se genera un actor colectivo con la capacidad de incidir en las decisiones de la autoridad relacionadas con su entorno. Este proceso se desarrolla en dos dimensiones:

- Objetiva; que se refiere a la realización del acto de participar y la capacidad generada en el colectivo para incidir en su entorno.

- Subjetiva; que se refiere a las significaciones que se generan entre los sujetos como resultado de su participación y, a partir de las cuales se configuran pautas de comportamiento respecto a su participación.

### Capítulo 3. El ser individual y el ser social

A partir de las ideas expuestas sobre la participación social, es posible apreciar la importancia de estudiar desde el Trabajo Social la forma en la que los mecanismos de los programas sociales operan para promover la participación entre su población beneficiaria, a través de las significaciones que se generan entre la población que participa en tales mecanismos y las pautas de comportamiento que se configuran a partir de tales significaciones, con el fin de verificar su congruencia con los principios de la normatividad que orientan la política social, así como derivar de ello una aproximación a las concepciones de individuo y sociedad que se está prefigurando desde dichos esquemas de participación social.

A partir de estas concepciones se espera tener una aproximación a la capacidad de acción social que las y los beneficiarios de los programas sociales pueden tener para hacer posible el ejercicio pleno de su derecho a intervenir en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y acciones del desarrollo social, así como para ser agentes de cambio y protagonistas en la materialización de sus derechos y, de igual forma, contribuir al conocimiento y a la transformación de los procesos sociales con objeto de incidir en la participación de los sujetos y en el desarrollo social, por lo que en este tercer capítulo se propone abordar en el pensamiento filosófico y social las ideas principales sobre el ser individual y el ser social, sobre la concepción de individuo y sociedad, con el fin de ubicar en ellas las nociones subyacentes que al respecto se derivan de los esquemas de participación social de los programas sociales.

#### 3.1 Lo individual y lo social

Al referirse al ser humano, se han tratado las cualidades que lo diferencian o asemejan respecto otros objetos del mundo físico, de la naturaleza y de otros seres humanos. Existen incontables concepciones que el ser humano ha tenido sobre sí mismo y no podrían ser abarcadas en cualquier obra que tenga tal pretensión. Tratar de ofrecer una definición del ser humano sería ingenuo, además de que para los fines de este trabajo no es de utilidad, toda vez que no se pretende estudiar la naturaleza del ser humano, sino una parte de la acción humana.

El ser humano ha sido definido desde la filosofía como ser racional, como animal social, político, como fabricante, creador, como un ser capaz de conocer, de representar, de hablar, de transformar, de amar, de divertirse.<sup>102</sup> Esto supone que una de las cualidades que

---

<sup>102</sup> Cfr. Horneffer, Ricardo *La idea del hombre*. Revista Relaciones. Estudios de historia y sociedad, El Colegio de Michoacán, A.C., vol. XXVIII, núm. 112, 2007, págs. 25-42. Este autor aborda la idea del hombre desde el trabajo de

mayormente se reconoce en las definiciones sobre el hombre se relaciona con lo que hace; con su acción. La acción humana<sup>103</sup> y no su naturaleza, como ya se apuntó, es a lo que se constriñe en este trabajo la aproximación al “ser individual”. Así entonces, dicha acción, en tanto que se realiza en relación con otros, supone la condición de sociabilidad,<sup>104</sup> como lo propiamente humano.<sup>105</sup>

Sobre la dimensión social del hombre y específicamente en cuanto al significado de su acción y sobre su papel en la sociedad como individuo, se pueden ubicar las primeras definiciones en el *pensamiento social moderno*, concretamente en las teorías liberales ilustradas,<sup>106</sup> o si se prefiere desde las *teorías contractualistas*.<sup>107</sup> Sobre las ideas primordiales de sus principales autores, Thomas Hobbes (1558-1679) John Locke (1632-1704) y Jean-Jacques Rousseau (1712-1778), se puede consultar el Anexo 1 de este trabajo, no obstante, a manera de resumen, se exponen a continuación un cuadro<sup>108</sup> con algunos de sus planteamientos más conocidos sobre la idea del hombre: Contexto

<b>Thomas Hobbes</b>	<b>John Locke</b> (Wrington, Somerset, Inglaterra 1632 - Essex, Inglaterra 1704)	<b>Jean-Jacques Rousseau</b>
----------------------	--	------------------------------

Eduardo Nicol (1907-1991), quien publicó en 1946 una reconocida y extensa obra con el mismo título. De acuerdo con Horneffer, para Nicol la *expresión* es el rasgo primordial y distintivo del ser del hombre y al mismo tiempo lo que diferencia a los hombres entre sí, pues es la expresión la que nos individualiza. En este sentido, toda posible acción humana, independientemente de su contenido e intención, es expresiva.

<sup>103</sup> Hannah Arendt distingue al trabajo, la obra y la acción, como las manifestaciones humanas que se pueden corroborar en la práctica y que son ineludibles en la condición humana. El *trabajo* se refiere al proceso biológico y que por ende es propio a la naturaleza humana; por *obra* se entiende aquello que produce el hombre y que no se encuentra en la naturaleza, es la creación humana, mientras que la *acción* resulta de la relación entre los hombres que se conciben en una pluralidad y que es esencial para la vida social y permite, a través del acto y la palabra (acción y discurso) crear la vida política, lo cual es la condición fundamental de los hombres. De lo anterior se debe resaltar que Arendt trata a estas tres propiedades, a la cuales llama “Vita activa”, como una condición, es decir algo externo que condiciona a los hombres por su acción y no como cualidades que les son naturalmente inherentes, y de ellas, la *acción* es lo propiamente humano, a diferencia del *trabajo* y la *labor* que son obligadas por la necesidad. Arendt, Hanna. La condición humana, Barcelona: Paidós, Barcelona, 2007, págs. 205-208.

<sup>104</sup> “La humanidad específica del hombre y su socialidad están entrelazadas íntimamente. El homo sapiens es siempre, y en la misma medida, homo socius”. Cfr. Peter Berger y Thomas Luckmann. La construcción social de la realidad, Amorrortu, Buenos Aires, 2006, p. 70. Citado en: González Ulloa Aguirre, Pablo Armando. *¿Qué mantiene unida a la sociedad?* De la teoría a la operativización. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2015 pág. 10.

<sup>105</sup> De Aristóteles se conoce la afirmación de que el hombre es un animal político (o social) ya que a todos los hombres la naturaleza nos ha dado las capacidades propias para la vida en común. Por un lado, el individuo es insuficiente por sí mismo para satisfacer sus necesidades de manera aislada, y por esa insuficiencia y fragilidad, la naturaleza le dotó de lenguaje, capacitándolo con ello para la vida social. Cfr. Tierno, Patricio. *Ética y política en Aristóteles*. Facultad de Filosofía, Letras y Ciencias Humanas de la Universidad de São Paulo. En línea, fecha de consulta: 15 de noviembre 2015, en: [http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/PatricioTierno/e\\_tica\\_y\\_poli\\_tica\\_en\\_Arist\\_-\\_art\\_libro\\_\\_vers\\_definit\\_.pdf](http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/PatricioTierno/e_tica_y_poli_tica_en_Arist_-_art_libro__vers_definit_.pdf)

<sup>106</sup> Cfr. Arteaga Basurto, Carlos. La participación ciudadana ¿una ausencia? En: Arteaga Basurto, Carlos (Coord.) *Políticas públicas y participación ciudadana. Un enfoque desde el trabajo social*. México, UNAM-ENTS, 2012, pág. 90.

<sup>107</sup> Sobre el contractualismo véase: Fernández, Eusebio. El contractualismo clásico (siglos XVII y XVIII) y los derechos naturales. En: Anuario de Derechos humanos. En línea, consultado el 26 de agosto de 2015, en: [http://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/8229/contractualismo\\_fernandez\\_ADH\\_1983.pdf?sequence=1](http://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/8229/contractualismo_fernandez_ADH_1983.pdf?sequence=1) p.p. 58-100.

<sup>108</sup> Para una mejor idea sobre el pensamiento de estos autores, es fundamental considerar, además de sus planteamientos, el contexto en el cual desarrollaron su obra.



le han sido conferidas a *los hombres* de manera natural.<sup>114</sup> Para Rousseau quien consideraba, a diferencia de Hobbes, que en el estado de naturaleza imperaba la amistad y la armonía, en el estado civil sólo es posible que los seres humanos unan fuerzas para su conservación, por lo que se debe encontrar una forma de asociación que los defienda a ellos y a sus bienes, y en la que cada uno obedezca al mismo tiempo a todos y a sí mismo.<sup>115</sup>

A riesgo de ofrecer una idea reducida de los pensamientos de estos tres autores, se puede extraer que en cada uno de ellos está presente la intención de definir una naturaleza última del ser humano y, a partir de ella, encontrar la forma de asociación entre los hombres que más conveniente de acuerdo con su naturaleza. Es decir, que a cada idea del ser humano corresponde una forma de organización social; constituir una organización para la convivencia social que le fuera afín no solo a las necesidades humanas, sino congruente con lo que *el hombre* es por naturaleza, de lo cual se derivaron las intenciones de instituir formas acordes de gobierno y asociación, pudiendo ser estas la monarquía absoluta o parlamentaria.

Con relación a las ideas de los contractualistas, desde el trabajo social Arteaga Basurto presenta una valiosa consideración que permite enmarcar estas perspectivas en el desarrollo de las concepciones sobre la participación social, señalando que ésta última es *determinada históricamente, así como por diversas teorías filosóficas y/o políticas*; entre las cuales las teorías liberales ilustradas, en donde ubica el surgimiento del concepto de participación social, representan en el contrato social la expresión, en el terreno de la política, de los supuestos de las visiones individualistas de Hobbes y Locke, en las que *cada individuo, dotado de una supuesta libertad de acción, contribuye a la configuración de*

---

<sup>114</sup> "Para entender rectamente el poder político, y derivarlo de su origen, debemos considerar en qué estado se hallan naturalmente los hombres todos, que no es otro que el de perfecta libertad para ordenar sus acciones, y disponer de sus personas y bienes como lo tuvieran a bien, dentro de los límites de la ley natural, sin pedir permiso o depender de la voluntad de otro hombre alguno."

Estado también de igualdad, en que todo poder y jurisdicción es recíproco, sin que al uno competa más que al otro, no habiendo nada más evidente que el hecho de que criaturas de la misma especie y rango, revueltamente nacidas a todas e idénticas ventajas de la Naturaleza, y al liso de las mismas facultades, deberían asimismo ser iguales cada una entre todas las demás, sin subordinación o sujeción (...). Locke, John. Segundo tratado sobre el gobierno civil, Op. Cit, pág. 36-37.

<sup>115</sup> "Encontrar una forma de asociación que defienda y proteja con la fuerza común la persona y los bienes de cada asociado, y por la cual cada uno, uniéndose a todos, no obedezca sino a sí mismo y permanezca tan libre como antes. Tal es el problema fundamental cuya solución da el Contrato social".

"Si se descarta, pues, del pacto social lo que no es de esencia, encontraremos que queda reducido a los términos siguientes: "Cada uno pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general, y cada miembro considerado como parte indivisible del todo."

Rousseau, Jean Jaques. El contrato social o principios de derecho político. En línea, consultado el 19 de agosto de 2015 en <http://www.enxarxa.com/biblioteca/ROUSSEAU%20El%20Contrato%20Social.pdf> .www.elaleph.com 1999, pp. 14-15.

*una trama de relaciones sociales mediante la búsqueda de la máxima utilidad individual; de esta forma, el contrato social significa la decisión voluntaria de los individuos para acordar las normas de convivencia que le garantizan el bien común y la satisfacción de las aspiraciones individuales,*<sup>116</sup> de lo cual se podría suponer que en esta perspectiva la participación de los individuos dotados de igualdad ante la ley y libres para actuar, sirve a los propósitos del bien común; sin embargo Arteaga, siguiendo el planteamiento de Harold Laski<sup>117</sup> expone que:

*El liberalismo nunca pudo admitir (...) que la libertad contractual jamás es genuinamente libre hasta que las partes contratantes poseen igual fuerza de negociar (...) El individuo a quien el liberalismo ha tratado de proteger es aquel que, dentro de su cuadro social, es siempre libre para comprar su libertad; pero ha sido siempre una minoría de la humanidad el número de los que tienen los recursos para hacer esa compra (...) Fuera de este círculo estrecho, el individuo por cuyos derechos ha velado tan celosamente no pasa de ser una abstracción, a quien los pretendidos beneficios de esta doctrina nunca pudieron de hecho, ser plenamente conferidos.*

Ante estas consideraciones sobre el contractualismo y la participación social, es importante observar que en los tres autores referidos, se encuentra una preocupación por crear formas de convivencia afines con las ideas que se concebían acerca del ser humano, a partir de lo cual se tuvo la pretensión de crear instituciones que fueran congruentes con ello, dispuestas al servicio del individuo,<sup>118</sup> sin embargo éste último fue concebido más como propietario y sujeto de leyes, que como entidad social, por lo que se hace evidente la exigua cabida que le confirieron estos autores a la participación social.

Desde los tres pensadores *contractualistas*, la naturaleza del ser humano se concibe principalmente desde su relación (violenta o armoniosa) con otros hombres, no obstante existen otras ideas que encontraron, en la relación del ser humano y su entorno, las explicaciones sobre el ser social, es decir aquello que permite entender al hombre en su

---

<sup>116</sup> Arteaga Basurto en el mismo sentido abunda que en las teorías contractualistas “El ciudadano –unidad básica de la organización social y política-, formalmente igual ante la ley y ante sus semejantes se convierte en el garante máximo de la nueva organización política, mediante la obediencia a la ley, el respecto a sus semejantes y la participación en las distintas esferas de la vida económica, social y política”, con lo cual da cuenta de la limitación de las perspectivas liberales para conceder igualdad a los ciudadanos y, por el contrario, *la teoría de contrato y de la libre participación no llegó a ser otra cosa que un artificio ideológico de legitimación del orden burgués...*”. Cfr. Arteaga Basurto, Carlos. La participación ciudadana ¿una ausencia? En: Arteaga Basurto, Carlos (Coord.) Políticas públicas y participación ciudadana. (Op. Cit) pág. 90.

<sup>117</sup> Ibid.

<sup>118</sup> Sobre la idea de que las instituciones pueden crearse a partir y en consecuencia con la naturaleza del ser humano, es importante considerar que las instituciones son creadas por ellos y están sujetas a constantes cambios en función de la evolución de las ideas y de las transformaciones que se producen en la sociedad a través de la acción humana.

entorno de relaciones que conforma algo más que la suma de individualidades, lo cual se basa en la relación entre la acción humana y sus determinantes sociales,<sup>119</sup> es decir, la relación entre los motivos y limitaciones que tienen los hombres para actuar de una determinada manera, en función de la conformación de la sociedad.

Si se parte de la idea de que el ser humano es un ser social debido a su capacidad de acción y palabra que le confieren las cualidades de relacionarse, al hablar de relaciones entre individuos no se está hablando de individuos aislados de su contexto, sino del producto de las relaciones sociales que se generan desde la familia y que se van ampliando a los amigos, las instituciones, etcétera. Por ello es que lo que se concibe como relaciones sociales, no ocurre desde y en lo individual solamente, sino que es parte de un entramado de experiencias intersubjetivas entre individuos que pertenecen a un tiempo y un grupo específico, cuyas experiencias se generalizan formando un vínculo que los une para dar paso a una formación distinta a la mera suma de los mismos: la sociedad.

Si de acuerdo con los contractualistas, el hombre es libre de decidir si se dispone o no a formar parte en un pacto, en realidad, como observa Artega Basurto, no existe una plena libertad para actuar, sino que están presentes ciertas condicionantes que no hacen posible que de forma individual cada hombre en sociedad pueda decidir libre y plenamente sobre su propio destino.

Un referente inicial sobre esta idea se puede encontrar en Immanuel Kant (1724-1804), quien concibió que las acciones de los seres humanos (persona humana) están determinados por leyes universales de la naturaleza, por lo cual no se conducen con arreglo a un plan propio, sino que sus acciones están sujetas a leyes naturales que se manifiestan en la sociedad a través de lo que denominó la sociabilidad y la insociabilidad de los hombres.<sup>120</sup>

---

<sup>119</sup> Al respecto consúltese: McPherson, Crawford Brough. La democracia liberal y su época. Alianza Editorial. México 1987.

<sup>120</sup> En "Ideas para una historia universal en clave cosmopolita y otros escritos sobre filosofía de la Historia" Kant afirma que la voluntad y las acciones humanas se hallan determinadas por leyes universales de la naturaleza:

*"Independientemente del tipo de concepto que uno pueda formarse con miras metafísicas acerca de la libertad de la voluntad, las manifestaciones fenoménicas de ésta, las acciones humanas, se hallan determinadas conforme a leyes universales de la Naturaleza, al igual que cualquier otro acontecimiento natural."* En su obra, Kant intenta descubrir a partir de nueve principios, el *"...decurso de las cosas humanas una intención de la Naturaleza, a partir de la cual sea posible una historia de criaturas tales que, sin conducirse con arreglo a un plan propio, sí lo hagan conforme a un determinado plan de la Naturaleza."* En el cuarto principio es que se afirma la propensión del hombre a formar sociedad: *"El medio del que se sirve la Naturaleza para llevar a cabo el desarrollo de todas sus disposiciones es el antagonismo de las mismas dentro de la sociedad, en la medida en que ese antagonismo acaba por convertirse en la causa de un orden legal de aquellas disposiciones. Entiendo aquí por antagonismo la insociable sociabilidad de los hombres, esto es, el que su inclinación a vivir en sociedad sea inseparable de una hostilidad que amenaza constantemente con disolver esa sociedad. Que tal disposición subyace a la naturaleza humana es algo bastante obvio."*

Asimismo, desde la filosofía de David Hume (1711-1776); y el utilitarismo de Jeremy Bentham (1748-1832), John Stuart Mill (1806-1873) y Adam Smith (1723-1790), se pueden obtener algunos rasgos para dar una aproximación a los que define *lo social*, considerando que estos autores aportan elementos para entender por qué la sociedad es diferente a la suma de individuos y qué es lo que posibilita que haya reciprocidad en las relaciones entre individuos sin que necesariamente preexista un pacto social.<sup>121</sup>

Uno de los aspectos más importantes, asumiendo la revisión de los autores que se expone en el Anexo 1 de este trabajo, es que tanto en las teorías contractualistas, como en el racionalismo político del siglo XVII y en el utilitarismo, se le atribuyen a los individuos un conjunto de atributos que le vienen de manera natural y que le son inmanentes, por lo cual sería posible que, en la medida que el pensamiento avance, se puedan encontrar explicaciones cada vez más abarcadoras y precisas toda vez que se fueran incorporando otras tesis que no fueron consideradas. En este sentido, la acción de los seres humanos bajo cierta naturaleza inmanente no puede cambiar con el tiempo; lo que cambiaría en todo caso serán las teorías que fueran perfeccionándose y de esta forma encontrar una forma explicativa final.

Una contrastante concepción de la acción humana vino a demostrar que ésta es susceptible de cambio dependiendo de las condiciones históricas, lo cual significa que el desarrollo histórico de las sociedades influye en el comportamiento de quienes integran la sociedad. Utilizando el concepto de *praxis*, Karl Marx (1818-1883), enunció que la acción humana es *acción social*, debido a que sus motivaciones están condicionadas por otras personas y por las estructuras económicas y políticas que van cambiando durante el transcurso de la historia, por lo que la explicación de las acciones de los hombres no solamente debe incluir los actos en sí, los medios y los objetivos, sino además se debe considerar el contexto en el que se toma un curso de acción.

---

*El hombre tiene una tendencia a socializarse, porque en tal estado siente más su condición de hombre al experimentar el desarrollo de sus disposiciones naturales. Pero también tiene una fuerte inclinación a individualizarse (aislarse), porque encuentra simultáneamente en sí mismo la insociable cualidad de doblegar todo a su mero capricho y, como se sabe propenso a oponerse a los demás, espera hallar esa misma resistencia por doquier. Pues bien, esta resistencia es aquello que despierta todas las fuerzas del hombre y le hace vencer su inclinación a la pereza, impulsándole por medio de la ambición, el afán de dominio o la codicia, a procurarse una posición entre sus congéneres, a los que no puede soportar, pero de los que tampoco es capaz de prescindir. Así se dan los auténticos primeros pasos desde la barbarie hacia la cultura (la cual consiste propiamente en el valor social del hombre); de este modo van desarrollándose poco a poco todos los talentos, así va formándose el gusto e incluso, mediante una continua ilustración, comienza a constituirse una manera de pensar que, andando el tiempo, puede transformar la tosca disposición natural hacia el discernimiento ético en principios prácticos determinados y, finalmente, transformar un consenso social urgido patológicamente en un ámbito moral.” Kant, Immanuel. Ideas para una historia universal en clave cosmopolita y otros escritos sobre Filosofía de la Historia. Tecnos, 2ª Ed. Salamanca, España. 1994. pp. 3,5.*

<sup>121</sup> Sobre las principales ideas de estos autores se puede consultar el Anexo 1 de este trabajo.



Marx atribuye un papel activo al ser humano como responsable de la creación y la preservación de su propio desarrollo y de su existencia, es decir, que los seres humanos poseen capacidades para modificar la sociedad y la naturaleza. Su relación con otros individuos explica la posibilidad de transformación social y de la experiencia social puede producirse conocimiento sobre los fenómenos sociales que, a su vez, debe ser utilizado no solamente para explicar, sino para transformar la realidad social.<sup>122</sup> Bajo este enfoque, el ser humano es producto y a la vez productor de sus circunstancias, ya que las condiciones de la estructura política y económica no podrían existir sin los actos individuales, no obstante, aunque al mismo tiempo el ser humano está condicionado por dichas estructuras existe la posibilidad que a través de la acción el hombre pueda modificar los elementos de la estructura que le condicionan.

Coincidiendo con la importancia de la participación social como elemento fundamental para la supervivencia de los seres humanos, para Emile Durkheim (1858-1917), desde una perspectiva sociológica, los miembros de la colectividad tienen una actividad constante que es característica de la vida social. En *Las Reglas del Método Sociológico*, Durkheim observa que todos los integrantes de la sociedad están vinculados en su acción a través de las normas y representaciones colectivas preexistentes, elementos que orientan la acción de los individuos en sociedad, y que se hacen patentes en mayor o menor medida cuando se realizan actos individuales contrarios o en favor de las pautas que sigue el grueso del grupo social.<sup>123</sup> Al respecto, cabe apuntar que en el positivismo, corriente de pensamiento en la que se le ubica a Durkheim, las explicaciones del comportamiento humano, los casos individuales como colectivos, deben definir claramente sus causas, y ser demostradas siguiendo leyes generales hipotéticas, por lo cual, *“dar razón de los hechos sociales y del comportamiento por medio de intenciones, fines o propósitos debe rechazarse por ser anticientífico, o bien, en caso de persistir en ellos, deben depurarse para eliminar los restos de animismo o vitalismo, para que una vez purificados se transformen en explicaciones causales”*.<sup>124</sup>

Una orientación cualitativamente distinta la ofrece Max Weber (1864-1920) al abstraer las acciones sociales de las formas económicas e históricas, tratando de *comprender* las acciones de los individuos a través de determinantes que se encuentran en la subjetividad, es decir, en el sentido que éstos le dan a sus actos. Weber formuló categorías para el

---

<sup>122</sup> Cfr. Marx, Carl. Tesis sobre Feuerbach. Escrito en alemán por Karl Marx en la primavera de 1845. Fue publicado por primera vez por Friedrich Engels en 1888. Consultado en Internet en <https://www.marxists.org/espanol/m-e/1840s/45-feuer.htm>

<sup>123</sup> Durkheim, Emile. *Las Reglas del Método Sociológico*. La pléyade. Buenos Aires. 1978.

<sup>124</sup> Silva Rodríguez, Arturo. *Fundamentos filosóficos de la psicología*. Ed. El Manual Moderno, México, 2011, págs. 2-3.

análisis de la acción social, que se mantienen con independencia del contexto estructural. En *Economía y Sociedad*<sup>125</sup> distinguió para fines analíticos cuatro tipos fundamentales de la acción social, en las que los individuos realizan acciones para alcanzar un propósito que tiene significado para ellos mismos, pudiendo a su vez son estar motivadas y orientadas por la acción de otros de manera mediata e inmediata, por lo que la acción social procede de un sustrato subjetivo; motivo por el cual se tienen que considerar en el análisis de la acción social, los efectos producidos en la subjetividad por las acciones de los demás. Para Max Weber la acción *“debe entenderse como una conducta humana (bien consista en un hacer interno o externo, ya en un omitir o permitir) siempre que el sujeto o los sujetos de la acción enlacen a ella un sentido subjetivo. La acción social, por tanto, es una acción en donde el sentido mentado por su sujeto o sujetos está referido a la conducta de otros, orientándose por esta en su desarrollo.”*<sup>126</sup>

Los aportes de Durkheim, Marx y Weber pueden ser considerados para encontrar una aproximación a la relación entre el mundo objetivo y las significaciones subjetivas, con lo cual se abren también algunos aspectos de la reflexión entre las concepciones de “lo social” y la “acción individual”, entendidas como un proceso de relaciones mutuas que configuran los acontecimientos sociales; la realidad social y su análisis. Al respecto, Arturo Silva expone que: *“La suposición de que existe un universo de lo social y del comportamiento estable regido por leyes olvida que las estructuras sociales y del comportamiento se forman a partir de un proceso evolutivo que moldea paulatinamente el estado único y final que adquieren (...)”*<sup>127</sup>

De lo anterior se puede seguir con la idea de que las estructuras, las regulaciones que buscan imponer las pautas de conducta social, los aspectos objetivos y verificables de la realidad, ejercen una influencia en los sujetos; son los elementos que orientan la acción de los individuos en sociedad pero, al mismo tiempo, tales influencias y afectaciones sobre los sujetos configuran, por medio de acciones individuales que, de manera agregada, tienen sentido colectivo por estar orientadas hacia un fin, influyen en las estructuras y las regulaciones que buscan imponerse sobre los sujetos y la sociedad. Como ejemplo, Arturo

---

<sup>125</sup> Weber, Max. *Economía y Sociedad*. Esbozo de sociología comprensiva. Fondo de Cultura Económica. España, 1993, pág. 20. Se identifican a manera de *tipos puros*, que no se encuentran como tales en la realidad, cuatro tipos fundamentales de la acción a) la acción determinada de modo racional respecto de un fin; b) la acción determinada de modo racional respecto de uno o más valores, cuales quiera que sean las consecuencias; c) la acción determinada por la afectividad, o sea por el predominio del sentimiento que obliga a actuar en lo inmediato; d) la acción determinada por la tradición y que está influida por los hábitos.

<sup>126</sup> Weber, Max. *Economía y Sociedad*. Op. Cit. pág. 5. En el mismo párrafo en donde se define la acción y la acción social, se define a la sociología como *“...una ciencia que pretende entender, interpretándola, la acción social, para de esa manera explicarla causalmente en su desarrollo y efectos.”*

<sup>127</sup> Silva Rodríguez, Arturo. *Fundamento filosóficos de la psicología*. Op. Cit., pág. 21.

Silva puntualiza que: *Es indiscutible que una gran cantidad de lo que la gente hace, lo hace porque así lo dicta la ley social, la jurídica, la divina, etc. o ciertas convenciones plasmadas en las costumbres sociales, los códigos morales, de honor y la buena educación.* A estos elementos Georg Henrik von Wright, citado en el texto de Silva, los denomina *presión normativa*. Y continúa: *“Si bien la presión normativa no siempre induce en el agente o los agentes un responder teleológico, también es cierto que habrá ocasiones en que la norma ejerza una presión cuya forma presente rasgos claramente teleológicos. Por tal motivo, las acciones humanas que involucran una actuación conforme a una norma no pueden ser explicadas como una acción dirigida a la consecución de un objetivo íntimamente relacionado con la acción”*.<sup>128</sup>

### 3.2 La participación social, el ser social y el ser individual

En el entendido que estas ideas se pueden ampliar en diversos horizontes de razonamientos filosóficos, sociales y psicológicos que pueden diferir entre sí o complementarse, así como debatir en cuanto a su sustentación, (dado que la búsqueda del conocimiento y el bien común deben conducir las reflexiones y los esfuerzos en las investigaciones académicas), con los autores expuestos se ha buscado ofrecer una aproximación a las concepciones sobre el ser social e individual, con el fin de orientar el estudio de la participación social desde la referencia mutua que subyace entre lo colectivo y lo particular, ya que *“la realidad se construye a partir del margen social de cada acción del sujeto”*.<sup>129</sup>

En concordancia con lo anterior y, a manera de conclusión sobre la aproximación a la concepción del ser social e individual que se trata en este trabajo, cabe resaltar que se trata de una relación conceptual compleja en la cual la constitución de los sujetos se realiza a partir de los otros, no deviene de una naturaleza universal, intrínseca, sino que se constituye en una relación mutua entre las esferas de lo social (externo) y lo individual (interno), por lo cual los sujetos llegan a concebirse como individuos gracias a lo social y, de igual forma, la sociedad se conforma por la acción individual, que le hace real, no una entelequia. Ambas estructuras se explican a sí mismas. No obstante se tiene que reconocer que en cada estructura y en la relación entre ambas están implícitas relaciones de poder que llevan a reducir la acción individual, pero que al mismo tiempo abren la posibilidad por medio de la acción colectiva, a la transformación de los procesos estructurales, en lo cual se encuentra

---

<sup>128</sup> Silva Rodríguez, Arturo. Fundamento filosóficos de la psicología. Op. Cit., pág. 172.

<sup>129</sup> Para un resumen breve y conciso sobre la relación individuo y sociedad, véase: Nava Flores, C.M.: La interrelación individuo-sociedad en la constitución del sujeto como ser social, en Contribuciones a las Ciencias Sociales, agosto 2009, [www.eumed.net/rev/cccss/05/cmnf3.htm](http://www.eumed.net/rev/cccss/05/cmnf3.htm)

el objeto de este trabajo: la participación social.

Como se ha expuesto en el capítulo 2, la participación en los programas sociales, es decir, la participación institucional, representa una estructuración de regulaciones para los beneficiarios y, al mismo tiempo, es en el espacio en donde se generan las significaciones que son inducidas por dichos esquemas que buscan fomentar la participación. No obstante, en estos esfuerzos institucionales cabe preguntar si lo que se está generando es una participación acorde con los principios de la normatividad y promoviendo la transformación de los procesos sociales. En este trabajo se trata de responder a estas preguntas, con lo cual se podrá tratar aportar algunos elementos sobre la concepción de sociedad y de individuo que se tiene en los componentes de participación de los programas sociales, es decir, develar en el acontecer cotidiano las significaciones de los beneficiarios sobre su participación e inducir de ello si el papel que se les concede está dentro de una marcada institucionalidad de la participación en la que se privilegia la reproducción de las relaciones sociales y, por lo tanto, el orden inmanente de la realidad, o si por el contrario, se están fomentando actitudes acordes con la expresión de la voluntad individual y colectiva que propicien la transformación del entorno de los sujetos que les permitan mejorar las condiciones individuales y sociales.

## Capítulo 4. Un modelo de análisis de la participación social en los programas sociales

Luego de realizar una revisión de la literatura sobre estudios acerca de la participación social, Samana Vergara-Lope Tristán y Felipe José Hevia de la Jara, publicaron en 2012 un artículo en cual ubican cinco grandes dimensiones analíticas que han tenido igual número de propósitos:<sup>130</sup>

- 1) Identificar aquellos factores necesarios para la participación como el nivel educativo, clase social, pertenencia a redes sociales y/o capital social.
- 2) Estudiar a los actores colectivos, los movimientos sociales y sus estrategias de movilización, de acceso y de confrontación en el espacio público.
- 3) Estudiar las reglas, arquitectura y diseños institucionales de los dispositivos y mecanismos de participación.
- 4) Analizar temáticas específicas, que van desde los estudios sobre participación en ciertos territorios, como las ciudades, hasta la inclusión de nuevas áreas temáticas, como el control social y la rendición de cuentas.
- 5) Dar cuenta de quiénes, cómo y dónde los ciudadanos participan por medio de la medición de diversas acciones que se consideran como acciones o conductas de participación.

El interés de este trabajo se podría situar en la tercera de las dimensiones planteadas por los autores. No obstante, cabe precisar que al estudiar los mecanismos de participación, se busca indagar no solamente sobre sus *reglas, arquitectura y diseños institucionales*, sino también aproximarse a los efectos que esto tiene en la *subjetividad social*, entendida como se adelantó en el capítulo dos, “...una construcción de los seres humanos en el contexto social a partir de sus realidades de vida cotidiana en relación entre las personas, las instituciones y estructuras sociales, la producción simbólica social, la naturaleza y el mundo de objetos materiales, que conforma una dimensión totalizadora de la experiencia y la praxis social, del mundo espiritual de las personas y sus condiciones de vida sociales”.<sup>131</sup>

Lo anterior, considerando que el Trabajo Social tiene como objeto favorecer la generación de conocimiento y la transformación de los procesos sociales con el fin de incidir en la participación de los sujetos y en el desarrollo social,<sup>132</sup> para este trabajo es relevante

---

<sup>130</sup> Samana Vergara-Lope Tristán; Felipe José Hevia de la Jara. Para medir la participación. Construcción y validación del Cuestionario Conductas de Participación (CCP). Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México. Año LVII, núm. 215, mayo-agosto de 2012, pp. 35-67, ISSN-0185-1918.

<sup>131</sup> Tal y como fue definida la subjetividad social siguiendo el planteamiento de D'Angelo Hernández, Ovidio S., en Participación y construcción de la subjetividad social para una proyección emancipatoria, (Op. Cit.).

<sup>132</sup> La definición corresponde a la Escuela Nacional de Trabajo Social de la UNAM y se ha referido en el capítulo 1, no

estudiar los efectos en la subjetividad de los beneficiarios que producen los esquemas de participación que operan los programas sociales, con lo cual se busca develar la coherencia de dichos esquemas con los principios que se establecen en la normatividad de la política social, y al mismo tiempo inferir si los participantes, de acuerdo con las significaciones construidas a través de la interacción en los esquemas de participación institucionales que operan en la cotidianeidad, efectivamente tienen posibilidades de incidir en su realidad, de tomar parte en las definiciones de la política social de la cual son destinatarios.

Para llevar a cabo lo anterior, se han abordado, hasta este momento, diversos elementos que conviene recapitular, con el fin de presentar posteriormente su relación con los objetivos y el modelo de análisis que se propone exponer en este capítulo:

1. Inicialmente se plantearon los principios establecidos en la normatividad que orienta la política social, con la finalidad de exponer las aspiraciones de la participación social para el Estado mexicano. Asimismo se describieron los esquemas de participación que operan los programas sociales, así como el contexto de los mismos y un panorama general sobre la situación de la pobreza en México.
2. Se examinaron algunas de las formulaciones realizadas desde el Trabajo Social para abordar el término de participación social y se ha propuesto considerar una dimensión subjetiva, para dar cuenta de las significaciones que se producen en los sujetos que realizan el acto de participar en los esquemas institucionales establecidos para ello a través de los programas sociales.
3. Asimismo se describieron algunas ideas con las cuales se ha concebido al ser individual y al ser social desde perspectivas filosóficas y del estudio de las relaciones sociales, particularmente desde la interrelación de las estructuras objetiva y subjetiva desde las cuales se constituyen los fenómenos sociales y particularmente la participación social.

Con base en los tres capítulos previos, a continuación se tratan las relaciones que, entre ellos, se buscan establecer en este trabajo para realizar el análisis de la participación social, de acuerdo con tres consideraciones que se plantean en seguida a manera de postulados metodológicos.

---

obstante para pronta referencia se cita nuevamente: *“Es una disciplina que, mediante su metodología de intervención, contribuye al conocimiento y a la transformación de los procesos sociales, para incidir en la participación de los sujetos y en el desarrollo social. El objeto de estudio y de intervención profesional lo constituyen las personas como sujetos sociales y su relación con las necesidades, demandas y satisfactores sociales.” Véase:*

<http://www.trabajosocial.unam.mx/queestsocial.html>

#### 4.1 Planteamiento metodológico

1. Se busca indagar sobre la participación social institucional desde las dimensiones analíticas objetiva y subjetiva, considerado que los esquemas de participación social se producen a partir de un marco normativo propuesto desde el Estado, que se traduce en instrumentos operativos implementados por los programas sociales, lo cual genera efectos no solamente en las acciones que son verificables de manera externa entre los beneficiarios y los operadores de dichos programas, sino también en la subjetividad de quienes participan y que contribuye a la configuración de sus acciones dentro de los mismos esquemas institucionales, conformándose una interrelación entre ambas dimensiones cuyo resultado puede coincidir o no con los propósitos inicialmente planteados<sup>133</sup> en el marco normativo y operativo de los programas sociales.
2. Se propone para el análisis considerar los factores de la realidad social material, normativa, estructural e institucional como la dimensión objetiva de la participación social. Asimismo, para la dimensión subjetiva se considerarán las apreciaciones y opiniones de los beneficiarios de los programas sociales como las manifestaciones de la subjetividad social, en el entendido que la participación social institucional, como fenómeno social, se manifiesta a través de la correspondencia mutua entre ambas dimensiones.
3. A través de las significaciones de los sujetos y de las acciones institucionales en las que participan, se busca develar la concepción de ser individual y social que subyace en los programas sociales, asumiendo que a una determinada idea de individuo y sociedad corresponden las políticas y acciones que el Estado aplica sobre su población. Esto se pretende inferir a partir de la determinación que se realice de los esquemas de participación en las dos dimensiones señaladas, ubicando:
  - a. los rasgos de carácter creativos, receptivos y que dan cauce a las expresiones de los sujetos en torno a las acciones gubernamentales que les incumben, posibilitando con ello procesos de transformación social en congruencia con las aspiraciones que al respecto se establecen en la normatividad de la política social, y por otro lado,
  - b. las características que limiten o impidan la expresión y el cauce de las propuestas, así como la utilización de espacios de participación mayormente para la reproducción de las disposiciones necesarias para mantener la gestión

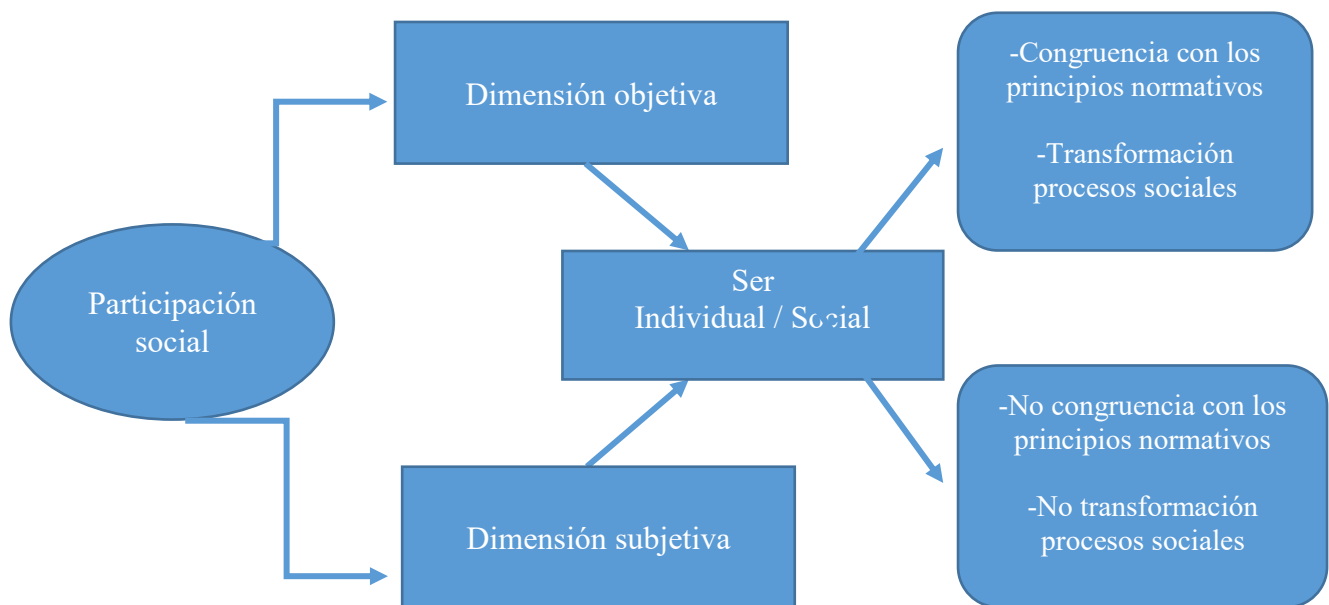
---

<sup>133</sup> En el capítulo 1 se abordó la diferencia entre los propósitos iniciales y lo que se logra realmente a través de la política pública, lo cual fue señalado en la definición que se retomó de Luis F. Aguilar Villanueva.

operativa de los programas, restringiendo las posibilidades para que los sujetos participen en el mejoramiento de sus condiciones, generando efectos contrarios a las intenciones explícitas que, de manera formal, se establecen en el marco normativo de la política de desarrollo social.

A partir de estas tres proposiciones se muestran en forma esquemática los elementos que se consideran para el modelo de análisis:

Esquema A. Modelo general de análisis



## 4.2 Operacionalización de la participación social

De acuerdo con lo planteado en el capítulo dos, a la *participación social* se le puede definir como:

*Un proceso social que trasciende al acto individual y se realiza a través de acciones colectivas y organizadas, en las que los participantes, con cierta racionalidad y autonomía respecto de la autoridad, deciden de manera voluntaria tomar parte en actos colectivos con la intención de alcanzar un determinado propósito, generándose un actor colectivo con la capacidad de incidir en las decisiones de la autoridad relacionadas con su entorno.*



También se mencionó que este proceso se desarrolla en dos dimensiones:

- Objetiva; que se refiere a la realización del acto de participar y la capacidad generada en el colectivo para incidir en su entorno.
- Subjetiva; que se refiere a las significaciones que se producen en los sujetos como resultado de los procesos de participación, a partir de los cual se configuran pautas de comportamiento que inciden a su vez en las acciones de participación.

Como puede observarse la definición de trabajo que se propone está compuesta por diferentes elementos que conviene aislar para intentar su operacionalización. Asimismo, como fenómeno social, deben tenerse presentes las dos dimensiones señaladas al momento de traducirlos en elementos observables y medibles, de tal manera que sea posible identificar los rasgos y atributos principales de la participación social en los esquemas institucionales que operan los programas sociales, por lo que se propone como primer paso la siguiente desagregación de cinco elementos que serán considerados como los parámetros para observar la participación social y que están contenidos en la definición de trabajo que abordó en el capítulo 2, es decir, que la participación social es un proceso:

- a) Que trasciende el acto individual y que se realiza a través de acciones colectivas organizadas.
- b) En el que los participantes actúan con cierta racionalidad y
- c) Autonomía respecto de la autoridad.
- d) En el cual los participantes de manera voluntaria deciden tomar parte en actos colectivos con la intención de alcanzar un determinado propósito;
- e) Que genera un actor colectivo con la capacidad de incidir en las decisiones de la autoridad relacionadas con su entorno.

Estos cinco elementos de la participación social se consideran en este trabajo como los aspectos a observar en cuanto a la participación social y cuyas variaciones contribuirán a determinar la coherencia entre la normatividad y la operación de los esquemas de participación, así como exponer las características de los esquemas de participación que promueven los programas sociales.

#### 4.3 Operacionalización del ser social y el ser individual (lo individual y lo colectivo)

Asimismo, se pretende inferir las concepciones subyacentes de ser social e individual en los esquemas de participación que operan programas sociales, de acuerdo con lo abordado en el capítulo tres, en el entendido que, al referirse a la noción del ser social e individual,

como se expresó, se aborda una constitución que deviene de una mutua relación entre las esferas de lo social (externo-estructural) y lo individual (subjetivo-interno), reconociendo que en dicha relación están implícitas relaciones de poder, que para el caso de la participación social institucional que nos ocupa en este trabajo son evidentes, dado que se refiere a las regulaciones sobre las cuales los beneficiarios de los programas sociales deben participar, empero, y teniendo conciencia de esto, persiste la cuestión de indagar sobre las cualidades que dichos esquemas contribuyen a implantar en la acción, para develar si lo que se busca es promover un actuar que conlleve la fragmentación de las acciones colectivas, diluyendo la posibilidad de conformar procesos de transformación social, <sup>134</sup>por lo que se estaría en presencia entonces de una concepción de participación que privilegia la acción individual como forma de resolución de las cuestiones sociales, mientras que, por otro lado si lo que se observa es el fomento de la expresión de la voluntad colectiva por medio de una población informada que sea capaz de definir las vías para la transformación favorable de su entorno, en acuerdo y con el apoyo de la autoridad, se tendrían elementos para valorar dichos esquemas como propiciatorios de la acción colectiva, de la negociación y del consenso con las instituciones y con mayor posibilidad de intervenir en las decisiones que definen su propio destino.

De lo anterior, se puede desprender que para la operacionalización de las concepciones de ser social e individual, importa observar las variaciones en los aspectos relativos a:

- a) la expresión de los intereses (demandas, solicitudes) de los beneficiarios en los esquemas de participación de los programas sociales, así como a la;
- b) atención (gestión, cauce) que se da a dichos intereses

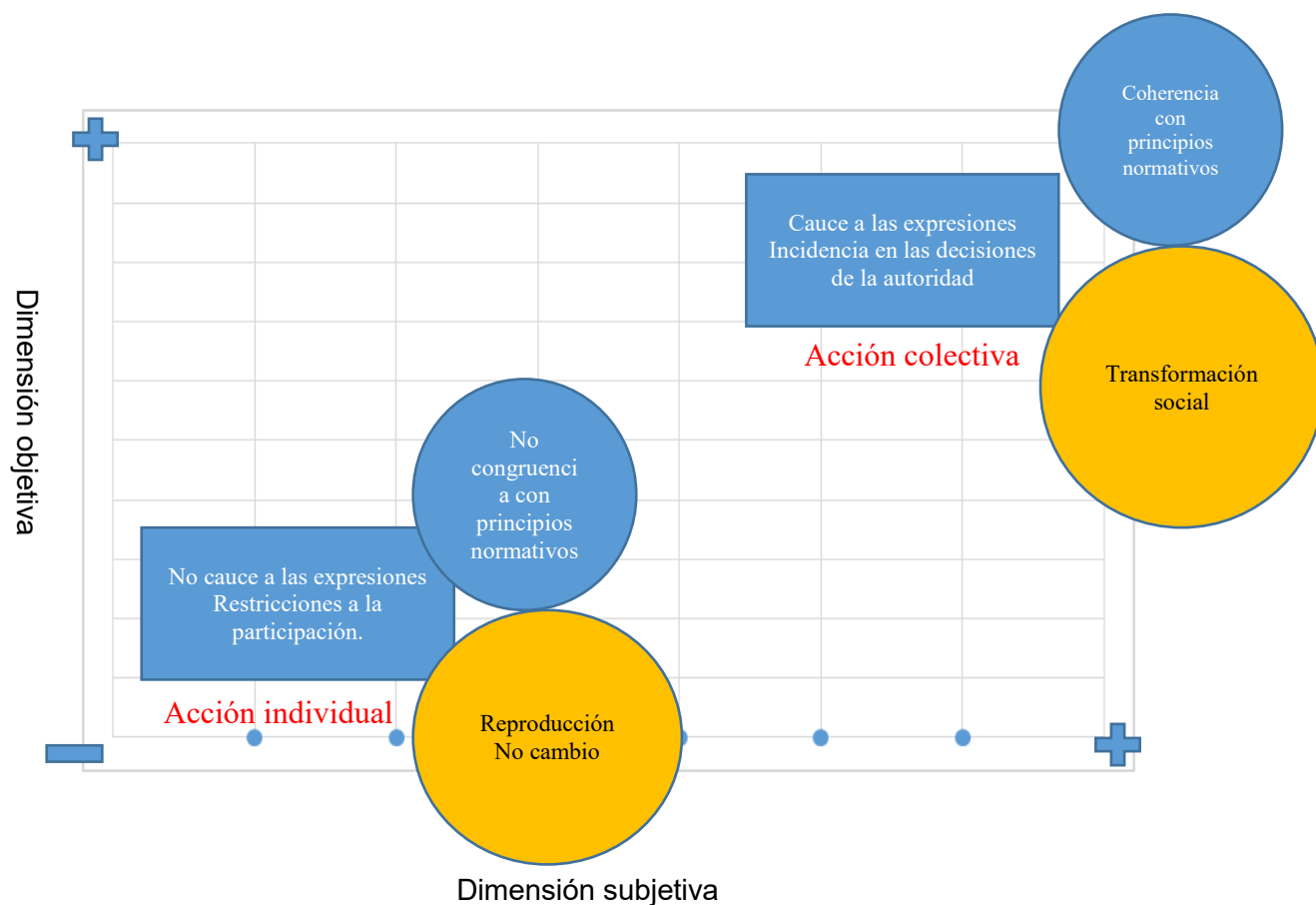
Sobre estos dos aspectos, expresión y atención de intereses, se debe también considerar por supuesto las dimensiones objetiva y subjetiva que se han propuesto para analizar a la participación social en este trabajo.

De forma esquemática, los apartados 4.2 y 4.3 que se refieren a la operacionalización de la participación social y del ser social e individual, respectivamente, se pueden representar de la siguiente manera:

---

<sup>134</sup> Lo cual llevaría a la disminución de la confianza y los acuerdos entre la población y las instituciones sociales respecto a la resolución de problemas y la atención de necesidades de la población. En cuanto al incremento de la individualidad en la acción y la fragmentación social, puede consultarse lo expuesto por Galeana de la O, Silvia; Sainz Villanueva, José Luis. Propuesta de intervención comunitaria que tiene como directriz la reconfiguración de ejes y lazos comunitarios. En, Cano Soriano, Leticia (Coord.), *Política social y sociedad civil: retos para alcanzar la equidad y la justicia social*. Universidad Nacional Autónoma de México, Escuela Nacional de Trabajo Social, 2015. (págs. 455-456)

## Esquema B. Diseño general de operacionalización.



Al aislar los elementos principales a la definición de participación social, así como los elementos asociados a las nociones de ser social e individual, se pueden identificar los aspectos cuyas variaciones se buscarán identificar en la normatividad y en la práctica cotidiana de los esquemas de participación operados por los programas sociales, con lo cual se pretende lograr los siguientes:

### 4.4 Objetivos.

1. Determinar el grado de compatibilidad entre los esquemas de participación que operan los programas sociales y los principios que orientan dicha participación en la normatividad de la política de desarrollo social.
2. Develar las concepciones de individuo y sociedad que se derivan de la normatividad de la política social, así como de los esquemas de participación que operan los programas sociales.
3. Exponer las características de los esquemas de participación de los programas de la política social que facilitan o restringen las posibilidades de transformación de procesos sociales, de acuerdo con la percepción de los beneficiarios.

## 4.5 Hipótesis

De acuerdo con lo expuesto en el esquema general para la operacionalización, se puede observar que en este trabajo se asume que, luego de las indagaciones a realizarse en el ámbito documental y en campo, se podrán verificar los elementos que permitirán realizar afirmaciones cuyos planteamientos se ubicarán en algún punto del Esquema B. *Diseño general de operacionalización*, mismos que en su momento se podrán enfatizar o matizar, así como proponer su tratamiento para análisis subsecuentes. No obstante, en este momento es conveniente establecer los enunciados que se encontrarán subordinados a la investigación documental y al trabajo de campo, para poder determinar con base en el esquema referido, el comportamiento las variables expuestas anteriormente sobre la participación social bajo las dimensiones objetiva y subjetiva, lo cual se puede plantear a manera de la hipótesis siguiente:

Las divergencias entre las definiciones normativas y conceptuales de la participación social, respecto de los esquemas de participación que operan cotidianamente los programas sociales, evidencian limitantes a la acción colectiva, propiciando percepciones entre los beneficiarios que les impide concebirse como agentes de cambio de su entorno y les desincentivan a usar tales esquemas de la política social como espacios para la expresión y atención de sus intereses.

## 4.6 Diseño del plan para el acopio y análisis de información

Se propone considerar a las beneficiarias y los beneficiarios que participen en los esquemas de participación de los programas sociales de la Secretaría de Desarrollo Social a los que pertenecen, o bien que participen en los Comités Comunitarios de la Cruzada contra el Hambre,<sup>135</sup> toda vez que, como se mencionó en el primer capítulo de este trabajo, si se requiere abarcar en perspectiva los órganos de los programas sociales en donde se promueve la participación social, los Comités Comunitarios de la Cruzada contra el Hambre resultan fundamentales, dado que en ellos se busca que confluyan las acciones de los programas sociales<sup>136</sup> de la Secretaría de Desarrollo Social que cuentan con esquemas de

---

<sup>135</sup> Para pronta referencia, de acuerdo con el sitio Web de la SEDESOL, *Son los órganos de participación y de representación de una comunidad, sea urbana, rural o indígena, los cuales actúan como grupos que se organizan y se capacitan para formar un núcleo ciudadano en cada comunidad que les permita articularse con los tres órdenes de gobierno en la planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de las obras y acciones de los programas sociales federales que convergen en la Cruzada. Instrumentos de organización de la población que los tres órganos de gobierno reconocerán como instancias de participación y planeación comunitaria. Cfr. <https://www.gob.mx/sedesol/documentos/cnch-comites-comunitarios>*

<sup>136</sup> Cabe reconocer que de acuerdo con la más reciente evaluación realizada por el CONEVAL denominada "Balance de la Cruzada Nacional Contra el Hambre 2013-2016", específicamente en el tema de la participación comunitaria

participación social, de acuerdo con lo establecido en los *Lineamientos de organización y funcionamiento de los Comités Comunitarios de la Cruzada contra el Hambre y de los Programas Sociales Federales*.<sup>137</sup>

Para el análisis de la participación social en dichos Comités Comunitarios se realizará, por un lado, un análisis documental y, por otro, una investigación en campo, directamente con las y los beneficiarios de los programas sociales.

Sobre el análisis documental, es necesario aclarar que se parte del reconocimiento de la participación social, como un proceso circunscrito a las regulaciones específicas que se detallan en los documentos normativos, los cuales determinan la visión institucional del Estado para promover la intervención de la población atendida por los programas sociales, por lo cual, como se ha planteado desde el capítulo 1, así como en los objetivos de este trabajo, se incluye en el Anexo 2 una *matriz* para realizar el *análisis documental*, considerando los principios legales en los que basa la política social, partiendo desde la Constitución Política, hasta los *Lineamientos para la operación de los Comités Comunitarios*, con el fin de verificar la congruencia entre los esquemas de participación y los principios que la orientan de acuerdo con la normatividad de la política de desarrollo social.

Para llevar a cabo lo anterior, se propone utilizar como ejes de análisis los cinco elementos que componen la definición de participación social que se han descrito en el numeral 4.2 de este capítulo, así como los dos aspectos asociados al ser social e individual que se trataron en el apartado 4.3, con lo cual se buscará ordenar el examen de los documentos legales y construir un marco explicativo para observar, entre otras cosas, la compatibilidad entre las orientaciones normativas de los documentos rectores y las regulaciones, respecto la operación de los Comités Comunitarios, tal como se planteó en el primer objetivo de este

---

implementada por dicha *Cruzada*, se detectó que su principal debilidad es la atención a los planes comunitarios que se elaboran en dichos Comités, debido a la falta de flexibilidad en la normatividad de las instancias responsables de atender las peticiones planteadas en los planes comunitarios, además que la oferta de apoyos a los beneficiarios de la *Cruzada* está determinada por la disponibilidad presupuestal de cada programa, por la planeación que cada programa realiza por separado y por la focalización que, a veces de manera coordinada en las estructuras previstas por la *Cruzada* y a veces de manera separada, se realiza para llevar los programas a los beneficiarios, ante lo cual, de acuerdo con ese mismo documento, se adoptaron una serie de acuerdos en la Comisión Intersecretarial para la instrumentación de la de la *Cruzada* contra el Hambre, a efecto lograr mayor coordinación institucional en los tres ámbitos de gobierno para atender de las demandas planteadas, asegurando que *Sí es posible atender las prioridades de los comités comunitarios*. Cfr. Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, 2016. Balance de la Cruzada Nacional Contra el Hambre 2013-2016, pág. 20. Consultado en [http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ECNCH/Paginas/Balance\\_Cruzada\\_Nacional\\_contra\\_el\\_hambre.aspx](http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ECNCH/Paginas/Balance_Cruzada_Nacional_contra_el_hambre.aspx)

<sup>137</sup> Cfr.: Lineamientos de organización y funcionamiento de los Comités Comunitarios de la Cruzada contra el Hambre y de los Programas Sociales Federales, Capítulo primero, Disposiciones generales, Lineamientos primero a quinto. Consultados en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5305525&fecha=04/07/2013](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5305525&fecha=04/07/2013)

trabajo en cuanto a *Determinar el grado de compatibilidad entre los esquemas de participación que operan los programas sociales y los principios que orientan dicha participación en la normatividad de la política de desarrollo social.*

Asimismo, se aplicará una entrevista a titulares beneficiarias(os) de los programas sociales que participan en los mencionados Comités Comunitarios, aunque no necesariamente se aplicarán en el marco de las sesiones de los Comités, toda vez que se presume que las respuestas a las entrevistas pueden verse influidas por la presencia del personal que labora en alguno de los programas sociales.<sup>138</sup>

En resumen los instrumentos para el acopio de información se detallan a continuación:

- a) Matriz de análisis documental. Como se refirió anteriormente, se pretende realizar una síntesis sobre lo que se entiende por participación social de acuerdo con los documentos normativos que orientan y regulan los esquemas de participación de los programas sociales, con el fin de resaltar los argumentos y realizar las comparaciones entre los distintos documentos,<sup>139</sup> así como extraer las conclusiones que tengan lugar, de acuerdo con la matriz de variables e indicadores que se muestra más adelante.
- b) Entrevista abierta. A partir de la matriz de variables e indicadores que se detalla más adelante<sup>140</sup>, se plantea realizar una serie de preguntas abiertas con el fin de obtener las percepciones sobre la participación de las(os) beneficiarias(os).

#### 4.7 Matriz de variables e indicadores.

En la matriz que se presenta más adelante, se describen cada una de las variables a indagar, las cuales se basan en los cinco elementos de la participación social que se han abordado, así como los aspectos relacionados con la expresión y cauce de los intereses relacionados con las concepciones de ser social e individual, junto con los indicadores cuyas variaciones se buscará exponer para alcanzar los objetivos planteados y ensayar la hipótesis de trabajo. De la matriz de variables e indicadores se construirán los reactivos que

---

<sup>138</sup> Se pretende entrevistar a los y las beneficiarias en un ambiente ajeno al Comité Comunitario, a efecto de tener condiciones de mayor confianza sin presencia de los operadores de los programas sociales que pudieran inhibir o inducir (sesgar) las respuestas de las(os) entrevistadas(os), por lo que se buscará realizar entrevistas directamente en los domicilios o en espacios comunes de las localidades, colonias o barrios.

<sup>139</sup>

<sup>140</sup> De acuerdo con el documento “Elaboración de instrumentos de investigación” se denomina resumen analítico a este tipo de análisis documental, aunque se reconoce que también se incluyen aspectos del análisis crítico de los documentos. Cfr. “Elaboración de instrumentos de investigación”, elaborado en mayo de 2012 por Omar E. Becerra V.; Augusto Peñaloza, y Morella Osorio, págs. 24-26. Departamento de Investigación del Colegio Universitario de Administración y Mercadeo, Sede Caracas, Venezuela. El documento se puede consultar en: <https://nticsaplicadasalainvestigacion.wikispaces.com/file/view/guia+para+elaboracion+de+instrumentos.pdf> Cfr. “Elaboración de instrumentos de investigación”, op. cit. pág. 22.

integrarán cada uno de los instrumentos para obtener información que se han definido anteriormente. En función de lo anterior se detalla la siguiente matriz:

**Matriz de variables e indicadores.**

Variables de la participación social	Dimensiones		Instrumentos
	Objetiva	Subjetiva	
	Indicadores Se conocen / Se establecen:	Indicadores Se consideran:	
<p><b>a) Acción colectiva</b> Se refiere a la organización grupal de las actividades y temas de la participación en los que se considera al colectivo como una entidad, más que una agrupación de individuos aislados, de lo cual se infiere que la participación tiene alcances mayores para la transformación del entorno cuando es colectiva y con menos probabilidades de cambio cuando quien actúa son individuos buscando intereses aparentemente personales.</p>	<p>-Los temas / actividades / solicitudes / asuntos que se tratan en el Comité.</p> <p>-Se involucra al grupo /comunidad en los temas / actividades / solicitudes / asuntos que se tratan en el Comité.</p> <p>-Se realizan gestiones/ actividades de manera grupal o de forma individual para la atención de los asuntos temas que aborda el Comité.</p>	<p>La percepción de los temas / actividades / solicitudes / asuntos son:</p> <p>-Adecuados a las necesidades</p> <p>-Útiles para lograr su consecución</p> <p>-Suficientes para atender las necesidades</p> <p>-Incluyentes</p>	<p>-Matriz de análisis documental</p> <p>-Entrevista a beneficiarias(os)</p>

Variables de la participación social	Dimensiones		Instrumentos
	Objetiva	Subjetiva	
	Indicadores Se conocen / establecen:	Indicadores Se consideran:	
<b>b) Racionalidad</b> Se refiere a la consecución de los fines de los participantes a través de los medios que consideren apropiados para ello, para lo cual requieren tener conocimiento de tales fines y medios y de su aportación en el grupo en el que participan, así como de la participación del resto de los integrantes y de las instancias involucradas en la toma de decisiones que les atañen.	-Requisitos para participar -Mecánica de participación -Programación de eventos ( fechas, horarios) -Los temas a tratar - Las actividades a realizar - Los objetivos que se buscan alcanzar con las actividades -Las instancias involucradas y su papel	-Claros -Oportunos -Suficientes	-Matriz de análisis documental -Entrevista a beneficiarias(os)
<b>c) Autonomía</b> Se asocia con el poder para tomar decisiones sobre los aspectos que afecten el entorno social, ya sea de manera consensuada o con cierta independencia de la autoridad de tal forma que ésta no coarte la expresión de necesidades o asuntos que son de interés del grupo.	-Las necesidades/ solicitudes que se tratan en el Comité que son propuestos por los beneficiarias(os).	-Incluyentes -Se les da cauce -Se han logrado -Son de interés del grupo/comunidad	-Matriz de análisis documental -Entrevista a beneficiarias(os)
<b>d) Voluntaria</b> Se consideran las acciones no obligatorias ni condicionadas en las que la participación se realiza siguiendo en mayor medida las decisiones de los interesados por participar.	-Las condiciones para participar de manera condicionada o por decisión de los participantes.	-Incluyentes -De interés para los participantes	-Matriz de análisis documental -Entrevista a beneficiarias(os)



Variables de la participación social	Dimensiones		Instrumentos
	Objetiva	Subjetiva	
<p><b>e) Sujetos sociales con capacidad para incidir en el entorno</b> Variable que resume los resultados de las variables anteriores y que se concibe como una capacidad social que propicia la transformación de los procesos sociales</p>	-Los propósitos generales de la participación en los esquemas operados por los programas sociales.	-La participación propicia: atención a necesidades de la población cambios favorables en el entorno -Significado de la participación	-Matriz de análisis documental  -Entrevista a beneficiarias(os)
<p><b>f) Expresión de intereses</b> Busca indagar en las posibilidades que tienen los beneficiarios de manifestar sus intereses (demandas, solicitudes) de manera individual y/o colectiva dentro de los esquemas de participación de los programas sociales.</p>	Los requisitos para plantear necesidades / solicitudes / demandas, de manera individual o colectiva.	- Apertura a recibir peticiones  -Respeto a la expresión de solicitudes  -Libertad para manifestar intereses individuales o colectivos	-Matriz de análisis documental  -Entrevista a beneficiarias(os)
<p><b>g) Atención a los intereses</b> Es la posibilidad que tienen los beneficiarios de que sean tomados en cuenta los intereses que en su caso fueron expresados en los esquemas de participación; la gestión y el cauce que se les da a dichos intereses.</p>	Los mecanismos para la atención de las necesidades / solicitudes / demandas, de manera individual o colectiva.	-Cauce a los asuntos planteados por la comunidad o los individuos  -Confianza en participar para atender intereses individuales o colectivos en el futuro  -Se resuelven las peticiones planteadas de manera:  -Oportuna -Adecuada	-Matriz de análisis documental  -Entrevista a beneficiarias(os)

De acuerdo con lo expuesto hasta este punto, se han identificado y operacionalizado los conceptos de participación social, ser social y ser individual, estableciendo para ello las respectivas variables e indicadores sobre los cuales este trabajo buscará indagar, a través de dos fuentes de información:<sup>141</sup>

- a) Indirecta o secundaria: A través de la investigación documental de los principios normativos y las regulaciones que el Estado mexicano ha elaborado para promover la participación de los beneficiarios de los programas sociales.
- b) Directa o primaria: Por medio del trabajo de campo realizando por un lado entrevistas a beneficiarias(os) de programas sociales del ámbito federal.

Para obtener la información con arreglo a los conceptos y las variables descritas, se empleará en el caso de la fuente indirecta. Una matriz de análisis documental que se incluye en el Anexo 2. Para la obtención directa de información se empleara una entrevista con preguntas abiertas, la cual se puede consultar en el capítulo 5.

---

<sup>141</sup> Como se citó anteriormente, el diseño de las técnicas de investigación está basado en el documento preparado para el curso-taller “Elaboración de instrumentos de investigación”, realizado en mayo de 2012 por Omar E. Becerra V.; Augusto Peñaloza, y Morella Osorio, miembros del Departamento de Investigación del Colegio Universitario de Administración y Mercadeo, Sede Caracas, Venezuela. El documento se puede consultar en: <https://nticsaplicadasalainvestigacion.wikispaces.com/file/view/guia+para+elaboracion+de+instrumentos.pdf>

## Capítulo 5. La participación social institucional, convergencia entre el deber ser y la realidad.

En este capítulo se analizarán, por un lado, los documentos normativos en los que se establecen las principales orientaciones sobre la participación social; desde los principios generales, hasta las regulaciones específicas de los esquemas bajo los cuales operan los componentes de participación social de los programas sociales.

En un segundo apartado de este capítulo, se presentarán los resultados del trabajo de campo, en el cual se analizarán las entrevistas realizadas a beneficiarias(os) que acuden a los espacios dispuestos por los programas sociales para promover la participación social, considerando que asisten a los espacios descritos en los *Lineamientos de Organización y Funcionamiento de los Comités Comunitarios de la Cruzada contra el Hambre y los de Programas Sociales Federales*.

Para estudiar en este capítulo los dos aspectos, tanto el análisis documental como la información de las entrevistas, se emplearán las variables descritas en la matriz expuesta en el capítulo anterior, de tal manera que sea posible en un análisis posterior, develar algunos elementos que nos aproximen a aquello que provocan los esquemas de participación social en el ser individual y en el ser social; lo que produce en la sociedad y en las personas la participación social que se desarrolla desde los programas dirigidos en el ámbito federal con objeto de mejorar las condiciones de vida de la población mexicana.

De esta manera, lo que se propone abordar es, con base en el examen documental, analizar el *deber ser* que propone en los documentos normativos y contrastar este análisis con los resultados de las visitas de campo, y determinar con ello la correspondencia entre lo que se propone desde la normatividad y lo que ocurre en la operación, así como develar las concepciones de ser social e individual que generan los esquemas de participación social para, finalmente, intentar exponer aquellos elementos que posibilitan o impiden la transformación de los procesos sociales, de acuerdo los objetivos planteados en este trabajo.<sup>142</sup>

---

<sup>142</sup> Cabe recordar que, de acuerdo a lo que se detalló en el capítulo dos de la tesis, se entiende por *participación social*: Un proceso social que trasciende al acto individual y se realiza a través de acciones colectivas y organizadas, en las que los participantes, con cierta racionalidad y autonomía respecto de la autoridad, deciden de manera voluntaria tomar parte en actos colectivos con la intención de alcanzar un determinado propósito, generándose un actor colectivo con la capacidad de incidir en las decisiones relacionadas con su entorno. De esta definición se desprenden 5 elementos cuya operacionalización se trató en el capítulo cuatro. Adicionalmente, acerca del ser individual y el ser social que se vieron en el capítulo tres, se definieron dos aspectos que se refieren a la expresión de los intereses y a la atención de dichos intereses, lo cual quedó plasmado en la matriz de indicadores y variables del capítulo cuatro.

## 5.1 La participación social en México, de la Constitución Política a los Lineamientos de los Comités Comunitarios de la Cruzada contra el Hambre

De acuerdo con lo anterior, se muestran los elementos que se proponen en este trabajo como parámetros para analizar los preceptos relativos a la participación social que están contenidos en los documentos normativos, los cuales se refieren tanto a los términos de participación social como a las nociones del ser social e individual:

Variables para el Análisis documental						
Participación social					Ser social / individual	
a) Acción colectiva	b) Racionalidad	c) Autonomía	d) Participación Voluntaria	e) Sujetos sociales con capacidad para incidir en su entorno	f) Expresión de intereses	g) Atención de intereses
Se refiere a la organización grupal de las actividades y temas de la participación en los que se considera al colectivo como una entidad, más que una agrupación de individuos aislados, de lo cual se infiere que la participación tiene alcances mayores para la transformación del entorno cuando es colectiva y con menos probabilidades de cambio cuando quien actúa son individuos buscando intereses aparentemente personales	Representa a la consecución de los fines de los participantes a través de los medios que consideren apropiados para ello, para lo cual requieren tener conocimiento de tales fines y medios y de su aportación en el grupo en el que participan, así como de la participación del resto de los integrantes y de las instancias involucradas en la toma de decisiones que les atañen.	Se asocia con el poder para tomar decisiones sobre los aspectos que afecten el entorno social, ya sea de manera consensuada o con cierta independencia de la autoridad de tal forma que ésta no coarte la expresión de necesidades o asuntos que son de interés del grupo.	Se consideran las acciones no obligatorias ni condicionadas en las que la participación se realiza siguiendo en mayor medida las decisiones de los interesados por participar.	Variable que resume los resultados de las variables anteriores y que se concibe como una capacidad social que propicia la transformación de los procesos sociales	Busca indagar en las posibilidades que tienen los beneficiarios de manifestar sus intereses (demandas, solicitudes) de manera individual y/o colectiva dentro de los esquemas de participación de los programas sociales.	Es la posibilidad que tienen los beneficiarios de que sean tomados en cuenta los intereses que en su caso fueron expresados en los esquemas de participación; la gestión y el cauce que se les da a dichos intereses.

Los documentos normativos que se analizaron con base en las variables descritas, se enlistan a continuación:

---

### **Documentos a considerar para el análisis documental sobre los esquemas de participación social**

---

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	5. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018
2. Ley de Planeación	6. Programa Sectorial de Desarrollo Social
3. Ley General de Desarrollo Social	7. Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre.
4. Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social	8. Lineamientos de organización y funcionamiento de los Comités Comunitarios de la Cruzada contra el Hambre y de los Programas Sociales Federales

A partir de lo anterior, en el anexo 2 se incluye una reseña de los aspectos relacionados con la participación social y que se encuentran en los documentos normativos antes referidos, así como un breve análisis que permite distinguir la relación entre dichos preceptos y las variables descritas anteriormente, con lo cual es posible apreciar si existe una aproximación o no entre las definiciones formales establecidas la normatividad, respecto de los parámetros determinados para este trabajo sobre los términos de participación social y las nociones de ser social e individual.

A continuación se ofrece un panorama sobre los resultados del análisis mencionado, para cada uno de los documentos descritos, así como las conclusiones preliminares sobre este ejercicio, el cual, en un siguiente apartado de este capítulo, se contrastarán con las expresiones de los beneficiarios acerca de su participación en los programas sociales de los cuales reciben apoyos, de conformidad con lo planteado en el modelo de análisis (Ver: Esquema del diseño general de operacionalización del capítulo 4) , respecto a la dimensión objetiva (en este caso la normatividad) y la subjetiva (las percepciones de los beneficiarios).

#### 1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La Constitución establece en un nivel primer nivel general que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en ella y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección. Asimismo, expresa los derechos que son reconocidos como sociales en la Ley General de Desarrollo Social: educación, salud, alimentación, vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo, la seguridad social y los derechos relativos a la no discriminación.

Cabe señalar que los “*derechos sociales*” no son descritos como tales en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, además de que en la teoría jurídica dicho concepto no se encuentra del todo identificado, no obstante permite resaltar que dicho término conlleva una acepción más amplia de lo que se puede identificar estrictamente en términos jurídicos, ya que el concepto de “lo social”, aun cuando no tiene una única acepción jurídica,<sup>143</sup> pertenece por supuesto al objeto de las ciencias sociales, queriendo significar con ello, entre otros aspectos, la protección que el Estado debe otorgar a los derechos humanos. En este sentido, puede entenderse a los derechos sociales como *garantías sociales*, tales como las consideradas en los derechos de los pueblos indígenas establecidos en el artículo 2º constitucional; el derecho a la educación del artículo 3º, así como el derecho a la salud, al medio ambiente adecuado y a la vivienda digna a los que se refiere el artículo 4º.

No es objeto de este trabajo abordar el tema de la relación entre los derechos humanos contemplados en la Constitución y los derechos sociales, ni tampoco demostrar si es extensivo o equivalente en las leyes y reglamentos el uso del término de “derechos sociales” al de los “derechos humanos y sus garantías” que se emplea en el Capítulo I de la Constitución. Empero, se considera relevante hacer en este punto el señalamiento, dado que la Ley General de Desarrollo Social, como se verá más adelante, refiere en su artículo 1º que su objeto es “Garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución...”, siendo que tales derechos no se describen como tales en la Carta Magna, pero se puede asumir que tales derechos se encuentran en el Capítulo Primero de la Constitución, aunque no se hace explícito a cuáles derechos se refiere, ya que dicho apartado constitucional es muy amplio y en él se consideran aspectos como el proceso penal, la investigación de los delitos por parte del Ministerio Público, o los juicios criminales y sus instancias.<sup>144</sup> Debido a lo anterior es que en la Ley de Desarrollo Social se precisan los derechos sociales, siendo el artículo 6 en donde se definen como derechos para el desarrollo social: la educación, la salud, la alimentación nutritiva y de calidad, 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 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>145</sup>

---

<sup>143</sup> Véase: Luna Ramos, Margarita Beatriz. Los derechos sociales en la Constitución mexicana. En: Revista del Instituto de la Judicatura Federal, núm. 23, 2007. Disponible en [http://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/23/r23\\_4.pdf](http://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/23/r23_4.pdf).

<sup>144</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación, con la reforma más reciente del 27 de enero de 2016. Consultada en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/hm/1.htm>

<sup>145</sup> Otro aspecto que se podría analizar es el relativo al significado que actualmente tiene en la normatividad del Estado mexicano respecto al concepto de “Justicia Social”, el cual se refiere explícitamente en el Plan Nacional de

Respecto al análisis documental realizado de acuerdo con las siete variables propuestas, en la Constitución se puede mencionar que el único aspecto que no se encuentra resuelto de manera explícita es la forma en la que se dará atención a los intereses que en su caso exprese la población en las acciones de participación social, específicamente aquellas consideradas en la planeación nacional, ya que se asume la intervención de la población en este ámbito, con la capacidad para plantear sus propias demandas y necesidades en un marco de planeación democrática, deliberativa con cierta autonomía para plantear de forma voluntaria tales aspiraciones, sin embargo, aun cuando se contemplan espacios para la expresión de los intereses de la población, no se da cuenta de las pautas a seguir para atención de las demandas planteadas por los grupos o personas que intervengan en la planeación nacional.

## 2. Ley de Planeación

Esta ley considera partícipes en la planeación a diversos grupos sociales, incluyendo poblaciones indígenas, con el propósito de que expresen sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo (PND), así como de los programas contemplados en la misma ley, asumiendo que la población tiene la capacidad para realizar sus propios planteamientos para ser integrados en el PND. No obstante, son claros los preceptos que indican que la participación de la población debe sujetarse a los tiempos y mecanismos que disponga la legislación, limitando la posibilidad de hacer planteamientos que sean tomados en cuenta fuera de estas medidas, aun cuando no se obliga a la población a participar en los dispositivos que se dispongan para participar en la planeación, por lo que se concibe a la participación como un derecho que la población puede ejercer o no.

---

Desarrollo en diversos apartados, no obstante que la Constitución Política ni la Ley de Desarrollo Social hacen mención de dicho término y, a pesar de ello, se le describe como principio fundacional de nuestra nación. En el marco del tema "México incluyente", tanto en el diagnóstico de la parte introductoria, así como en la descripción de dicha meta se dice que: "Los niveles de pobreza, desigualdad y exclusión social que enfrenta México constituyen no sólo un desafío político y moral a la base misma de nuestro principio fundacional como nación sustentado en la *justicia social*, sino también una contradicción con el nivel de desarrollo alcanzado por nuestro país". Asimismo en el eje III "México con educación de calidad", a la letra se señala: "México es hoy una democracia que demanda una ciudadanía comprometida no sólo con el desarrollo económico, sino con la *justicia social*, los derechos humanos, la cultura de la legalidad, la transparencia, la seguridad y con plena conciencia de su papel en el mundo(...). Asimismo se le asocia en la conceptualización de "Seguridad Nacional", puesto que se amplía este concepto, para darle un *carácter multidimensional*: "...a través del combate a toda manifestación de violencia y delincuencia de alto impacto, se debe transitar hacia un modelo de Seguridad Nacional más amplio y de *justicia e inclusión social*, de combate a la pobreza, de educación con calidad, de prevención y atención de enfermedades, de equilibrio ecológico y protección al ambiente, de promoción del desarrollo económico, social y cultural, (...)".

Asimismo, se especifica la expresión de opiniones e intereses de la población como una parte fundamental para la elaboración, actualización y ejecución de los programas derivados del PND, asumiendo que la población tiene la capacidad para realizar sus propios planteamientos, no obstante que no se hace mención a la atención a tales planteamientos, es decir, a cómo serán tomados en cuenta las expresiones de los intereses derivados de los mecanismos de consulta.<sup>146</sup>

### 3. Ley General de Desarrollo Social

Desde este documento legal se considera a la participación social como un derecho que las personas y las organizaciones pueden ejercer de manera individual o colectiva, considerando que la población tienen la capacidad para formular sus propuestas y demandas, así como para evaluar los programas y acciones de desarrollo social. Al igual que en la Ley de Planeación, se considera a la participación organizada que es promovida por las autoridades en los tres ámbitos de gobierno, a través de los mecanismos y en los tiempos que éstas establezcan, por lo que no se deja espacio para propuestas que se desarrollen al margen del marco institucional.

Aun cuando en la ley se considera que la participación es un derecho que corresponde a las personas y a las organizaciones ejercerlo o no, se asume que las personas y las organizaciones tienen capacidad para incidir en la formulación, ejecución y evaluación de las acciones de desarrollo social, por lo que se colige que este derecho podría estar supeditado a las capacidades de la población para formular tales propuestas.

Al igual que en los preceptos anteriores, se da cabida a la expresión de intereses de la población, así como a su derecho para formular propuestas relacionadas con las acciones de desarrollo social, desde su diseño hasta su evaluación, no obstante no se hace mención explícita a las líneas que deberá seguir la atención a dichas propuestas que pudieran realizarse desde iniciativas individuales o colectivas.

Por otro lado, cabe señalar que la Ley menciona al mismo tiempo nueve numerales como derechos y obligaciones (artículo 10), sin hacer distinción entre ellos, por lo que en el momento de su interpretación en regulaciones más específicas, como las reglas de

---

<sup>146</sup> Otro aspecto a considerar es el desarrollo del Sistema de Planeación Nacional y las limitaciones que este representa para el seguimiento al cumplimiento de las metas nacionales, así como de las propuestas que desde la sociedad civil se realicen, de acuerdo con lo que la misma ley establece pero que en la realidad no se despliega con todo su potencial. Al respecto puede consultarse: Pérez Espíndola, C. “Análisis del Sistema Nacional de Planeación: sus fortalezas y la necesidad de reivindicarlo”. Tesis de Maestría en Administración Pública Estatal y Municipal. Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro. Disponible en: <http://ri.uaq.mx/bitstream/123456789/865/1/RI000427.pdf> (Consultado el 13 de septiembre de 2016).



operación de los programas sociales, podrían tomarse indistintamente como prerrogativas de los beneficiarios, o bien como requisitos que tienen que cumplir para recibir los apoyos de los programas o para permanecer dentro de ellos.

#### 4. Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social

Establece que las entidades, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán promover la participación de los beneficiarios, así como de las instituciones (de educación, tanto públicas como privadas, las organizaciones campesinas y de trabajadores, sociedades cooperativas, comunidades, organizaciones de la sociedad civil y demás formas de organización de los sectores social y privado legalmente reconocidas), por lo que se entiende que al dar cabida a formaciones legales, se limitan las posibilidades de participar para los individuos o asociaciones que no necesariamente tengan una constitución legal. Asimismo, se da por hecho que las personas y las organizaciones, tienen capacidad para formular sus propuestas y demandas, así como para evaluar los programas y acciones de desarrollo social.

El reglamento, invocando los principios que la Ley General de Desarrollo Social y la Ley de Planeación disponen para la promoción de la participación social, asume a ésta como un derecho que las personas y las organizaciones pueden ejercer, sin estar obligadas a ello. De igual forma, establece las facultades de las autoridades de los tres ámbitos de gobierno para fomentar la participación social.

Como en los casos de los preceptos anteriormente referidos, el reglamento no establece pautas ni mecanismos sobre la forma en que se daría respuesta a las peticiones o propuestas que se realicen de manera individual o colectiva desde la sociedad.

#### 5. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

Desde el Plan se propone una política social *de nueva generación* que gira en torno al ciudadano, al ubicarlo como un agente de cambio; como el “protagonista de su propia superación”, lo cual puede lograr por medio de su participación activa. Aun cuando se reconoce que, en el marco de una nueva productividad social, se promoverá la más amplia participación social, el plan de acción correspondiente a la meta *II. Un México Incluyente*, específicamente en el numeral *II.2 Integrar una sociedad con equidad, cohesión social e igualdad de oportunidades*, se hace manifiesto el interés del Plan en concebir al individuo como el agente de cambio y el principal actor de su desarrollo, lo cual confiere a la participación social una acepción de actos individuales, en detrimento de acciones colectivas que de manera organizada puedan incidir en el entorno y generar procesos de

transformación social.

En consonancia con los documentos normativos analizados, en el Plan se asume que la población; las personas y las organizaciones, poseen capacidades que les permitirán formular sus propuestas y establecer sus demandas con relación a distintos momentos de la planeación así como en la evaluación de las acciones y programas de desarrollo social.

Cabe mencionar que en el Plan se establece como obligación para la autoridad el fomento a la participación de las comunidades y pueblos indígenas en la planeación y gestión de su propio desarrollo comunitario, procurando con ello asegurar el respeto a sus derechos y formas de vida. Asimismo promueve el fortalecimiento de los actores sociales que impulsan el desarrollo social de los grupos en situación de vulnerabilidad y rezago, sin constreñir la participación a los mecanismos institucionales, en contraste con lo establecido en la Ley General de Desarrollo Social y su reglamento, así como en la misma Ley de Planeación.

El Plan, siguiendo los términos en los que la Ley General de Desarrollo Social y la Ley de Planeación disponen respecto a la promoción de la participación social, se asume que ésta es un derecho que corresponde a las personas y a las organizaciones ejercerlo, dando por asentado que las personas y las organizaciones tienen capacidad para incidir en la formulación, ejecución y evaluación de política de desarrollo social. De esta forma concibe a la participación social como un elemento indispensable en el diseño, ejecución, evaluación y retroalimentación de los programas sociales, asumiendo que en dicha participación se expresan los intereses de la población, sin embargo, no se establecen lineamientos sobre la forma en que se atenderán las demandas o propuestas que se realicen de manera individual o colectiva.

## 6. Programa Sectorial de Desarrollo Social

Siguiendo lo planteado en el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa coincide en plantear un *desarrollo social de nueva generación* basado en enfoque de ciclo de vida de la persona, que busca proteger al individuo en los momentos más vulnerables de su vida. De igual forma, ubica a las personas como agente de cambio y protagonistas en la consecución de sus derechos, empero, ello a través de la organización comunitaria. Considera a los beneficiarios como titulares de derechos, los cuales pueden ser exigibles por vías legales, con el fin de transparentar la relación entre estado y la persona. Resalta que, no obstante que se reconoce la organización comunitaria, ésta se considera como un medio para lograr que las personas, de forma individual, busquen materializar sus derechos.

Asimismo coincide con los preceptos anteriormente referidos en cuanto a conferirles a los

participantes la capacidad suficiente para incidir en la planeación, la ejecución y la evaluación de los programas institucionales.

El Programa propone integrar en las acciones de planeación de los programas sociales, la realización de diagnósticos que se elaboren a través de instancias denominadas Comités Comunitarios, los cuales se analizarán más adelante.

Se hace manifiesto en el Programa que a través de la participación, las personas y los grupos sociales pueden tener el control y la dirección de su propio desarrollo, no obstante para ello la participación debe darse a través de los canales y los parámetros que los programas sociales dispongan, a través de esquemas de participación que se configuran a por medio de comités y redes comunitarias, los cuales están necesariamente vinculados a las instituciones públicas y por ende a las regulaciones que estas dispongan.

No se hace explícita la obligatoriedad para participar, por lo que se asume que los beneficiarios pueden hacerlo o no, siendo el cauce de la participación los mecanismos institucionales, en los cuales los las comunidades y grupos organizados están convocados a defender y fomentar sus intereses colectivos, así como a participar en el diseño, ejecución, evaluación y retroalimentación de los programas sociales, asumiendo que en dicha participación se expresan los intereses de los beneficiarios, pero, como en los casos anteriores, sin establecer los lineamientos para dar atención a las demandas o propuestas que se realicen.

#### 7. Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre

Se especifica en el decreto que la estrategia de la *Cruzada contra el Hambre* busca promover la participación comunitaria como uno de sus principales propósitos, a través de los esfuerzos que en materia de erradicación del hambre realicen los tres órdenes de gobierno, junto con el sector social y privado, así como con el apoyo de entidades internacionales, para lo cual se crearán *Comités Comunitarios* en los que se prevé la participación de las personas que reciben apoyos de los programas sociales del gobierno federal en la elaboración de diagnósticos comunitarios y en acciones que permitan resolver la problemáticas definidas en estos últimos, de lo cual se deriva que los beneficiarios de los programas sociales, tienen capacidad para participar en tareas de supervisión, ejecución y demás acciones que conduzcan al cumplimiento de los objetivos de la estrategia en mención.

Es importante mencionar que muchos de los aspectos contemplados en las variables que se emplearon para el análisis documental no están consideradas en el decreto, no obstante

se menciona que corresponde a la Secretaría de Desarrollo Social emitir los lineamientos bajo los cuales operaran los comités comunitarios y que en dichos lineamientos deberán se establecer a detalle las características y mecanismos bajo los cuales operarán dichos comités. En este sentido no se establece el grado de autonomía de los comités, así como si la participación de los beneficiarios podrá ser voluntaria o deberá ser obligatoria o la forma en que se podrán atender los planteamientos que se lleguen a expresar en los diagnósticos comunitarios que se lleguen a formular.

De igual forma cabe resaltar que en el Decreto se pondera en mayor medida la participación social hacia la erradicación del hambre, lo cual limita la capacidad de la participación de los beneficiarios para incidir en otros aspectos de su entorno. En este sentido tampoco se menciona la posibilidad para que se expresen intereses de la comunidad, dado que se tiene una intención de orientar la participación en mayor medida hacia la supervisión de las acciones de la estrategia de Cruzada contra el Hambre y a la complementariedad con las acciones que el gobierno federal se proponga desplegar.

#### 8. Lineamientos de organización y funcionamiento de los Comités Comunitarios de la Cruzada Contra el Hambre y de los Programas Sociales Federales

Los Lineamientos conciben a los Comités como instancias incluyentes y plurales, organizados y capacitados, que en cada comunidad se organizan para articularse con instancias de los tres ámbitos de gobierno, con la finalidad de involucrar a los beneficiarios de los programas sociales y a la comunidad en general, en los procesos de planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de las obras y acciones de los programas sociales federales que confluyen en la estrategia de la cruzada contra el hambre.

Se asume que los participantes en los comités comunitarios poseen capacidad para llevar a cabo el diagnóstico y elaborar planes para el desarrollo comunitario, así como actividades relacionadas con la planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones desplegadas por los programas sociales del orden federal.

Se instituye como órgano máximo de decisión a la Asamblea General integrada por miembros de la comunidad, sin que se especifique el proceso de integración de la misma, la cual podrá tomar las resoluciones para hacer constar que los integrantes de la mesa directiva de los Comités son elegidos democráticamente y, al mismo tiempo con la facultad para remover de su cargo a dichos integrantes, por lo cual los integrantes de la Mesa Directiva están sujetos a las determinaciones mayoritarias de la Asamblea General, la cual está conformada por miembros de la comunidad y beneficiarios de programas sociales.

Para la instalación de los Comités se establece la formalización de un *Acta Constitutiva*, la cual deberá estar avalada por el representante de la Secretaría de Desarrollo Social, para lo cual deberá estar signada por el total de los beneficiarios de los Programas Sociales Federales que concurren en la Cruzada y que pretendan constituir dicho Comité.

En los Lineamientos no se hace explícita la obligatoriedad para participar en los Comités o en la Asamblea General, sin embargo se abre la posibilidad para que participe la comunidad en general, además de los beneficiarios de los programas sociales.

Asimismo se precisa como una función de los Comités, detectar y priorizar la problemática existente en la comunidad, así como aprobar los diagnósticos y llevar a cabo los planes para el desarrollo de la comunidad, por lo cual se asume que el Plan Comunitario que apruebe la Asamblea General, contiene los intereses de la comunidad y que para su atención se delega la responsabilidad en las figuras denominadas vocales que asumen la responsabilidad de participar en Comisiones de Trabajo que establezca la Asamblea General, con objeto de atender cada uno de los de los problemas planteados en los planes comunitario.

En este punto cabe señalar que este documento es el único de los analizados en donde se menciona de manera clara y directa de qué forma se dará atención a los planteamientos que la población realice a través de los procesos de participación de los programas sociales, siendo esto una responsabilidad asignada a los mismos beneficiarios, que son designados como vocales de las comisiones de trabajo determinadas por la Asamblea General, las cuales tienen entre sus funciones dar solución los problemas planteados, así como atender los indicadores que se establezcan en los planes comunitarios.

## 5.2 Conclusiones sobre el análisis documental

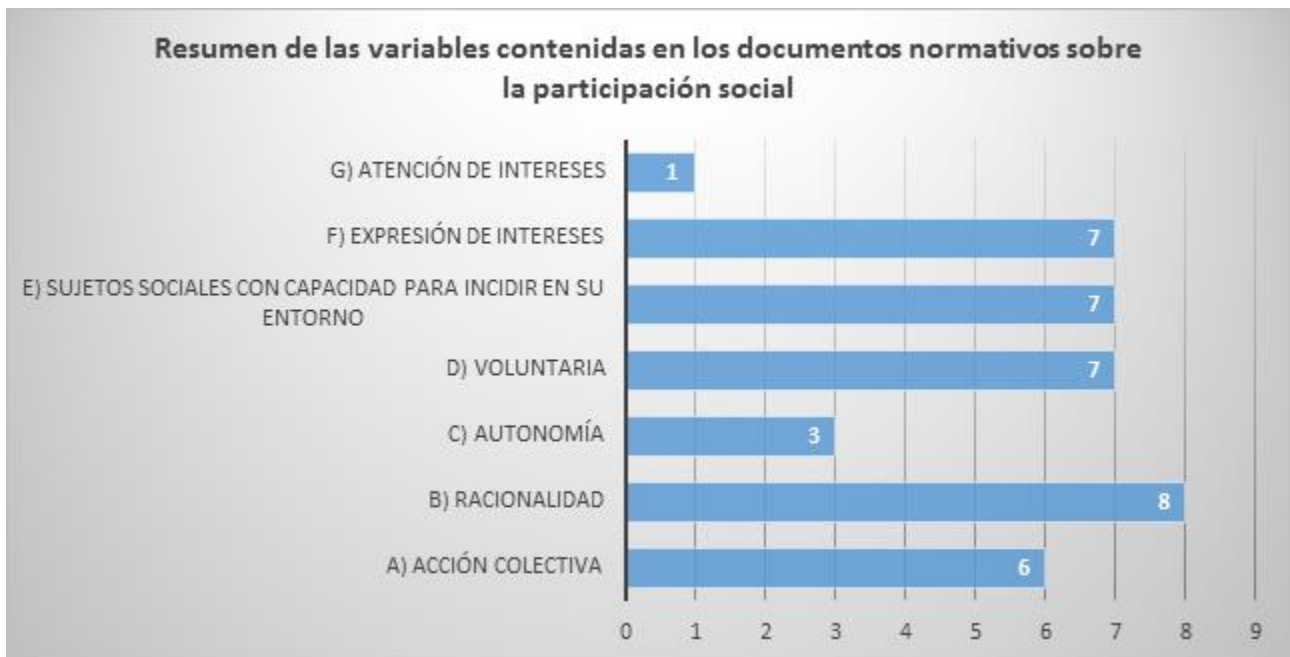
Como puede consultarse en el anexo 2, en donde se reseñan y analizan con mayor detalle los aspectos relacionados con la participación social que se extrajeron de los documentos normativos descritos en el apartado anterior, se puede puntualizar de manera esquemática las variables definidas en este trabajo para la participación social y el ser social e individual que resultaron estar en dichos documentos normativos, con lo cual se podrán derivar algunas consideraciones finales de este ejercicio.

En la tabla que se muestra a continuación, se describen en la primera columna, los títulos de las variables referidas al inicio del apartado previo, y en la fila superior, se detallan los nombres de los documentos analizados. Para cada una de las variables y de los documentos se muestra de manera binaria (1 ó 0) cuando se considera que dicha variable

se incluye en el precepto legal, o bien cuando sucede lo contrario (0), tal como puede observarse:

Variable	Documentos en los que se consideran las variables de la participación social								# total de documentos que consideran las variables
	Constitución política de los estados unidos mexicanos	Ley de Planeación	Ley General de Desarrollo Social	Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social	Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018	Programa Sectorial de Desarrollo Social	Decreto del Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre Desarrollo Social	Lineamientos de los Comités Comunitarios de la Cruzada contra el Hambre y de los Programas Sociales Federales	
a) Acción colectiva	1	1	1	1	0	0	1	1	6
b) Racionalidad	1	1	1	1	1	1	1	1	8
c) Autonomía	1	0	0	0	1	0	0	1	3
d) Voluntaria	1	1	1	1	1	1	0	1	7
e) Sujetos sociales con capacidad para incidir en su entorno	1	1	1	1	1	1	0	1	7
f) Expresión de intereses	1	1	1	1	1	1	0	1	7
g) Atención de intereses	0	0	0	0	0	0	0	1	1
# Total de variables consideradas en cada documento normativo	6	5	5	5	5	4	2	7	

Asimismo, en el gráfico siguiente se puede observar el número de veces en que cada una de las variables se incluye en los ocho documentos normativos analizados.



Con base en lo anterior, se pueden plantear algunas aseveraciones para posteriormente elaborar las conclusiones de este ejercicio de revisión documental, con base en la propuesta metodológica definida en el capítulo cuatro, así como en las definiciones presentadas en los capítulos previos acerca de la participación social, el ser individual y el ser social.

- a) A excepción de los *Lineamientos de los Comités Comunitarios de la Cruzada contra el Hambre y de los Programas Sociales Federales*, en la normatividad relativa a la participación social se establecen las pautas y mecanismos mediante los cuales se propone recuperar las demandas, planteamientos, aspiraciones, etcétera, que la población, ya sea de manera individual o colectiva pudiera llegar a plantear, sin embargo no se consideran las formas en las cuales dichos intereses de la población pueden ser atendidos.
- b) Los cauces a través de los que las expresiones de la población se pueden recuperar para aportar a los ejercicios de diseño, ejecución y evaluación de los programas y la política social en general, están acotados por las regulaciones y mecanismos institucionales que se dispongan desde el orden de gobierno que determine la normatividad, constriñéndose, por un lado, la posibilidad de incluir las propuestas que de manera informal se pudieran presentar y, por ende, limitando la autonomía de la población para expresar sus intereses fuera de los espacios y las regulaciones gubernamentales.

- c) Se asume que la población tiene capacidad para formular propuestas de manera individual o colectiva, sin reparar en la que tal capacidad no necesariamente está presente en toda la población que desee manifestar sus demandas o propuestas, excluyendo de participar a una parte de la población, lo cual conlleva una contradicción en el sentido de que la normatividad por una lado, concibe una población con la racionalidad y capacidad suficientes para influir en las decisiones de gobierno y, por tanto, con capacidad para incidir en su entorno, pero al mismo tiempo, no se repara en las limitaciones sobre la autonomía que imponen las regulaciones como se señaló en el inciso anterior, así como aquellas derivadas de la falta de conocimiento y experiencia de la población para hacer planteamientos formales a través de los mecanismos institucionales.
- d) En documentos centrales como el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa de Desarrollo Social, se observa un énfasis en el individuo como *agente de cambio* dentro de la política social de nueva generación, en la que la acción individual se afirma como la vía para la superación personal. Aun cuando se proponga la más amplia participación social, ésta última se considera una vía a través de la cual se realiza el individuo como protagonista de su propio desarrollo, por lo cual el cambio del cual el individuo se propone como agente se limita a su entorno personal, y no como un agente de cambio social organizado en la acción colectiva.

Con base en el resumen de resultados descrito se da cuenta a continuación de la relación entre el análisis documental realizado y la explicación de las variables que aportan elementos para configurar algunas conclusiones basadas en los conceptos y en la propuesta metodológica planteada para este trabajo.

- Desde los principios expresados en la normatividad, la participación social se encuentra acotada por espacios, regulaciones y mecanismos institucionales en los que se da cabida a la expresión formal de intereses (demandas, necesidades opiniones, etcétera), pero no se alude a la forma en la que se dará atención a los mismos, lo cual podría propiciar incertidumbre acerca del resultado que puede tener para las personas y organizaciones el acto de participar y, posiblemente, el incumplimiento de sus expectativas en cuanto a la utilidad que representan los esquemas institucionales de participación para incidir en las decisiones de la autoridad, desincentivando su uso como espacios para la expresión y atención de los intereses que identifiquen en su entorno inmediato.
- Las limitantes a la acción colectiva expresadas en la normatividad, al enfatizar al



sujeto como responsable de su propio desarrollo y agente de cambio, podría propiciar percepciones entre los beneficiarios que les impiden concebirse como agentes colectivos con capacidad para incidir en su entorno y atender problemas que no solamente les afecten de manera personal, sino que puede conllevar causas que afecten a la colectividad de manera generalizada, lo cual no sería posible atender bajo una perspectiva que conciba la acción social como voluntad individual.

Las aseveraciones asentadas podrán ser contrastadas con las percepciones que los y las beneficiarias de los programas sociales manifiesten a través de la entrevista, con lo cual se estará en condiciones de atender los objetivos planteados en este trabajo, así como refutar, comprobar o reformular la hipótesis propuesta <sup>147</sup> y, adicionalmente, enunciar algunas pautas para la intervención desde la disciplina del trabajo social.

### 5.3 ¿Quiénes participan, participan? Experiencias de las y los beneficiarios

Con base en información recabada a través de 15 entrevistas a beneficiarias, se identificaron algunas de las percepciones de quienes reciben apoyos de los programas sociales y que asisten a las reuniones realizadas en el marco de esquemas institucionales de participación social.

Una de las primeras conclusiones que se pueden extraer a partir de las respuestas que las beneficiarias dieron en diversas partes de las entrevistas, es que, bajo el esquema actual de participación social desplegado por el programa analizado, <sup>148</sup> se dificulta concebir a la

---

<sup>147</sup> Para pronta referencia se describen a continuación los objetivos propuestos y la hipótesis planteada:

Objetivos:

1. Determinar el grado de compatibilidad entre los esquemas de participación que operan los programas sociales y los principios que orientan dicha participación en la normatividad de la política de desarrollo social. 2. Develar las concepciones de individuo y sociedad que se derivan de la normatividad de la política social, así como de los esquemas de participación que operan los programas sociales. 3. Exponer las características de los esquemas de participación de los programas de la política social que facilitan o restringen las posibilidades de transformación de procesos sociales, de acuerdo con la percepción de los beneficiarios.

Hipótesis: "Las divergencias entre las definiciones normativas y conceptuales de la participación social, respecto de los esquemas de participación que operan cotidianamente los programas sociales, evidencian limitantes a la acción colectiva, propiciando percepciones entre los beneficiarios que les impide concebirse como agentes de cambio de su entorno y les desincentivan a usar tales esquemas de la política social como espacios para la expresión y atención de sus intereses".

<sup>148</sup> En el anexo tres se precisa que de acuerdo con lo expuesto en el primer capítulo de la tesis (apartado 1.3), y conforme a lo señalado en la normatividad vigente, los dispositivos de participación social de los programas federales, quedan supeditados en a lo dispuesto por los lineamientos de los Comités Comunitarios de la Cruzada contra el Hambre, por lo que en su momento se asumió como factible considerar a dichas instancias sobre las cuales sería posible indagar el comportamiento de las variables definidas para el presente trabajo. No obstante, al realizar las entrevistas en campo, se encontró que las beneficiarias entrevistadas no identificaron el nombre de dichos Comités de la Cruzada contra el Hambre, y declararon no participar en ellos. Por lo anterior, y de acuerdo con las respuestas de las personas entrevistadas, se obtuvo información de la participación que se realiza bajo el esquema de PROSPERA,

comunidad como una entidad con capacidad para la acción colectiva. Por el contrario, se encontraron más elementos que llevan a concluir que los beneficiarios se conciben mayormente en su condición de receptores de apoyos (agentes pasivos) que deben cumplir con los requisitos que se solicitan para permanecer en el programa y, por lo tanto, para que la emisión de los apoyos monetarios se mantenga constante. De esta forma, la interacción entre los y las beneficiarias y el programa social se circunscribe a la dotación de información acerca de las actividades, trámites, eventos y demás acciones que se emiten desde el ámbito institucional, para que los beneficiarios, de manera individual, realicen acciones que principalmente coadyuven a conservar el funcionamiento de los ciclos operativos.

Las percepciones de las beneficiarias que se recabaron coinciden en que se debe cumplir con la asistencia a las sesiones de convocadas por el programa en el que están inscritas, ya que en caso de no hacerlo, los apoyos monetarios que reciben se podrían ver disminuidos o suspendidos, así como ocasionar *la baja* del padrón de beneficiarios. En este sentido, la asistencia a las reuniones se percibe como una obligación y al mismo tiempo un medio que les permite, sobre todo, recibir apoyos económicos, y no necesariamente como una posibilidad para plantear y gestionar los problemas y asuntos de la realidad cotidiana que enfrentan en su entorno próximo.

En correspondencia con los resultados de las entrevistas, se hace manifiesta la no posibilidad de expresar intereses o proponer algún asunto en dichos espacios de participación, que tuviera relación con alguna problemática identificada de manera individual o colectiva por parte de los y las beneficiarias, siendo que, conforme lo expresaron las personas entrevistadas, las problemáticas de su entorno se relacionan con la falta o deterioro de servicios, tales como electricidad, agua, transporte y pavimentación, lo cual no ha sido planteado en ningún momento en el desarrollo de las reuniones en comento.

En relación con lo anterior, se cuestionó durante las entrevistas acerca de las instancias en los que se plantean dichas problemáticas, así como del cauce que en su caso se les llega a dar, identificándose la carencia y falta de capacidad de espacios institucionales para su atención en el ámbito local, por lo que se acude a la organización vecinal para solucionar los señalados problemas en los servicios públicos. En este sentido se tiene evidencia de

---

Programa de Inclusión Social, debido a que fue el único programa que se logró identificar en campo que ofreciera espacios para la participación por parte de sus beneficiarios(as). Sin embargo, aun cuando los espacios inicialmente considerados fueran los mencionados Comités de la Cruzada, se logró indagar sobre las percepciones de las personas que asisten a los aparatos que dispone el gobierno federal para fomentar la participación social entre los beneficiarios de programas sociales, sin menoscabo de los propósitos de la investigación objeto de la tesis y del correspondiente modelo de análisis.

que la atención a los intereses de los beneficiarios no encuentra cauce en los esquemas de participación social institucionales.

Asimismo, se pudo constatar la separación entre las instancias del orden federal y local que se identifica a partir de las respuestas dadas por las beneficiarias durante las entrevistas, ya que, si bien se percibe como beneficio el recibir apoyos principalmente monetarios para mejorar la economía familiar, al mismo tiempo se reconocen otro tipo de necesidades que no son cubiertas por las instancias del orden federal, tales como carencias o deficiencias de los servicios públicos, lo cual afecta evidentemente su entorno inmediato, pero que en los esquemas actuales de participación social, no es posible plantear en las reuniones a las que convoca el programa, dado que las entrevistadas consideran que el cauce *natural* de este tipo de asuntos debe ser a través de las autoridades del ámbito local (delegacional o municipal), lo cual conlleva una desarticulación entre las competencias y atribuciones de las autoridades de ambos órdenes de gobierno, que impide armonizar las aspiraciones de coordinación en la actuación de dichas autoridades como resultado de las acciones que debieran propiciarse a través de los mecanismos de participación de los programas sociales, conforme lo establecido en la normatividad sobre el desarrollo y la participación social que se abordó en el apartado anterior de este capítulo.

Adicionalmente, las gestiones y los trámites que pudieran realizar los y las beneficiarias para mejorar su contexto próximo, se encuentran limitadas dada la percepción generalizada, que se pudo verificar a través del trabajo de campo, de que las reuniones entre beneficiarias(os) no son permitidas, porque se pueden prestar a que hagan mal uso del programa social, o también que proporcionar información a quien(es) no pertenecen al programa puede derivar en la suspensión temporal de sus apoyos y eventualmente en su baja definitiva del programa. Asimismo se pudo constatar que la oferta de otros servicios que los beneficiarios pudieran aprovechar no es tomada en cuenta, dado que, como beneficiarios del programa solamente “pueden” recibir aquellos servicios que desde el mismo programa se disponga, dado que las estrategias que se despliegan son nacionales, con características que deben ser homogéneas para todos los beneficiarios, porque de otra forma implica que se podrían contravenir los ciclos operativos y las disposiciones generales del programa.

Las situaciones descritas que se identificaron aportan elementos para considerar limitantes a la acción colectiva que pudiera generar de eventos organizados por parte de la población tendientes a atender problemáticas de su entorno inmediato, no solamente dentro del ámbito institucional normado por el programa, sino también fuera de él, afectando otras

esferas de la vida social que no están reguladas por el mismo y reduciendo los lazos de solidaridad y cohesión en la población, debido a cierto grado de impedimento (reales o subjetivos; formales e informales) que se imponen los beneficiarios para encabezar o sumarse a causas comunes que requieran de la acción colectiva, incidiendo al mismo tiempo de manera negativa en la autonomía que se requiere para tomar decisiones como colectividad y con base en ello determinar sus intereses, así como participar en las decisiones mismas del programa social en el cual se supone, de acuerdo con los principios normativos que lo rigen, los beneficiarios deberían ser “...agentes de cambio y protagonistas en la materialización de sus derechos, a través de la organización comunitaria”.<sup>149</sup>

Para concluir este capítulo y como soporte de las aseveraciones anteriores, se presenta a continuación la información relativa al trabajo de campo realizado en concordancia con el marco de análisis y los objetivos presentados en el capítulo cuatro de la tesis.

Como primer punto, se describe el proceso general que se llevó a cabo para el acopio de información (*Las entrevistas y el levantamiento de información*), desde la descripción de las variables y la elaboración de la entrevista, para posteriormente en dos apartados subsecuentes, exponer una síntesis de la información recabada (*Síntesis de las respuestas brindadas por las beneficiarias durante las entrevistas*), así como del contexto en el que esto se llevó a cabo (*Referencias del contexto: observaciones sobre el entorno y la entrevista grupal*).

Antes de dar paso a la descripción del trabajo de campo es importante aclarar que, conforme se expuso en el capítulo 1 de la tesis (apartado 1.3), de acuerdo con la normatividad vigente, los dispositivos de participación social de los programas federales, están supeditados en última instancia a lo dispuesto por los lineamientos de los *Comités Comunitarios de la Cruzada contra el Hambre*<sup>150</sup>, buscando desde la política social, alinear los mecanismos de participación de todos los programas federales, por lo cual se asumió como factible considerar a dichos Comités como las instancias sobre las cuales sería posible indagar el comportamiento de las variables establecidas en el presente trabajo de

---

<sup>149</sup> Cfr. Programa de Desarrollo Social. Op. Cit., pág. 23.

<sup>150</sup> Dichas instancias de participación de los programas sociales federales están supeditadas a lo establecido en los *Lineamientos de Organización y Funcionamiento de los Comités Comunitarios de la Cruzada contra el Hambre y de los Programas Sociales Federales*, toda vez que en dichos Lineamientos se indica que en las localidades y municipios urbanos y rurales e indígenas, considerados tanto en la cobertura de la Cruzada como fuera de ésta, se constituirán tantos Comités Comunitarios de obras y acciones implementadas por los Programas Sociales Federales, y se sujetarán a lo dispuesto en dichos *Lineamientos*. Cfr. Lineamientos de organización y funcionamiento de los Comités Comunitarios de la Cruzada contra el Hambre y de los Programas Sociales Federales. Consultados en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5305525&fecha=04/07/2013](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5305525&fecha=04/07/2013)

investigación y con ello llegar a los objetivos planteados. No obstante, al realizar las entrevistas en campo, se obtuvo que las beneficiarias entrevistadas no identificaron el nombre de dichos Comités de la Cruzada contra el Hambre, y declararon no participar en ellos. Por lo anterior, y de acuerdo con las respuestas de las personas entrevistadas, se obtuvo información de la participación que se realiza bajo el esquema de *PROSPERA, Programa de Inclusión Social*, debido a que fue el único programa que se logró identificar en campo que ofreciera espacios para la participación por parte de sus beneficiarios.<sup>151</sup> Sin embargo, aun cuando los espacios inicialmente considerados fueran los mencionados Comités de la Cruzada, se logró indagar sobre las percepciones de las personas que asisten a los aparatos que dispone el gobierno federal para fomentar la participación social entre los beneficiarios de programas sociales, sin menoscabo de los propósitos de la investigación objeto de la tesis.

Tomando en cuenta lo anterior, a continuación se presenta el proceso que siguió el levantamiento de información, así como sus principales resultados.

---

<sup>151</sup> Las características principales del esquema de participación establecido por el programa PROSPERA, se basa principalmente en la conformación y operación de Comités de Participación Comunitaria, los cuales, de acuerdo con las reglas de operación de PROSPERA vigentes a 2016, son instancias de organización de las titulares beneficiarias que *“...contribuyen a establecer una mejor vinculación entre las familias beneficiarias y el personal de los servicios de salud, educación, y de la Coordinación Nacional (de PROSPERA)”* y están integrados por beneficiarias (en su mayoría) que son elegidas democráticamente entre las o los titulares de una localidad o colonia, a efecto de canalizar las peticiones y sugerencias de los beneficiarios, *“... fortalecer las acciones de cada uno de los componentes que opera el Programa, **fomentar y motivar la participación comunitaria** y transparencia del Programa, así como promover la contraloría social, preservando en todo momento la libertad de interlocución directa de las familias beneficiarias con las instancias operativas y normativas”*. Cfr. Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2016. (numeral 4.1.3), publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 2015 y consultadas en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5421756&fecha=30/12/2015](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5421756&fecha=30/12/2015).

#### 5.4 Las entrevistas y el levantamiento de información

Se realizaron entrevistas en tres ubicaciones de la Ciudad de México. Once entrevistas se hicieron de manera personal y una de forma grupal. Asimismo, se realizaron tres entrevistas telefónicas. A continuación se presenta el detalle de los lugares en donde se llevó a cabo el levantamiento de información:

##### **Tipo, lugares y número de entrevistas realizadas a beneficiarias sobre los esquemas de participación social**

Tipo de entrevista	Lugar	Número de entrevistas
Personal	<b>Delegación Milpa Alta. Ciudad de México.</b> Pueblo de San Bartolomé Xicomulco, Ciudad de México.	5
Personal	<b>Delegación Iztacalco. Ciudad de México.</b> Colonia Campamento 2 de octubre. Asociación Unión de Colonos de Santa Cruz Iztacalco - Iztapalapa Zona Expropiada A.C.	2
Personal	<b>Delegación Iztacalco. Ciudad de México.</b> Barrio de Los Reyes. Casa de la Cultura Artes & Oficios.	4
Grupal	<b>Delegación Milpa Alta. Ciudad de México.</b> Pueblo de San Bartolomé Xicomulco, Distrito Federal.	1
Telefónica	<b>Municipio de Chimalhuacán. Estado de México.</b>	3
	Total	15

Siguiendo las variables e indicadores descritos en el capítulo cuatro de la tesis se realizó lo siguiente:

- El planteamiento de las preguntas para las entrevistas: Para cada una de las variables se formularon diversas preguntas abiertas, dirigidas a obtener información sobre cada una de las variables relacionadas con la definición de participación social establecida para el presente trabajo, así como en cuanto a las nociones de ser social e individual.
- El análisis de información de las entrevistas recabadas: Se ubicaron las respuestas obtenidas para las preguntas elaboradas conforme a cada una de las variables e indicadores

relacionadas con la mencionada definición de participación social y las nociones de ser social e individual.

A continuación se presenta una paráfrasis de las preguntas se usaron como guía durante las entrevistas, para cada una de las variables descritas. Posteriormente se presenta un resumen con la interpretación de las respuestas que dieron las beneficiarias entrevistadas.<sup>152</sup> Finalmente se exponen de manera resumida los resultados obtenidos en el trabajo de campo, así como algunas observaciones sobre el desarrollo del trabajo de campo que podría coadyuvar a una mejor comprensión del contexto en el que se desempeñan las beneficiarias y sus percepciones sobre los esquemas de participación social.

<b>Preguntas relacionadas con las variables que se emplearon durante las entrevistas<sup>153</sup></b>		
	<b>Variable</b>	<b>Preguntas</b>
<b>Participación Social</b>	a) Acción colectiva	¿Se plantean temas o asuntos relacionados con su colonia? ¿Existen asuntos o problemas en su colonia que podrían ser atendidos en las reuniones de beneficiarias? ¿Se reúne con otras beneficiarias para tratar cualquier problema o tema que afecte a su colonia, su calle, barrio, etcétera., fuera del espacio que le ofrece el programa?
	b) Racionalidad	¿Con qué frecuencia asiste a reuniones o asambleas convocadas por el programa? ¿Qué ocurre si no acude a las sesiones convocadas por el programa? ¿Le sirven o le han servido los temas que se tratan en las reuniones? ¿Tiene en cuenta el tiempo y los gastos que le implica acudir a las reuniones que convoca el programa? ¿Puede decirme las ventajas o beneficios que le ha traído asistir a estas reuniones?
	c) Autonomía	¿En las reuniones a las que ha asistido, usted o alguien de la comunidad ha planteado algún tema para que sea abordado por la asamblea? ¿Se reúne o se ha reunido con otras beneficiarias para tratar cualquier problema o tema que afecte a su colonia, su calle, barrio, etcétera., fuera del espacio que le ofrece el programa?

<sup>152</sup> Fueron mujeres quienes proporcionaron información, debido a que en todos los casos no se detectó presencia beneficiarios hombres.

<sup>153</sup> Las preguntas se presentan como una paráfrasis de las que se emplearon durante las entrevistas, dado que las mismas se realizaron buscando adaptarse a las condiciones del contexto y el perfil de las beneficiarias, con la intención de generar confianza, seguridad y un ambiente de mayor libertad para responder. Asimismo, el orden en el que se exponen las preguntas en la tabla, sigue la disposición en la que se plantearon las variables de la matriz, no así el orden en el que fueron planteadas a las beneficiarias. Asimismo, las preguntas y sus respuestas pueden leerse en más de un sentido, por lo que una misma pregunta y su respuesta puede referirse a más de una variable.

	d) Acción voluntaria	¿Sabe qué ocurre si no acude a las sesiones a las que convoca el programa? ¿Asistir a las reuniones es una obligación? ¿Puede faltar a las reuniones a las que le convoca el programa?
	e) Sujetos sociales con capacidad para incidir en su entorno	¿Existen asuntos o problemas en su colonia (barrio, calle, etcétera.) que podrían ser atendidos en las en las reuniones de beneficiarias? ¿En las reuniones a las que ha asistido, usted o alguien de la comunidad ha planteado algún tema para que sea abordado por la asamblea?

**Preguntas relacionadas con las variables que se emplearon durante las entrevistas**

	Variable	Preguntas
Ser Social / Individual	f) Expresión de intereses	¿Usted o alguien que haya participado en las reuniones que les convoca el programa ha propuesto un asunto para ser tratado durante la sesión? ¿Alguna vez se han propuesto temas que afecten a la comunidad?
	g) Atención de intereses	¿En dónde se pueden manifestar los problemas o asuntos de su colonia (barrio, calle, etcétera) para que sean atendidos? ¿Se reúne o se ha reunido con otras beneficiarias para tratar cualquier problema o tema que afecte a su colonia, su calle, barrio, etcétera, fuera del espacio que le ofrece el programa?

A partir de las preguntas asociadas a las diferentes variables y las respuestas obtenidas a través de las entrevistas, se obtuvo información que se describe a continuación de manera abreviada, asumiendo que las respuestas que se exponen derivan de una interpretación y síntesis elaborada con fines presentar de manera sucinta los principales resultados del trabajo de campo.

Posterior al resumen de las respuestas obtenidas en las entrevistas, se presentan de manera esquemática los resultados que se pueden colegir para cada una de las variables en mención, de lo cual se extraen las principales afirmaciones expuestas anteriormente.



## 5.5 Síntesis de las respuestas brindadas por las beneficiarias<sup>154</sup>

### a) Acción colectiva

No se plantean temas por parte de las beneficiarias durante las reuniones y por lo general toman nota de la información que se les proporciona. Las actividades colectivas que se detectaron se relacionan con las faenas de limpieza de las unidades de salud, a las cuales las beneficiarias acuden con los insumos para tal efecto. Asimismo, se realizan cooperaciones para cubrir los gastos realizados por las titulares que fungen como vocales (cargo voluntario) en papelería y traslados.

Los planteamientos que se llegan a realizar en el pleno de las reuniones, están relacionados con dudas sobre los trámites que se deben realizar y con aclaraciones sobre descuentos o suspensión de los montos de los apoyos monetarios que entrega el Programa, mismos que se atienden generalmente al finalizar las reuniones y de manera individual, debido a que en cada caso las varían las circunstancias en las que se plantean las dudas o aclaraciones.

### b) Racionalidad

Aun cuando se reconoce en la mayoría de los casos la utilidad de la información que se ofrece en las reuniones organizadas por el programa, las beneficiarias manifestaron incurrir en gastos importantes para su traslado, así como inversión de tiempo que podrían ocupar para realizar alguna actividad económica (por ejemplo, elaborar pan o preparación de alimentos para la venta).

Debido a la inversión de tiempo y el dinero que ocupan para los traslados a los lugares en los que se convocan las reuniones organizadas por el programa, hace que no siempre se encuentre atractivo mantenerse como beneficiario(a) de los apoyos. La noción generalizada que justifica la asistencia a las reuniones convocadas por el programa, es que ésta es un requisito necesario para recibir los apoyos monetarios y no causar baja del programa, motivo por el cual las beneficiarias argumentan que tiene sentido la inversión de recursos (tiempo y dinero).

---

<sup>154</sup> Las respuestas que se muestran se refiere a la información obtenida a través de entrevistas realizadas de manera personal in situ, así como por medio de entrevistas realizadas vía telefónica. La información que se presenta en este anexo es una síntesis de dichas respuestas. Es importante señalar que las respuestas obtenidas presentaron un alto grado de coincidencia; al consultar a las beneficiarias sobre los diversos aspectos de su participación en las actividades convocadas por el programa, de acuerdo con la matriz de variables propuesta para este estudio, las respuestas no presentaron variaciones significativas, por lo que se puede asumir que al aplicar un mayor número de entrevistas, no se contaría con más elementos de análisis de los que se obtuvieron con el número de entrevistas realizadas, al menos en el mismo contexto urbano de la Ciudad de México.

En todas las entrevistas las beneficiarias coincidieron en la obligatoriedad de asistir cada dos meses a las reuniones programadas por el programa, por lo que prevén el tiempo y los recursos para no faltar.

#### c) Autonomía

Las beneficiarias refirieron en todos los casos que el personal institucional es quien expone los temas y asuntos a tratar en las sesiones convocadas por el programa, sin tener oportunidad de plantear cuestiones de interés colectivo, tales como problemas con el transporte colectivo, pavimentación, electricidad, etcétera. Salvo en una de las entrevistas, una beneficiaria recordó que la fecha en que ocurrió un fenómeno meteorológico (*cuando se cayeron los árboles*), coincidió con la reunión programada por PROSPERA, ante lo cual durante sesión las beneficiarias solicitaron apoyo para poder retirarse a sus domicilios, así como contar con los apoyos que se les pudieran brindar para enfrentar la situación. Esta ocasión es la única que se recuperó en la que las beneficiarias entrevistadas refirieron haber propuesto un tema ante el personal institucional del Programa.

Las respuestas obtenidas se reiteran en el sentido de que los contenidos y asuntos tratados en las sesiones son responsabilidad del personal del programa, por lo cual las beneficiarias expresaron que su papel es asistir y escuchar lo que el personal operativo del programa tenga que informarles (*“tú no tienes que escoger (los temas), tú tienes que escuchar”*) y estar atentas por si les hacen preguntas acerca de la información que se les brinda.<sup>155</sup>

#### d) Acción voluntaria

Las beneficiarias consultadas tienen presente que la no asistencia a las reuniones convocadas por el programa tiene como consecuencia que se disminuyan o se les suspendan (les quiten) los apoyos monetarios, así como causar *baja* del padrón de beneficiarios.

En todas las entrevistas se les consultó sobre los efectos tiene no asistir a las sesiones a las que les convoque el programa, ante lo cual se obtuvo la misma respuesta expresada de manera diferente (*“la dan de baja...”, “se les quita el apoyo”, “no le entregan el apoyo”*), por lo cual perciben como obligación la asistencia a dichas reuniones.

---

<sup>155</sup> En diversas ocasiones las beneficiarias manifestaron, como ejemplo de los temas que se abordan en el desarrollo de las sesiones, que se les ha hecho llegar un mensaje del presidente de la república en el que “les felicita” y les conmina a seguir con las acciones establecidas por el programa, así como para advertir que los apoyos que reciben los otorga el gobierno federal y no pertenecen a ningún partido político.

#### e) Sujetos sociales con capacidad para incidir en su entorno

Al preguntar a las beneficiarias si existen asuntos o temas de entorno que pudieran plantearse o se hayan presentado por su parte en las reuniones a las que les convoca el programa, se encontró que, en los casos en los que las entrevistadas identificaron problemáticas, éstas se relacionan con los servicios de luz, transporte, y pavimentación, no obstante que en todos los casos manifestaron que dichos espacios “*son para otra cosa*” y que “*esos temas no se tratan ahí*”.

Al cuestionarles sobre las instancias ante las cuales sí se pueden presentar tales problemáticas, se refirieron mayormente a la organización vecinal y líderes informales que pudiera gestionar de forma colectiva sus peticiones, así como a la solicitud a las autoridades del gobierno local (delegación política). En ambos casos, las entrevistadas manifestaron que se requiere de la organización colectiva para resolver ese tipo de problemáticas, ya que de manera individual no tienen la atención requerida.

#### f) Expresión de intereses

A excepción de un testimonio en el que se refirió la ocurrencia de un fenómeno climático como motivo para que las beneficiarias plantearan de forma conjunta alguna petición durante una de las reuniones convocadas por el programa, en ningún caso las entrevistadas expresaron haber propuesto abordar en dichas reuniones alguna cuestión o asunto, ni haber conocido a alguien que en alguna ocasión lo hubiera hecho.

#### g) Atención de intereses.

Al ser evidente durante las entrevistas que las beneficiarias, en las reuniones convocadas por el programa, no habían propuesto algún tema de interés para ellas o su comunidad, no se consideró inadecuado insistir en obtener información sobre esta variable.

### 5.6 Referencias del contexto

Al iniciar la búsqueda de beneficiarias de programas sociales federales en la Ciudad de México que asistieran a reuniones en los Comités Comunitarios de la Cruzada contra el Hambre, se acudió en primera instancia a personas conocidas en el contexto de la comunidad (colonia, barrio, pueblo o localidad), así como a personal voluntario que realiza gestiones en favor de la población, que pudieran facilitar el contacto con las personas que recibieran apoyos de programas sociales<sup>156</sup>. Como se mencionó anteriormente, no fue

---

<sup>156</sup> Para el caso de Milpa Alta, en el barrio de San Bartolomé Xicomulco, se recibió el apoyo de una *persona* reconocida en la comunidad por el trabajo que ha realizado en favor de la comunidad para la gestión de apoyos de tipo social y la realización de trámites públicos relacionados con servicios diversos.

posible encontrar a beneficiarios(as) que identificaran a dichos Comités, ya que desconocen dicha estrategia y por lo tanto que ésta tenga un componente de participación social, por lo que las entrevistas se realizaron a beneficiarias de PROSPERA, que fue el único programa social del ámbito federal que la población identificó en las localidades en donde se levantó la información.

Asimismo, el contacto a través de personas conocidas en la colonia (barrio, pueblo, localidad) facilitó que las entrevistadas estuvieran dispuestas a proporcionar información, debido a que, como se pudo constar en campo, no acceden fácilmente a ello por temor a que se les impute el uso del programa (PROSPERA) con fines políticos o proselitistas, lo cual es causa de baja del mismo<sup>157</sup>, o simplemente por la desconfianza que les genera proporcionar información a cualquier persona que no pertenezca al programa, ya que, al menos en el caso de la Delegación Milpa Alta, las beneficiarias manifestaron que de manera informal tienen indicaciones por parte del personal operativo de PROSPERA, en el sentido de no brindar información acerca de este último, ya que por hacerlo podrían ser dadas de baja del padrón de beneficiarios y perder por ende los apoyos que reciben.

Por otro lado, se llevó a cabo una entrevista con un grupo de siete beneficiarias de PROSPERA (además a las entrevistas personales), de la cual se obtuvo información relacionada con las variables de análisis propuestas para este trabajo. Entre la información relevante destaca la instrucción que han recibido informalmente por parte del personal operativo que trabaja para dicho programa, de no reunirse de manera privada con otras beneficiarias, aun cuando estas reuniones se lleven a cabo a título personal en alguno de sus domicilios, lo cual refuerza en el mismo sentido el planteamiento expuesto en el párrafo anterior.

De igual forma, entre otras cosas, se detectó en este ejercicio grupal que las participación en las acciones que establece el programa son responsabilidad de las mujeres, debido a que las parejas varones no están dispuestos a realizar cualquier actividad relacionada con el cumplimiento de las corresponsabilidades o compromisos que la familia tiene que llevar a cabo para continuar recibiendo los apoyos. Por esta razón, según expresaron las beneficiarias, se realiza de manera recurrente el trámite ante el programa para dar de baja a sus parejas (esposos), a fin de evitar que su incumplimiento en las corresponsabilidades llegue a afectar el monto de los apoyos que reciben o eventualmente ocasione el que la familia deje de pertenecer al programa.

---

<sup>157</sup> Es causal de baja “Que la o el titular beneficiario u otro (a) de los integrantes del hogar han utilizado el nombre del Programa con fines electorales, políticos, de proselitismo religioso o de lucro.

Las situaciones descritas dificultaron encontrar a beneficiarias con la disposición a atender la entrevista empleada en este trabajo, ya que, en el interés de buscar que sus respuestas pudieran darse en un ambiente fuera de la influencia del personal institucional del programa, era necesario establecer contacto de manera personal, para lo cual el apoyo de personas que realizan alguna labor voluntaria en la comunidad facilitó que las beneficiarias accedieran a responder y se expresaran con mayor confianza.

## Capítulo 6. Conclusiones

### 6.1 ¿Qué producen los esquemas de participación social institucional en la sociedad y en los individuos?

Luego de presentar los resultados del análisis documental y de la consulta realizada por medio de entrevistas a beneficiarias, se hace posible en este punto, siguiendo el modelo de análisis expuesto en el capítulo cuatro, reseñar y ubicar de manera sucinta, los principales hallazgos de la investigación, con lo cual se pretende mostrar en qué medida dichos hallazgos se relacionan con la hipótesis formulada y al mismo tiempo, dar cuenta del cumplimiento de los objetivos planteados para este trabajo.

#### Dimensión objetiva de la participación social

1. En cuanto a la dimensión objetiva planteada en el modelo de análisis y que está relacionada con el análisis documental realizado, se han aportado evidencias que permiten afirmar que la participación social se encuentra acotada por espacios, regulaciones y mecanismos institucionales en los que, si bien se da cabida formal a la expresión de intereses por parte de la población (demandas, necesidades opiniones, etcétera), al mismo tiempo no se consideran los cauces para dar atención a tales intereses.<sup>158</sup>
2. En esta misma dimensión, se distingue un énfasis en el papel de los sujetos como actores individuales responsables de generar las condiciones necesarias para su propio desarrollo. En este sentido se concibe a los sujetos con la capacidad para para expresar sus intereses y peticiones constreñida a ciertos espacios y límites concedidos por la autoridad, no obstante no se repara en las condiciones diferenciadas de la población para expresar tal capacidad, limitando, la capacidad de expresión de los intereses y demandas de la población, así como la autonomía y la capacidad social para incidir en el entorno.

---

<sup>158</sup> En el único documento normativo analizado en el que se hace explícita la forma en que se dará atención a los planteamientos de la población, es en los Lineamientos de los Comités de la Cruzada contra el Hambre y de los Programas Sociales Federales, no obstante que la responsabilidad de atender las peticiones que realicen los beneficiarios de los programas sociales en dichos Comités, recae en la misma población beneficiaria de tales programas. Véase el Lineamiento décimo tercero de los Lineamientos referidos, disponibles en: [http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Cruzada/Lineamientos\\_COMPLETOS.pdf](http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Cruzada/Lineamientos_COMPLETOS.pdf) (Op. Cit.)

## Dimensión subjetiva de la participación social

- A. En cuanto a las percepciones relacionadas con la dimensión subjetiva del modelo de análisis, se ha podido identificar a través de las entrevistas, que los esquemas institucionales de participación social dificultan que los beneficiarios se conciban como agentes colectivos con capacidad para incidir en su entorno.<sup>159</sup>
- B. La dinámica de los mecanismos de participación institucional no se circunscriben solamente a los espacios normativos de los programas sociales, sino que ejercen influencia en las relaciones sociales de la comunidad, limitando los esfuerzos de cooperación y lazos sociales que tienen lugar con independencia de los mecanismos de participación institucional.

### El ser social y el ser individual.

De manera general se puede colegir que los esquemas de participación social, tanto en los términos formales que se desprenden de la normatividad aplicable, así como en la operación cotidiana, presentan divergencias internas, así como distancias significativas entre las definiciones normativas y conceptuales, respecto a los esquemas que operan en la cotidianidad de las y los beneficiarios,

Las afirmaciones anteriores conllevan a plantear que dichas divergencias propician, por un lado, percepciones entre las beneficiarias entrevistadas que les impiden concebirse como agentes de cambio en su entorno, lo cual por un lado puede desincentivar el uso de los esquemas de participación social como espacios para la expresión y atención de sus intereses, y por otro, limitar las posibilidades para la generación de acción colectiva y de transformación de procesos sociales más amplios que favorezcan el desarrollo social.

De lo anterior se desprende además, que los mecanismos de participación contribuyen a configurar ciertas percepciones en los participantes que pueden ser afines o no con los propósitos, explícitos o implícitos, que dichos mecanismos pretendan alcanzar, por lo cual, sería importante considerar en las definiciones de “participación social”, las significaciones que se producen a partir de la interacción de los sujetos y los esquemas en los cuales se participa. En este sentido se puede plantear que la participación social, como fenómeno que ocurre en la interacción social y que está dotado de ciertos significados que les son atribuidos por todos los involucrados en dicho fenómeno, y que responden de manera

---

<sup>159</sup> Esto se infiere, como se expuso en el apartado anterior, a que las actividades en los espacios que se disponen para las reuniones de beneficiarios se realizan de manera individual, dedicándose los mecanismos operativos principalmente a la atención de los trámites asociados a la entrega de apoyos monetarios, sin dar cabida en ningún momento, de acuerdo con la manifestación unánime de las entrevistadas a que la población beneficiaria pueda expresar sus intereses.

diferenciada en función de sus conocimientos y contextos particulares<sup>160</sup> y que al tiempo de ocurrir, como se observó en los casos considerados en este trabajo, como una responsabilidad que debe atenderse por ser una condición impuesta desde la política social, también puede conllevar la generación de un ser social que se identifica y ubica desde sus propias significaciones con relación a dichos mecanismos de participación, lo cual propiciaría determinados comportamientos tendientes, ya sea, por ejemplo, a ceñirse al cumplimiento de lo dispuesto por la normatividad y acatar de forma pasiva todo acto de la autoridad o del entorno general, ante lo cual se podría dificultar que los sujetos conciban formas de organización colectiva que les posibiliten hacer prevalecer sus intereses y de la colectividad.

## 6.2 Algunos elementos a considerar desde la disciplina del Trabajo Social

Con base en los resultados de este trabajo y considerando la importancia que tiene la participación como objeto de estudio para la disciplina del trabajo social,<sup>161</sup> en este punto cabe proponer como ejercicio para futuras investigaciones, intentar concebir a la participación social, de acuerdo con lo que se expuso en el modelo de análisis del capítulo cuatro, como un proceso que implica en todo momento dos dimensiones, una de ellas considerando a la participación como *capacidad social* que se puede verificar en distintos aspectos *medibles* o si se quiere *verificables* que se pueden cotejar a partir de las acciones que realizan quienes participan y, en otra dimensión, como un proceso que genera significaciones entre los sujetos como resultado de su participación, asumiendo que a partir de dichas significaciones los sujetos conforman pautas de comportamiento asociadas a su participación, derivando de ello cierto sentido en su propia identidad como individuos o como grupo social, y en función de ello ciertas pautas de comportamiento de las cuales se puede inferir la capacidad social para incidir en el entorno.

Respecto a esto último cabe además afirmar que el resultado de la acción (la participación) y los efectos intrínsecos-subjetivos (significaciones) que se producen en los participantes y que contribuyen a configurar ciertas percepciones entre los sujetos que realizan dicha acción, tal y como se planteó desde el inicio de este trabajo cuando se abordó el término

---

<sup>160</sup> Estas nociones coinciden con los planteamientos formulados por Hernández Freeman en el texto “Una mirada sociológica a la participación social”, publicado en: Revista Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina. (Op. Cit.)

<sup>161</sup> Conviene recordar que la Escuela Nacional de Trabajo Social de la UNAM define al trabajo social como “...una disciplina que, mediante su metodología de intervención, contribuye al conocimiento y a la transformación de los procesos sociales, para incidir en la participación de los sujetos y en el desarrollo social. El objeto de estudio y de intervención profesional lo constituyen las personas como sujetos sociales y su relación con las necesidades, demandas y satisfactores sociales.” Véase la definición en el sitio Web de la Escuela de Trabajo Social en: <http://www.trabajosocial.unam.mx/queestsocial.html> (Fecha de consulta: 30 noviembre 2015).



de participación social, puede propiciar ya sea la idea compartida de que la participación representa un medio efectivo para incidir en el entorno de manera favorable para los sujetos, o por el contrario, las percepciones que generan las acciones y mecanismos que buscan fomentar la participación, dificultan e incluso inhiben la generación de procesos de transformación social.

Al abordar la relación entre las esferas objetiva y subjetiva, entre el individuo y las estructuras que lo influyen y acotan su acción, pero a su vez dando cabida a la posibilidad que tendrían los individuos para reconfigurar el contexto que los delimita, implica considerar los fenómenos sociales como el resultado de una espiral de relaciones mutuas, aunque no equitativas ni complementarias en el sentido de un orden progresivo y simétrico. Tener presente estas dos dimensiones propicia el análisis sobre la determinación última de la realidad social, que de manera simple y como lugar común se plantea en una dicotomía entre lo objetivo y lo subjetivo, considerando, como se hizo en este trabajo, *lo objetivo* como contexto estructural externo y *lo subjetivo* lo relativo a los procesos internos que produce la interacción.

A partir de los resultados de la presente tesis, se considera que la noción de mayor conveniencia para abordar el tema de la participación social institucional, es asumir a las dos esferas, objetiva y subjetiva como articuladas, no independientes y mutuamente causales,<sup>162</sup> reconociendo que dependiendo del contexto y de los fenómenos que se busque estudiar, dependerá la relevancia que adquieran ciertos aspectos asociados a cada una ellas. Por esta razón cabe aclarar que no se han de privilegiar *a priori* las significaciones y las expresiones de los sujetos como condiciones que deben atenderse por parte de los programas sociales y sus esquemas operativos de participación, en todo caso, lo que se busca es aportar elementos que ayuden a comprender y explicar qué ocurre con los participantes; qué sujetos y qué sociedad se configuran bajo el enfoque de participación que emplean los programas sociales y, derivado de ello, responder si esos sujetos y esa sociedad que se generan es lo que se pretende, es decir, si es lo que se quiere que ocurra

---

<sup>162</sup> Al respecto, en Epistemología y Ciencias Sociales, T. Adorno señala: “Para poder formular enunciados cuantitativos, antes es necesario hacer abstracción de las diferencias cualitativas de los elementos; y todo fenómeno social singular lleva consigo las determinaciones generales a las que se refieren las generalizaciones cuantitativas. Las mismas categorías de estas generalizaciones son siempre cualitativas. Un método que no comprenda esto y que, por ejemplo, rechace el análisis cualitativo por considerarlo incompatible con la naturaleza del ámbito de lo general, hace violencia a aquello que ha de investigar.” (...) Asimismo, considera que, particularmente para el caso de la sociología “...no es posible ascender a enunciados de validez universal —siquiera restringida— a partir de enunciados particulares sobre hechos sociales en la misma medida en que, por ejemplo, de la observación de las propiedades de un trozo de plomo se acostumbraba a concluir las del plomo en general.” Cfr. Adorno, T. W. Epistemología y Ciencias Sociales. Ediciones Cátedra, Madrid, 2001, págs. 27-28.

y si es lo mejor para el desarrollo social.

En el caso de la participación social institucional, se ha concedido gran peso a los aspectos que pueden ser observables, medibles y cuantificables, dado que el contexto en el que se produce está evidentemente muy acotado por las estructuras normativas que la rigen, no obstante al enfocar el tema desde la subjetividad social se busca aportar elementos que ayuden a conformar una comprensión que abarque los procesos formales, la parte normativa, estructural y objetiva de la participación social, pero al mismo tiempo, y de particular relevancia para el trabajo social, las significaciones que influyen en la acción de los sujetos y de las cuales se puede partir para promover intervenciones tendientes a lograr que los sujetos, como colectividad participante, pueden generar proceso de transformación de su entorno.

En este punto cabría preguntarse si el enfoque que se propone podría contribuir a reflexionar sobre el Trabajo Social como disciplina académica y aquellos enfoques de intervención dirigidos a la atención de las afectaciones padecidas por los sujetos a causa de las condiciones estructurales, como las derivadas de la economía, los aparatos de gobierno y las estructuras legales y corporativas del Estado, pudiendo dar mayor cabida al análisis sobre las posibilidades de incidir, desde la acción colectiva, en la transformación de las condiciones estructurales y mejorar las condiciones de la realidad de las personas.

Adicionalmente, como se ha tratado de constatar, el que la participación social institucional se encuentre apegada a las instancias y regulaciones formales, no implica necesariamente que no se puedan transformar, en la práctica, en auténticos espacios de consulta y de atención a los intereses expresados por la comunidad, para lo cual la disciplina del Trabajo Social sería una herramienta fundamental para posibilitar el fortalecimiento de las capacidades de las personas, tanto para contribuir en su autoconcepción como agentes de cambio y en la organización comunitaria, a través de las diversas herramientas de intervención comunitaria que posee dicha disciplina como activos metodológicos y prácticos, desde los cuales se disponen los elementos para el trabajo con colectividades hacia la transformación social.



## ANEXO 1

### RESUMEN DEL CONTRACTUALISMO Y DE LA ÉTICA UTILITARISTA

TESIS: LOS ESQUEMAS DE PARTICIPACIÓN DE LOS PROGRAMAS SOCIALES EN MÉXICO ¿OPCIONES PARA EL CAMBIO SOCIAL?

#### 1. Las teorías del contrato social y la idea del individuo.<sup>163</sup>

En el pensamiento de Thomas Hobbes<sup>164</sup> (1558-1679) el hombre<sup>165</sup> es sólo cuerpo y como todos los demás cuerpos está sujeto al movimiento generado por las pasiones, las acciones y los pensamientos. El hombre aprueba lo que considera agradable y rechaza lo desagradable. El valorar y el obrar humanos están regidos por el utilitarismo y el egoísmo, en lo cual se encuentra latente la condición que Maquiavelo define para el hombre: el conflicto. Si todos los hombres por naturaleza se acercan a lo que les agrada y se alejan de lo contrario, el proteger la vida y aumentar sus propiedades, su riqueza y su seguridad les genera por lo tanto placer, de lo cual se desprende que los hombres querrán depositar su confianza en un poder superior a ellos, el estado, el cual deberá tener una fuerza superior que se encargará de administrar el conflicto y proteger al hombre del hombre. Esta fuerza debe ser un poder absoluto para evitar que se creen enfrentamientos entre sus habitantes y deseen volver a el estado de la naturaleza humana, es decir a la guerra de todos contra todos en la que no hay normas sobre el bien y el mal, por lo que al aceptar un orden artificial los hombres se someten por convencimiento a los preceptos generales de la razón.

Para John Locke<sup>166</sup> (1632-1704), el hombre aparece como una creación de Dios, por lo que su vida no le pertenece y por ello no puede destruir la suya ni la de los demás. La vida tiene un origen divino y los hombres tienen el deber de conservarla y dado que la vida es otorgada por Dios, a él solamente se le debe lealtad, por lo que ningún hombre puede someterse a otro hombre. Sin embargo, la comunidad tiene la función de arbitrar los conflictos que se pudieran suscitar cuando el deber de conservar la vida no se llegara a cumplir. Los hombres que conforman la comunidad acuerdan que una autoridad, los legisladores que provienen de la misma comunidad, guiados por la razón y orientados por

---

<sup>163</sup> Sobre el contractualismo véase: Fernández, Eusebio. El contractualismo clásico (siglos XVII y XVIII) y los derechos naturales. En: Anuario de Derechos humanos. En línea, consultado el 26 de agosto de 2015, en: [http://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/8229/contractualismo\\_fernandez\\_ADH\\_1983.pdf?sequence=1](http://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/8229/contractualismo_fernandez_ADH_1983.pdf?sequence=1) p.p. 58-100.

<sup>164</sup> Hobbes, Thomas. Leviatán. Cap. XVIII, De los derechos soberanos por institución. En, Montes de Oca, Francisco. La filosofía en sus fuentes. Porrúa, México, 2006.

<sup>165</sup> Debe aclararse que al referirse a "hombre", no se hace alusión al sexo, sino a la condición general de hombres y mujeres; al ser humano. En este sentido, deben considerarse las predominantes diferencias de género del contexto de los autores.

<sup>166</sup> Locke, John. Segundo tratado sobre el gobierno civil, Cap. II. Del estado de la naturaleza. Alianza editorial, Madrid, 1990, pág. 36.

la libertad y la búsqueda de la felicidad de los hombres, sean los que definan las leyes para establecer lo que se debe de hacer para resolver los posibles conflictos. En este sentido, el poder absoluto, la monarquía absoluta, que residen en un solo hombre, es incompatible con la autoridad que proviene de sociedad y que tiene el deber de cuidar de la vida de los hombres (el poder reside en el pueblo).

Se deja ver, con lo expuesto, que en esta perspectiva todos los hombres son iguales porque fueron creados iguales por Dios. Esta igualdad se verifica porque, según Locke, todos los hombres pueden trabajar, razonar y expresarse de la misma manera (y si no pueden hacerlo, entonces no son hombres), por lo que el trabajo y la razón les podrán asistir para modificar la naturaleza y con ello cumplir de mejor forma el deber de conservar la vida.

En Jean-Jacques Rousseau<sup>167</sup> (1712-1778) y *El contrato social* (1762), se bosqueja una visión muy diferente a las propuestas de Hobbes y Locke. Rousseau, considera que el hombre por naturaleza tiende a la bondad llevando en él los sentimientos, el amor de sí y la piedad que orientan su acción. Pero a medida que el hombre se va integrando a la sociedad, se va relacionando con otros hombres y creando falsas necesidades que tiene que cubrir con otros artificios como la agricultura y la ganadería. La sociedad pervierte al hombre, le genera deseos inacabables y sufrimiento por no poder satisfacerlos a pesar de las riquezas que pueda poseer. Debido al mal creado en la vida social los individuos promueven un pacto, en virtud del cual voluntariamente renuncian a un estado de natural bondad y candidez, para someterse a las reglas de la sociedad, lo cual finalmente para Rousseau es preferible al estado de la naturaleza, ya que conlleva mayores beneficios el intercambio social respecto al estado natural, además que a tal estado de naturaleza es imposible regresar.

Otra idea que prevalece en los tres autores, es la existencia de un estado natural (sin que lo demuestren plenamente con las evidencias que hoy se pudieran considerar científicas desde una óptica más positivista) el cual ya no puede seguir siendo adecuado para el hombre moderno que convive en una sociedad y que pretende organizarse conforme a la razón, por lo cual es necesario restringir la avaricia y evitar la guerra entre todos, según Hobbes; proteger los derechos que por naturaleza le corresponden al hombre, según Locke; o evitar la corrupción del hombre, de acuerdo con Rousseau, y establecer una autoridad superior a los hombres, cuya legitimidad se origina en el consenso (contrato). Este

---

<sup>167</sup> Rousseau, Jean Jaques. El contrato social o principios de derecho político. En línea, consultado el 19 de agosto de 2015 en <http://www.enxarxa.com/biblioteca/ROUSSEAU%20El%20Contrato%20Social.pdf> .www.elaleph.com 1999, pág. 100

consenso (pacto, contrato) posibilita una convivencia pacífica y benéfica garantizada por dicha soberanía legítima, a la cual las voluntades individuales se deben adherir para beneficio propio.

Como se expuso en el capítulo tres, para Thomas Hobbes, la acción humana está guiada por las pasiones y tiene como fin inmediato la conquista del poder, usando para ello los medios a su alcance que considere mejores para ello, inclusive si estos son el engaño y la mentira. Hobbes entendía que en la vida en sociedad, la utilidad y el poder son las motivaciones de la acción entre los hombres, por lo que todos los hombres buscarían ambos por cualquier medio, generando un estado de conflicto permanente, a menos que hubiera algo que lo pudiera evitar, es decir una fuerza superior a los hombres, al cual los hombres debían transferir todos sus derechos, esto es, el Estado, con lo cual se podría administrar el conflicto y asegurar la convivencia tranquila entre los hombres, que en su estado natural, sin el Estado, se convierten en los lobos de ellos mismos.

Con una visión de mutua conveniencia en la acción humana, John Locke destacó las ventajas de que los hombres a través de un acuerdo, el contrato social, logran no solamente dirimir sus conflictos sino alcanzar de manera colectiva los fines que se propusieran, e incluso sacrificar sus intereses inmediatos en favor del interés general, dado que existe una igualdad innata entre los hombres que les da derecho de forma natural a la justicia. Con Rousseau, el estado de conflicto visto por Hobbes, se vislumbró como un estado de bondad y felicidad originales, el cual se ha corrompido a durante la convivencia hipócrita del hombre en sociedad. No obstante, es posible recuperar de alguna manera la bondad original del hombre por medio del pacto social, en donde se reconoce que lo universal, el bien social, es más importante que las preferencias personales, las cuales son viles y egoístas.

## 2. La ética utilitarista.

David Hume, quien se relacionó personalmente con Rousseau y el grupo de los enciclopedistas, elaboró su propio pensamiento moral, que contiene elementos clave para el pensamiento sociológico. En el Tratado de la Naturaleza Humana,<sup>168</sup> que es considerada su obra capital, comprende la teoría del conocimiento, la psicología de los sentimientos y la moral. Hume se sitúa frente a toda metafísica, que para él no es más que un cúmulo de fantasías y sutilidades, y frente a las religiones, que considera en su totalidad formas

---

<sup>168</sup> Hume, David. Tratado sobre la naturaleza humana. En Línea: Diputación de Albacete - Servicio de Publicaciones - Gabinete Técnico [www.dipualba.es/publicaciones/2001](http://www.dipualba.es/publicaciones/2001).

históricas de supersticiones, restos de un oscuro pasado. Su filosofía quiere buscar una base sólida y se dirige a la experiencia, que no puede ser más que la experiencia psicológica.

Respecto a los fundamentos de la sociedad, Hume considera que “Debemos conceder ciertamente que la cohesión de las partes de la materia surge de principios naturales y necesarios, (...), y por la misma razón debemos conceder que la sociedad humana se funda en principios semejantes, y nuestra razón en el último caso es aún más sólida que en el primero, porque no sólo observamos que los hombres buscan siempre la sociedad, sino que podemos explicar los principios sobre los que esta inclinación universal se funda. Para Hume, esta inclinación proviene de las ventajas que trae para los hombres unirse para luchar contra las limitaciones naturales en el cometido de satisfacer sus necesidades.

Hume define tres leyes fundamentales sobre las que se debe fincar la sociedad: la estabilidad de la posesión, la transferencia por su consentimiento y la realización de las promesas. El incumplimiento u omisión de alguna de estas reglas conduce a una ausencia de paz y seguridad en la sociedad, e imposibilita el establecimiento de un buen sistema de relaciones entre los hombres. Estas leyes son artificiales y de invención humana (no provienen de la naturaleza de los hombres), aunque las mismas son el resultado de las pasiones y son a su vez un modo de satisfacerlas.

Según el filósofo escocés, la experiencia y el hábito son elementos que contribuyen a consolidar el orden social. En un primer momento el interés lleva al reconocimiento de que es imposible vivir en sociedad sin reglas; posteriormente, cuando ese interés se generaliza y establece una utilidad pública para la conducta individual, se desarrolla entre los hombres una noción de moralidad, gracias a la que tienen consciencia del interés común y “[...] experimentan placer ante la vista de las acciones que tienden a la paz de la sociedad y dolor por las que son contrarias a ella”.

Las consideraciones de Hume alrededor de la justicia y la moral permiten hacer una aproximación a los elementos que contribuyen en la formación y mantenimiento de los lazos sociales, más allá de una concepción abstracta sobre el orden. Cuando, por hábito, los hombres se ponen a sí mismos normas para organizarse en sociedad, la moralidad surge como un producto meramente humano y no de una instancia superior y ajena a ellos; en otras palabras, si bien el hombre está atravesado por tendencias egoístas y violentas, que viva en sociedad sin la necesidad de que una entidad externa lo obligue a ello implica que también haya lugar en él para tendencias altruistas y de respeto a la norma, sobre todo

cuando de eso depende la protección de sus bienes.

Por otro lado. La ética utilitarista, cuyos principales representantes son Jeremy Bentham, John Stuart Mill y Adam Smith, es una de las filosofías morales más importantes del siglo XIX. El utilitarismo es heredero directo de la ética de Hume y de los filósofos empiristas. Desde esta óptica todos los seres humanos buscan "placer" en sus actividades de un modo u otro, por lo que una acción será tanto más benigna moralmente cuanto más placer genere a la mayor cantidad posible de gente. El utilitarismo es una corriente ética muy unida al liberalismo en un contexto social de desarrollo capitalista y de movilidad social. Se considera al utilitarismo como la base teórica del primer modelo fundador de la democracia liberal, cuyo principio ético afirma que el único criterio defendible para conseguir el bien social es la máxima felicidad para el mayor número de personas, conforme al cual la felicidad se puede calcular considerando la cantidad mayor de placer obtenida una vez restado el dolor. A este principio Bentham, de acuerdo con C. B. Macpherson<sup>169</sup>, añade tres postulados fácticos: i) Cada individuo trata de llevar el máximo de placer, sin límite; ii) La posesión de bienes materiales permite lograr las satisfacciones. iii). A cada porción de riqueza corresponde una porción de felicidad. iv). El dinero es el único instrumento con el que se mide la cantidad de dolor o placer.

Lograr el máximo de placer es obtener poder sobre otros (sobre las posesiones de los otros), para lo cual es necesario contar con leyes que no limiten la búsqueda del placer, a fin de asegurar que se produzca lo suficiente para proveer a la subsistencia de todos, y que el Estado que proteja el libre mercado y a los ciudadanos contra la rapacidad del gobierno, ya que Bentham considera que "Todo gobierno sería rapaz si no le conviniera por su propio interés no serlo, o si no le fuera posible serlo".

En el principio ético utilitarista planteado por Bentham se descubre para el mundo occidental un sentido y un propósito diferente de la acción humana. Para Bentham cada individuo trata de llevar para sí el máximo de placer, sin límite, y este placer toma forma en la posesión de bienes materiales que permite a los hombres lograr su satisfacción, siendo el dinero el único instrumento que permite distinguir en qué medida los hombres son capaces de conseguir la felicidad. En este sentido, el Estado solamente debe proveer las garantías para la subsistencia del trabajo y los frutos de este.

Por su parte, Adam Smith, atribuye al hombre una tendencia por asociarse, lo cual

---

<sup>169</sup> McPherson, Crawford Brough. La democracia liberal y su época. Alianza Editorial. México 1987.

compartía con David Hume, tal como anteriormente se refirió, sin embargo, y de acuerdo con González Ulloa,<sup>170</sup> Smith se desliga de la afirmación de que el fin del interés común sea que aquél proteja sus bienes; desde su punto de vista, el interés por la suerte de los otros, fuente de todos los sentimientos morales, nace gracias a la simpatía.

La simpatía se origina gracias a que los hombres comparten las mismas emociones y provoca que tiendan a imaginar los sentimientos que experimentan sus semejantes y pueda establecerse entre ellos una correspondencia. De esta correspondencia entre emociones comunes es que se origina el ser social.

---

<sup>170</sup> González Ulloa Aguirre, Pablo Armando. ¿Qué mantiene unida a la sociedad? De la teoría a la operativización. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2015.





**MATRIZ DE ANÁLISIS DOCUMENTAL**  
TESIS: LOS ESQUEMAS DE PARTICIPACIÓN DE LOS PROGRAMAS  
SOCIALES EN MÉXICO ¿OPCIONES PARA EL CAMBIO SOCIAL?

### Matriz análisis documental

Se enuncian enseguida los documentos legales y las variables con las cuales se analizarán los preceptos normativos que orientan la concepción de la participación social institucional, con lo cual se busca indagar en el *deber ser* que propone el Estado mexicano, a través del examen de las variables propuestas en la matriz de variables e indicadores presentada en el capítulo cuatro, lo cual permitirá alinear el análisis documental con los resultados de las visitas de campo, y determinar con ello la correspondencia entre lo que se propone desde la normatividad y lo que ocurre en la operación, así como develar las concepciones de ser social e individual que generan los esquemas de participación social y exponer los elementos que posibilitan o impiden la transformación social, de acuerdo los objetivos planteados en este trabajo.

Cabe recordar que de acuerdo a lo que se detalló en el capítulo dos de la tesis, se entiende por “participación social”: *“Un proceso social que trasciende al acto individual y se realiza a través de acciones colectivas y organizadas, en las que los participantes, con cierta racionalidad y autonomía respecto de la autoridad, deciden de manera voluntaria tomar parte en actos colectivos con la intención de alcanzar un determinado propósito, generándose un actor colectivo con la capacidad de incidir en las decisiones de la autoridad relacionadas con su entorno”*. De esta definición se desprenden 5 elementos cuya operacionalización se trató en el capítulo cuatro del trabajo de tesis y que más adelante se detallan en la matriz de análisis documental.

Adicionalmente, acerca del ser individual y el ser social que se abordaron capítulo tres de la tesis, se *definieron* dos aspectos que se refieren a la expresión de los intereses y a la atención de dichos intereses, de acuerdo con lo que se describió en la matriz de indicadores y variables del capítulo cuatro.

Por lo anterior, los elementos que se utilizarán como parámetros para analizar los preceptos relativos a la participación social que están contenidos en los documentos normativos, se refieren tanto a la participación social como al ser social e individual y los elementos que los componen, junto con una breve descripción de los mismos, de acuerdo con la siguiente tabla:

<b>Participación Social<sup>171</sup></b> Variables						
<b>Participación social</b>				<b>Ser social / individual</b>		
a) Acción colectiva	b) Racionalidad	c) Autonomía	d) Voluntaria	e) Sujetos sociales con capacidad para incidir en su entorno	f) Expresión de intereses	g) Atención de intereses
Que trasciende el acto individual y que se realiza a través de acciones colectivas organizadas.	En el que los participantes actúan con cierta racionalidad.	Autonomía respecto de la autoridad para incidir en su entorno.	Acciones en las cuales los participantes de manera voluntaria deciden tomar parte en actos colectivos con la intención de alcanzar un determinado propósito.	Acciones que generan un actor colectivo con la capacidad de incidir en las decisiones de la autoridad relacionadas con su entorno.	La expresión de los intereses (demandas, solicitudes) de los beneficiarios en los esquemas de participación de los programas sociales.	Atención (gestión, cauce) que se da a dichos intereses en los esquemas de participación.

Bajo estos parámetros es que se realizará el análisis (\*\*) de 8 documentos normativos que se enuncian a continuación:

### **Documentos normativos a considerar para el análisis documental sobre los esquemas de participación social**

1. Constitución política de los estados unidos mexicanos	5. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018
2. Ley de Planeación	6. Programa Sectorial de Desarrollo Social
3. Ley General de Desarrollo Social	7. Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre.
4. Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social	8. Lineamientos de organización ó n y funcionamiento de los Comités Comunitarios de la Cruzada contra el Hambre y de los Programas Sociales Federales

(\*\*) En la primera columna de la matriz, se reseñan los preceptos asociados a la participación social de cada uno de los documentos normativos señalados. En la segunda se muestran las variables que componen el término de participación social y los aspectos del ser social e individual que se *operacionalizaron*. En la tercer columna se muestra el análisis de los preceptos y su relación con cada variable y en la cuarta columna se expresa con un símbolo ✓ los aspectos que sí están contemplados en la normatividad y con ✗ aquellos que se considera que no están incluidos, de acuerdo con cada una de las variables mencionadas. Al final de este anexo se muestra un conteo general para rápida referencia.

<sup>171</sup> Para una referencia completa de cada una de las variables, véase la matriz de variables e indicadores del capítulo 4 de la tesis.

## 1. Constitución política de los estados unidos mexicanos.

Preceptos asociados a la participación social	Variable	Análisis	R=
<p>Establece que en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la misma Constitución establece.</p> <p>Contiene los derechos que son reconocidos como sociales en la Ley General de Desarrollo Social: educación, salud, alimentación, vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo, la seguridad social y los derechos relativos a la no discriminación.</p> <p>En el artículo 2°, apartado B, inciso I, se refiere a la obligación que tienen las autoridades de las poblaciones indígenas (dada su autonomía y determinación que les garantiza la Constitución), para abatir las carencias y rezagos que les afectan, con el fin de impulsar el desarrollo regional, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades. Asimismo en el apartado II se menciona la obligación de dichas autoridades para "Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria."</p> <p>En el artículo 26° que trata el tema de la planeación nacional, menciona que ésta será democrática y deliberativa y que a través de los mecanismos de participación que establezca la ley, "...recogerá las</p>	a) Acción colectiva	Se considera la participación de la sociedad o las	✓
	b) Racionalidad	Se asume que la sociedad tiene la capacidad para plantear sus propias	✓
	c) Autonomía	Al declararse como democrática y deliberativa la participación de la sociedad en el plan y los programas de desarrollo, se puede asumir la autonomía.	✓
	d) Voluntaria	Se da por hecho que la participación en la planeación es voluntaria al no especificarse su obligatoriedad y al obligar que las autoridades propicien la participación.	✓
	e) Sujetos sociales con capacidad para incidir	Se busca favorecer la participación en la toma de decisiones.	✓
	f) Expresión de intereses	Se describe que a través de los mecanismos de participación que establezca la ley, se recogerán las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo.	✓

<p>aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo.” Asimismo, que dicha ley “...facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo.” 172</p>	<p>g) Atención de intereses</p>	<p>No se da cuenta de la forma en que se dará atención a los intereses planteados por la población.</p>	<p>✘</p>
--	---------------------------------	---	----------

---

<sup>172</sup> En otros artículos se menciona la participación social-ciudadana, sin embargo se refieren a ámbitos distintos al de este trabajo, tales como la participación de la población en el acceso al agua (Art. 4°); Seguridad Pública (Art. 21) el Sistema Nacional Anti Corrupción (Art. 113) y las facultades que corresponden a los estados y municipios para regular en materia de participación ciudadana (Art. 115). <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>

## 2. Ley de Planeación.

Preceptos asociados a la participación social	Variable	Análisis	R=
<p>Establece que las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo.</p> <p>En el artículo 1°, en el cual se señala que el objeto de la Ley, entre otros, es establecer “Las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales así como de los pueblos y comunidades indígenas, a través de sus representantes y autoridades, en la elaboración del Plan y los programas a que se refiere esta Ley (...) (numeral IV).</p> <p>En el artículo 2° se dispone que “La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral y sustentable del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, conforme, entre otros, al siguiente principio: “La preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la Constitución establece; y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno;” (numeral II).</p> <p>El artículo 4° se señala que el Ejecutivo Federal es responsable de conducir la planeación nacional del desarrollo con la participación democrática de los grupos sociales.</p> <p>El capítulo tercero de la Ley trata sobre la <i>Participación Social en la Planeación</i>; concretamente en el artículo 20 se refiere que “En el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática tendrá lugar la</p>	a) Acción colectiva	Considera partícipes en la planeación a diversos grupos sociales, incluyendo poblaciones indígenas, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas contemplados en la Ley.	✓
	b) Racionalidad	Se asume que la población tiene la capacidad para realizar sus propios planteamientos para ser integrados en el Plan Nacional de Desarrollo.	✓
	c) Autonomía	Establece que la participación de la población debe sujetarse a los tiempos y mecanismos que disponga la legislación aplicable, siendo que no hay posibilidad de hacer planteamientos	✓
	d) Voluntaria	No obliga a la población a participar en los dispositivos que se dispongan para participar en la planeación.	✓
	e) Sujetos sociales con capacidad para incidir en su entorno	Se asume que la población tiene la capacidad para realizar sus propios planteamientos para ser integrados en el Plan Nacional de Desarrollo.	✓
	f) Expresión de intereses	Se especifica la expresión de opiniones para la elaboración, actualización y ejecución que será tomada en cuenta para el Plan Nacional de Desarrollo	✓

<p>participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas a que se refiere esta Ley.”</p> <p>En el segundo párrafo del mismo artículo se señala que “Las comunidades indígenas deberán ser consultadas y podrán participar en la definición de los programas federales que afecten directamente el desarrollo de sus pueblos y comunidades”. Asimismo el cuarto párrafo, se precisa que “Para tal efecto, y conforme a la legislación aplicable, en el Sistema deberán preverse la organización y funcionamiento, las formalidades, periodicidad y términos a que se sujetarán la participación y consulta para la planeación nacional del desarrollo.”</p>	<p>g) Atención de intereses</p>	<p>No queda explícito la atención a los intereses, al no aclarar cómo serán tomados en cuenta las expresiones de los intereses derivados de los mecanismos de consulta.</p>	<p>✘</p>
---	---------------------------------	---	----------

### 3. Ley General de Desarrollo Social.

Preceptos asociados a la participación social	Variable	Análisis	R=
<p>Tiene por objeto, entre otros, garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social, así como determinar las bases y fomentar la participación social y privada en materia de desarrollo social. De igual forma establece los derechos y obligaciones de los beneficiarios de los programas de desarrollo social.</p> <p>En el artículo 3° la Ley define los principios y lineamientos generales a los que debe sujetarse la Política Nacional de Desarrollo Social, entre los cuales se encuentra el principio: "V. Participación social", que puntualiza como el "Derecho de las personas y organizaciones a intervenir e integrarse, individual o colectivamente en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y acciones del desarrollo social;"</p> <p>En el artículo 6 se definen cuáles son los derechos para el desarrollo social: Son derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación nutritiva y de calidad, 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 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p> <p>Asimismo, en el artículo 11 se establece los objetivos de la Ley, entre los cuales se encuentra el de "Garantizar formas de participación social en la formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control de los programas de desarrollo social".</p> <p>Acerca de la difusión hacia la población de las acciones de desarrollo social en los tres órdenes de gobierno, la Ley establece que "Los municipios, los gobiernos de las entidades federativas y el Gobierno Federal harán del conocimiento público cada año sus programas operativos de desarrollo social, a través de los medios más accesibles a la población, en un plazo máximo de 90 días a partir de la aprobación</p>	a) Acción colectiva	Considera a la participación social como un derecho que las personas y las organizaciones pueden ejercer de manera individual o colectiva.	✓
	b) Racionalidad	Se asume que la población; las personas y las organizaciones, tienen capacidad para formular sus propuestas y demandas, así como para evaluar los programas y acciones de desarrollo social.	✓
	c) Autonomía	La participación será organizada y promovida por las autoridades de los tres ámbitos de gobierno y no considera propuestas independientes del marco institucional.	✗
	d) Voluntaria	Concibe a la participación social como un derecho que corresponde a las personas y a las organizaciones ejercerlo o no.	✓
	e) Sujetos sociales con capacidad para incidir en su entorno	Se asume que las personas y las organizaciones tienen capacidad para incidir en la formulación, ejecución y evaluación de las acciones de desarrollo social.	✓

<p>de sus presupuestos de egresos anuales respectivos (Artículo 16).</p> <p>Sobre la ejecución de los programas señala que “Los municipios serán los principales ejecutores de los programas, recursos y acciones federales de desarrollo social, de acuerdo a las reglas de operación que para el efecto emita el Ejecutivo Federal, excepto en los casos expresamente asignados, legal o administrativamente, a una dependencia, entidad u organismo federal, estatal o del Distrito Federal.” <sup>173</sup></p>	<p>f) Expresión de intereses</p>	<p>Se establecen las facultades de las autoridades en los tres órdenes de gobierno, así como de la Secretaría de Desarrollo Social, para incluir la participación social organizada en los programas y acciones de desarrollo social, así como promover fomentar la participación de la sociedad en la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas de desarrollo social.</p>	<p>✓</p>
<p>El artículo 38 describe al Sistema Nacional de Planeación como un “...mecanismo permanente de concurrencia, colaboración, coordinación y concertación de los gobiernos; federal, los de las entidades federativas y los municipales,” el cual tiene como uno de sus propósitos: “Fomentar la participación de las personas, familias y organizaciones y, en general, de los sectores social y privado en el desarrollo social;” (numeral IV).</p> <p>En el artículo 43, numeral VII, en donde se establece la competencia de la Secretaría de Desarrollo Social para coordinar el Sistema Nacional de Desarrollo Social, se señala que una de sus atribuciones es “Promover y fomentar la participación de la sociedad, en la elaboración, ejecución y evaluación de las Políticas Públicas de Desarrollo Social;”</p> <p>Asimismo, en el artículo 44, numeral V, se señala que a las entidades federativas les corresponde “Fomentar la organización y participación ciudadana en los programas de desarrollo social;” Así también en el artículo 45 se indica que a los ayuntamientos corresponde “Establecer mecanismos para incluir la participación social organizada en los programas y acciones de desarrollo social;” (numeral VII) e “Informar a la sociedad sobre las acciones en torno al desarrollo social;” (numeral VIII).</p> <p>A partir del tercer capítulo de la Ley (Título cuarto) se señala lo relativo a los órganos de coordinación y consulta que coadyuvarán a alcanzar los objetivos de la misma, a saber: la Comisión Nacional de Desarrollo Social; la Comisión Intersecretarial de Desarrollo</p>	<p>g) Atención de intereses</p>	<p>No se establecen pautas sobre la respuesta que se daría a las peticiones o propuestas de las personas u organizaciones.</p>	<p>✗</p>

<sup>173</sup> Los programas sociales a los que se refiere la Ley incluye los programas municipales; planes y programas estatales; programas institucionales, regionales y especiales; el Programa Nacional de Desarrollo Social; y el Plan Nacional de Desarrollo. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264\\_010616.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_010616.pdf)



<p>Social y; el Consejo Consultivo de Desarrollo Social.</p> <p>La Comisión Nacional de Desarrollo Social, se define como "...un instrumento de coordinación de los programas, acciones e inversiones que para el cumplimiento de los objetivos, estrategias y prioridades de la Política Nacional de Desarrollo Social lleven a cabo, en el ámbito de sus competencias, las dependencias y entidades federales, ya sea de manera directa o en concurrencia con gobiernos de las entidades federativas y de los municipios o en concertación con los sectores social y privado.", (artículo 47), cuyo objeto es "...consolidar la integralidad y el federalismo sobre bases de coordinación, colaboración y concertación de estrategias y programas de desarrollo social."</p> <p>Como una de las facultades que tiene dicha Comisión Nacional, se encuentra la de "Aprobar la propuesta de reglas que deban regir la participación social que haga la Secretaría" (SEDESOL). (Artículo 50, numeral IX)</p>			
---	--	--	--

#### 4. Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social.

Preceptos asociados a la participación social	Variable	Análisis	R=
<p>Este ordenamiento tiene por objeto reglamentar la Ley General de Desarrollo Social. Establece que los principios y objetivos de la Política Nacional de Desarrollo Social que se refiere la Ley General (artículo 3, numeral V) se observarán en:</p> <p>I. Los objetivos, estrategias, prioridades y acciones que se definan en el Programa Nacional y, en su caso, en los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales de desarrollo social que deriven del Plan Nacional de Desarrollo;</p> <p>II. Los programas de desarrollo social;</p> <p>III. Los convenios de coordinación y los convenios o contratos de concertación, que se suscriban en los términos de la Ley y de este Reglamento, y</p> <p>IV. Las reglas de operación y demás disposiciones jurídicas aplicables para el acceso a los beneficios de los programas de desarrollo social.</p> <p>Precisa que la Secretaría de Desarrollo Social es a quien corresponde la formulación y seguimiento del Programa Nacional de Desarrollo Social, y que para su formulación deberá implementar procesos de consulta pública (artículo 9).</p> <p>En el capítulo II, que versa sobre la Política de Desarrollo Social y los Programas de Desarrollo Social, se dispone lo relativo a la formulación del Programa Nacional de Desarrollo Social, el cual deberá contemplar “Los mecanismos de participación ciudadana en la planeación, definición, ejecución, monitoreo y evaluación de políticas públicas y programas de</p>	<p>a) Acción colectiva</p>	<p>Establece que las entidades, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán promover las participaciones de los beneficiarios, así como de las instituciones de educación, tanto públicas como privadas, las organizaciones campesinas y de trabajadores, sociedades cooperativas, comunidades, organizaciones de la sociedad civil y demás formas de organización de los sectores social y privado legalmente reconocidas.</p>	<p>✓</p>

<p>desarrollo social;” (artículo 12, numeral V).<sup>174</sup></p> <p>El artículo 40 (sección I, de la Coordinación para el Desarrollo Social), dispone que la Secretaría de Desarrollo Social “...promoverá la celebración de convenios de coordinación en los tres órdenes de gobierno. Dichos convenios deberán acordarse conforme a una serie de bases, entre las que se encuentra la inclusión de mecanismos que “...garanticen el derecho a la participación social, en los términos previstos por la Ley (General de Desarrollo Social);” (artículo 41).</p> <p>En el artículo 53 (Capítulo VII, De la Participación Social) se precisa que “Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal promoverán la participación social en la planeación, ejecución, evaluación y supervisión de la Política Social, conforme a lo que dispone la Ley General (de Desarrollo Social), la Ley de Planeación, la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, este Reglamento y las reglas para la participación social que apruebe la Comisión Nacional...” (de Desarrollo Social).</p> <p>El artículo 54 establece que las “...entidades las dependencias y</p>	b) Racionalidad	Se asume que la población; las personas y las organizaciones, tienen capacidad para formular sus propuestas y demandas, así como	✓
	c) Autonomía	Se da cabida solamente a las organizaciones legalmente constituidas y de acuerdo con los lineamientos y mecanismos que las dependencias y entidades dispongan, lo que limita los alcances de la	✗
	d) Voluntaria	Al invocar los términos en los que la Ley General de Desarrollo Social y la Ley de Planeación disponen para la promoción de la participación social, se asume que ésta es un derecho que corresponde a las personas y a las organizaciones ejercerlo.	✓
	e) Sujetos sociales con capacidad para incidir en su entorno	Se asume que las personas y las organizaciones tienen capacidad para incidir en la formulación, ejecución y evaluación de las acciones de desarrollo social.	✓
	f) Expresión de intereses	Se establecen las facultades de las autoridades para fomentar la participación en los tres órdenes de gobierno.	✓
	g) Atención de intereses	No se establecen pautas ni mecanismos sobre cómo se dará respuesta a las peticiones o propuestas que se realicen de manera individual o colectiva.	✗

<sup>174</sup> El artículo 11 señala que la “Secretaría de Desarrollo Social recabará los programas de desarrollo social a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de los Estados y Municipios, para remitirlos a la Comisión Nacional de Desarrollo Social (para su aprobación), de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley General de Desarrollo Social.”

<p>entidades de la Administración Pública Federal promoverán la participación de los beneficiarios, de las instituciones de educación públicas y privadas, organizaciones campesinas y de trabajadores, sociedades cooperativas, comunidades, organizaciones de la sociedad civil y demás formas de organización de los sectores social y privado legalmente reconocidas.</p> <p>El Reglamento también puntualiza que la participación social en la planeación, ejecución, evaluación y supervisión de la Política Social, se realizará a través de cualquiera de las siguientes acciones: I. Difusión y Promoción; II. Consultas públicas; III. Convocatorias, en el de las organizaciones, y IV. Coinversión. (Artículo 56).</p> <p>En el artículo 60, que se refiere a las convocatorias públicas que deberán realizar el Gobierno Federal, los gobiernos de las Entidades Federativas y los de los municipios:</p> <p>I. Para la participación social en la formulación de las políticas sociales en beneficio de las personas, familias y grupos identificados en situación de pobreza, marginación o vulnerabilidad;”</p> <p>II. Para la participación social en la formulación de las políticas para el fomento del sector social de la economía;</p> <p>III. Para la participación social en la</p>			
---	--	--	--

## 5. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

Preceptos asociados a la participación social	Variable	Análisis	R=
<p>Establece como objetivo del plan de desarrollo del país en el sexenio 2013 – 2018 “Llevar a México a su máximo potencial”, a través de cinco metas y tres estrategias transversales, entre las que se encuentra la meta 2, denominada Un México incluyente, lo cual se define de la siguiente manera:</p> <p>“Un México incluyente para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales de todos los mexicanos, que vaya más allá del asistencialismo y que conecte el capital humano con las oportunidades que genera la economía en el marco de una nueva productividad social, que disminuya las brecha de desigualdad y que promueva la más amplia participación social en las políticas públicas como factor de cohesión y ciudadanía.”</p>	a) Acción colectiva	<p>Propone una política social de nueva generación que gira en torno al ciudadano, ubicándolo como agente de cambio; como “protagonista de su propia superación” a través de su organización y participación activa”. Aun cuando reconoce que, en el marco de una nueva productividad social, se promoverá la más amplia participación social, el plan de acción correspondiente a la meta “II. Un México Incluyente” (II.2 Integrar una sociedad con equidad, cohesión social e igualdad de oportunidades), es explícito que el interés es el individuo como el agente de cambio y el principal actor en su propia superación.</p>	✘
<p>Asimismo, en el plan de acción correspondiente a dicha meta 2, (II.2 Plan de acción: integrar una sociedad con equidad, cohesión social e igualdad de oportunidades), el Plan de Nacional de Desarrollo explica que “Un México Incluyente plantea una política social de nueva generación. Es decir, una política enfocada en alcanzar una sociedad de derechos ciudadanos y humanos plenos. En este sentido, se proponen políticas sociales que giran en torno al ciudadano, ubicándolo como agente de cambio, protagonista de su propia superación a través de su organización y participación activa.</p>	b) Racionalidad	<p>Se asume que la población; las personas y las organizaciones, tienen capacidad para formular sus propuestas y demandas, así como para evaluar los programas y acciones de desarrollo social.</p>	✓
<p>Dentro del mismo plan de acción (II.2) se refiere la idea de que un Gobierno Cercano y Moderno permea en un México Incluyente, principalmente a través de políticas sociales que promueven la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana.</p>	c) Autonomía	<p>Precisa el fomento a la participación de las comunidades y pueblos indígenas en la planeación y gestión de su propio desarrollo comunitario, asegurando el respeto a sus derechos y formas de vida. Asimismo promueve el fortalecimiento de los actores sociales que impulsan el desarrollo social de los grupos en situación de vulnerabilidad y rezago, sin constreñir la participación a los mecanismos institucionales.</p>	✓
<p>En cuanto a los objetivos y las estrategias de la meta 2. “México Incluyente” se propone como líneas de acción las siguientes:</p>	d) Voluntaria	<p>Al invocar los términos en los que la Ley General de Desarrollo Social y la Ley de Planeación disponen para la promoción de la participación social, se asume que ésta es un derecho que corresponde a las personas y a las organizaciones ejercerlo.</p>	✓
	e) Sujetos sociales con capacidad para incidir en su entorno	<p>Se asume que las personas y las organizaciones tienen capacidad para incidir en la formulación, ejecución y evaluación de las acciones de desarrollo social.</p>	✓

<p>Meta II. México Incluyente; Objetivo 2.2 Transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente.</p> <p>Estrategia 2.2.1 Generar esquemas de desarrollo comunitario a través de procesos de participación social.</p> <p>Líneas de Acción:</p>	<p>f) Expresión de intereses</p>	<p>Se propone incorporar la participación social en el diseño, ejecución, evaluación y retroalimentación de los programas sociales, asumiendo que en dicha participación se expresan los intereses de la población, de los beneficiarios y de las organizaciones que colectivamente expresen tales intereses.</p>	<p>✓</p>
<p>Fortalecer a los actores sociales que promueven el desarrollo social de los grupos en situación de vulnerabilidad y rezago.</p> <p>(...)</p> <p>Fortalecer el capital y cohesión social mediante la organización y participación de las comunidades, promoviendo la confianza y la corresponsabilidad.</p> <p>Estrategia 2.2.3 Fomentar el bienestar de los pueblos y comunidades indígenas, fortaleciendo su proceso de desarrollo social y económico, respetando las manifestaciones de su cultura y el ejercicio de sus derechos.</p> <p>Líneas de Acción:</p> <p>(...)</p> <p>Fomentar la participación de las comunidades y pueblos indígenas en la planeación y gestión de su propio desarrollo comunitario, asegurando el respeto a sus derechos y formas de vida.</p> <p>Estrategia II. Gobierno Cercano y Moderno.</p> <p>Líneas de acción:</p> <p>(...)</p> <p>Incorporar la participación social desde el diseño y ejecución hasta la evaluación y retroalimentación de los programas sociales.</p>	<p>g) Atención de intereses</p>	<p>No se establecen lineamientos sobre cómo se atenderán las demandas o propuestas que se realicen de manera individual o colectiva.</p>	<p>✗</p>

## 6.- Programa Sectorial de Desarrollo Social.

Preceptos asociados a la participación social	Variable	Análisis	R=
<p>Define su objeto en atender a la población en situación de pobreza a fin de disminuir las carencias sociales e incentivar la mejora de su ingreso para contribuir a garantizar el ejercicio de los derechos sociales, de tal forma que el país se integre por una sociedad con equidad, cohesión social e igualdad sustantiva.</p> <p>Concibe al desarrollo social:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• “De nueva generación” basado en un enfoque de derechos que se complemente con una mayor inclusión productiva de la población además de:</li> <li>• Con un enfoque de ciclo de vida de la persona que brinde protección en las etapas etarias más vulnerables del individuo.</li> <li>• Incluyente y libre de discriminación que garantice los derechos a mujeres, indígenas y personas con discapacidad.</li> <li>• Con un componente activo de participación social, ubicando a las personas como agentes de cambio y protagonistas en la materialización de sus derechos, a través de la organización comunitaria.</li> <li>• Con una mejor coordinación institucional que evite la duplicidad de programas y recursos, eleve su impacto social e incremente la concurrencia de los diferentes órdenes de gobierno.</li> </ul> <p>Considera a la política de desarrollo social con enfoque de derechos que busca cambiar la ecuación que define a un receptor de bienes y servicios del gobierno en turno como un beneficiario y convertirlo en un titular de derechos frente al Estado, bajo un esquema de exigibilidad de los derechos por las vías legales para transparentar la relación entre el Estado y la persona, abatir el clientelismo político y</p>	a) Acción colectiva	<p>Siguiendo el planteamiento del Plan Nacional de Desarrollo concibe al desarrollo social “de nueva generación” basado en enfoque de ciclo de vida de la persona, que proteja al individuo en los momentos más vulnerables de su vida. Asimismo, ubica a las personas como agente de cambio y protagonistas en la consecución de sus derechos, empero, ello a través de la organización comunitaria. Considera a los beneficiarios como titulares de derechos, los cuales pueden ser exigibles por vías legales, con el fin de transparentar la relación entre estado y la persona. No obstante que se reconoce la organización comunitaria, ésta es una vía para que las personas, de forma individual, busquen materializar sus derechos.</p>	x
	b) Racionalidad	<p>Da por hecho que los participantes tienen capacidad para incidir en la planeación, la ejecución y la evaluación de los programas institucionales. Se propone integrar en la planeación, a los diagnósticos que se elaboren a través de Comités Comunitarios</p>	✓
	c) Autonomía	<p>Asume que a través de la participación, las personas y los grupos sociales pueden tener el control y la dirección de su propio desarrollo, no obstante que la participación debe darse a través de los canales y los parámetros que los programas sociales dispongan, a través de comités y redes comunitarias que se vinculen con las instituciones públicas.</p>	x
	d) Voluntaria	<p>No se establece obligatoriedad para participar, por lo que se asume que los beneficiarios pueden hacerlo o no.</p>	✓

<p>fortalecer la ciudadanía social como complemento de la ciudadanía política.</p>	<p>e) Sujetos sociales con capacidad para incidir en su entorno</p>	<p>Establece que se deben generar instrumentos que permitan a las comunidades y grupos organizados defender y fomentar sus intereses colectivos.</p>	<p>✓</p>
<p>El Programa Sectorial considera en el apartado de Diagnóstico que “La democracia como forma de gobierno y estilo de vida incorpora la participación social como un elemento esencial para resolver problemas específicos, para hallar soluciones comunes y para hacer que voluntades diferentes concurren en una sola acción compartida. Asimismo, es un mecanismo que permite articular en un territorio la demanda de bienes y servicios públicos con su oferta por parte de los tres órdenes de gobierno.</p>	<p>f) Expresión de intereses</p>	<p>Se propone incorporar la participación social en el diseño, ejecución, evaluación y retroalimentación de los programas sociales, asumiendo que en dicha participación se expresan los intereses de la población, de los beneficiarios y de las organizaciones que colectivamente expresen tales intereses.</p>	<p>✓</p>
<p>Precisa que el objetivo central de la política de desarrollo social es hacer efectivo el ejercicio y disfrute de los derechos sociales a través del acceso a la alimentación, a la educación, a la salud, a la seguridad social, a los servicios básicos, a la vivienda digna, al disfrute de un medio ambiente sustentable y sano, al trabajo y a la no discriminación</p> <p>Admite que la democracia como forma de gobierno y estilo de vida incorpora la participación social como:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Un elemento esencial para resolver problemas específicos, para hallar soluciones comunes y para hacer que voluntades diferentes concurren en una sola acción compartida.</li> <li>- Un mecanismo que permite articular en un territorio la demanda de bienes y servicios públicos con su oferta por parte de los tres órdenes de gobierno.</li> <li>- Un componente esencial de la planeación, la ejecución y la evaluación de los programas institucionales.</li> </ul> <p>Un componente esencial de las políticas públicas, en particular en las de desarrollo social, el cual no sólo sirve para definir qué, cómo o cuándo,</p>	<p>g) Atención de intereses</p>	<p>No se establecen lineamientos sobre cómo se atenderán las demandas o propuestas que se realicen de manera individual o colectiva.</p>	<p>x</p>



sino también generar, recuperar y fortalecer los lazos que unen a una comunidad de personas, de manera tal que las personas y los grupos sociales asuman el control y la dirección de su propio desarrollo.

En los objetivos, estrategias y líneas de acción, el Programa Sectorial, se define lo siguiente:

Objetivo 1. “Fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que incidan positivamente en la alimentación, la salud y la educación.

Estrategia 1. “Coordinar las acciones de política alimentaria para que las personas en situación de pobreza multidimensional extrema y con carencia alimentaria tengan acceso a una alimentación y nutrición adecuadas.”

Línea de acción 1.4.4. “Promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre.”

Objetivo 4. “Construir una sociedad igualitaria donde exista acceso irrestricto al bienestar social mediante acciones que protejan el ejercicio de los derechos de todas las personas.”

Estrategia 4.1 Consolidar la incorporación equitativa de las personas jóvenes en los procesos de desarrollo a través del impulso y coordinación de acciones para fortalecer su acceso a la educación, participación social, trabajo, vivienda y salud.

Línea de acción 4.1.5: Impulsar la participación juvenil para generar entornos de cohesión social que contribuyan al desarrollo comunitario y a la prevención de la violencia.

Objetivo 5. Fortalecer la participación social para impulsar el desarrollo comunitario a través de esquemas de inclusión productiva y cohesión social.

## 7. Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre.

Preceptos asociados a la participación social	Variable	Análisis	R=
<p>La Cruzada contra el Hambre es una estrategia de inclusión y bienestar social, que se implementará a partir de un proceso participativo de amplio alcance cuyo propósito es conjuntar esfuerzos y recursos de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como de los sectores público, social y privado y de organismos e instituciones internacionales (artículo 1°), para, entre otros objetivos, promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre. (Artículo 2°, numeral V.).</p> <p>En los <i>considerandos</i> del Decreto se menciona que "...se promoverá la creación de comités comunitarios integrados por los propios beneficiarios de los programas sociales, con el propósito de supervisar el cumplimiento de sus objetivos (de la Cruzada) y garantizar la transparencia en su ejecución"</p>	a) Acción colectiva	Se entiende que la estrategia busca promover la participación comunitaria, a través de los esfuerzos que en materia de erradicación del hambre realicen los tres órdenes de gobierno, junto con el sector social y privado, así como con entidades internacionales, para lo cual se crearán comités comunitarios en los que participen quienes reciben apoyos de los programas sociales del gobierno federal.	✓
<p>El artículo 9° establece que "La Secretaría de Desarrollo Social promoverá la suscripción de acuerdos integrales para el desarrollo con las entidades federativas y municipios, propiciando una mayor participación de las instancias de gobierno, para orientar el gasto social hacia el eje de una política incluyente de los derechos sociales". En este mismo artículo se menciona que dichos acuerdos "...considerarán la participación social, agregando valor a las acciones de gobierno que de manera coordinada se emprendan."</p>	b) Racionalidad	Se asume que los comités, en los que participan beneficiarios de los programas sociales, tienen capacidad para supervisar la ejecución y el cumplimiento de los objetivos de la estrategia.	✓
<p>El artículo 11° define que "...se promoverá la integración de comités comunitarios integrados por beneficiarios de programas sociales, los cuales participarán en su proceso de instrumentación y supervisarán el cumplimiento real de los objetivos y la transparencia de las acciones implementadas."</p>	c) Autonomía	No se establece el grado de autonomía de los comités, dejando a la Secretaría de Desarrollo Social, la facultad para emitir los lineamientos bajo los cuales operaran dichos órganos.	✗
<p>La Secretaría de Desarrollo Social, de acuerdo con el artículo 12°, será la responsable de expedir los Lineamientos para la organización y funcionamiento de los comités comunitarios a los que se refiere el artículo 11°.</p>	d) Voluntaria	No se establece si la participación de los beneficiarios en los comités es obligatoria o pueden integrarse de manera voluntaria, dejando a la Secretaría de Desarrollo Social, la facultad para emitir los lineamientos bajo los cuales operaran dichos órganos.	✗
	e) Sujetos sociales con capacidad para incidir en su entorno	La participación en los comités se acota a la erradicación del hambre, limitando la capacidad para incidir en otros aspectos de su entorno.	✗

	f) Expresión de intereses	No se menciona la posibilidad para la expresión de intereses; se concibe la participación en los comités orientada a la supervisión de las acciones de la estrategia y a la complementariedad con las acciones de gobierno.	x
	g) Atención de intereses	No se menciona de qué forma se dará respuesta a los intereses que llegaran a plantear las y los beneficiarios.	x

8.- Lineamientos de organización y funcionamiento de los Comités Comunitarios de la Cruzada Contra el Hambre y de los Programas Sociales Federales.

Preceptos asociados a la participación social	Variable	Análisis	R=
<p>En el lineamiento primero se define el objeto de los Lineamientos, siendo el de "...regular la organización y funcionamiento de los Comités Comunitarios, integrados por los beneficiarios y la comunidad en general, que actuarán como la instancia ciudadana, participativa, amplia, incluyente y plural con el objeto de contar con mecanismos de participación social,...".</p> <p>El cuarto lineamiento define a los Comités Comunitarios de la Cruzada contra el Hambre y también a los Comités Comunitarios de los Programas Sociales Federales, como los órganos "...de participación y de representación de una comunidad ya sea, urbana, rural o indígena, los cuales actuarán como:</p>	a) Acción colectiva	Concibe a los comités como instancias incluyentes y plurales, organizados y capacitados, que en cada comunidad se organizan para articularse con instancias de los tres ámbitos de gobierno con objeto de involucrar a los beneficiarios de los programas sociales y la comunidad en general, en los procesos de planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de las obras y acciones de los programas sociales federales que confluyen en la estrategia de la cruzada contra el hambre.	✓
<p>I. Grupos que se organizan y se capacitan para formar un núcleo ciudadano en cada comunidad, que les permita articularse con los tres órdenes de gobierno en procesos de planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de las obras y acciones de los programas sociales federales que convergen en la Cruzada.</p> <p>II. Instrumentos de organización de la población que los tres órdenes de gobierno reconocerán como instancias de participación y planeación comunitaria.</p>	b) Racionalidad	Se asume que los participantes en los comités comunitarios poseen capacidad para llevar a cabo el diagnóstico y elaborar planes para el desarrollo comunitario, así como actividades relacionadas con la planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones desplegadas por los programas sociales del orden federal.	✓
<p>En cuanto a las funciones de estos órganos, el sexto lineamiento establece las siguientes:</p> <p>I. Promover la organización de los miembros de la comunidad, estableciendo la Asamblea General como órgano de decisión de la comunidad;</p> <p>II. Detectar y priorizar la problemática existente en la comunidad y aprobar los diagnósticos y planes de desarrollo comunitario;</p> <p>III. Constituir comisiones de trabajo específicas, atendiendo a la implementación de los diversos Programas Sociales Federales o tareas acordadas por la Asamblea General y el Comité, establecidas en el plan</p>	c) Autonomía	El Acta Constitutiva de los Comités Comunitarios deberá estar avalada por el representante de la Secretaría de Desarrollo Social, sin precisar en qué términos dicha acta no podría ser avalada, estableciendo que deberá estar formalizada por el total de los beneficiarios de los Programas Sociales Federales y los que concurren en la Cruzada que pretendan constituir dicho Comité. No obstante se establece que los integrantes de la mesa directiva de los Comités son elegidos democráticamente (y pueden ser removidos a su vez) por medio de las resoluciones que tome la Asamblea General Constitutiva y que los integrantes de la Mesa Directiva están sujetos a las determinaciones mayoritarias de la Asamblea General, la cual está conformada por miembros de la comunidad y beneficiarios de programas sociales.	✓

<p>comunitario;</p> <p>IV. Ejecutar los acuerdos y propuestas generadas en los eventos de planeación participativa;</p> <p>V. Gestionar, administrar y evaluar los proyectos, obras y acciones de la Cruzada Contra el Hambre y de los diferentes Programas Sociales Federales;</p> <p>VI. Establecer los mecanismos de corresponsabilidad entre la comunidad y los tres órdenes de gobierno;</p> <p>VII. Organizar a la comunidad para llevar a cabo las tareas, planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de las obras y acciones de los Programas Sociales Federales que convergen en la Cruzada Contra el Hambre, respetando las formas tradicionales y autogestivas en un marco de pluralidad;</p> <p>VIII. Proponer y tramitar ante las instancias correspondientes los proyectos y obras comunitarias de los Programas Sociales Federales que convergen en la localidad;</p> <p>Los Comités Comunitarios estarán integrados por personas que habiten en la comunidad, barrio, colonia o localidad donde se constituyen y estarán representados por una Mesa Directiva, la cual está conformada, por un(a) Presidente, un(a) Secretario(a), un(a) Tesorero(a), Vocales de Comisiones de Trabajo y un(a) Vocal de Control y Vigilancia, todos(as) ellos(as) elegidos(as) democráticamente por medio de una Asamblea General Constitutiva. Los integrantes de la Mesa Directiva prestarán sus servicios de manera gratuita y "...están sujetos a la voluntad y determinaciones mayoritarias de la Asamblea General, y podrán ser removidos(as) de su responsabilidad, si la Asamblea que los designó así lo resuelve". (Lineamiento séptimo).</p> <p>Asimismo, respecto a la Asamblea General en las poblaciones mayoritariamente indígenas, se</p>	d) Voluntaria	No se establece obligatoriedad para participar en los Comités o en la Asamblea General. Asimismo, se abre la posibilidad para que participe la comunidad en general, además de los beneficiarios de los programas sociales.	✓
	e) Sujetos sociales con capacidad para incidir en su entorno	Se precisa como una función de los Comités el detectar y priorizar la problemática existente en la comunidad, así como aprobar los diagnósticos y llevar a cabo los planes para el desarrollo de la comunidad.	✓
	f) Expresión de intereses	Se asume que el Plan Comunitario que apruebe la Asamblea General, contiene los intereses de la comunidad.	✓
	g) Atención de intereses	Los vocales de las Comisiones de Trabajo de Obra y/o Acción del Comité Comunitario que son designadas por la Asamblea General tienen como propósito atender cada uno de los problemas planteados y/o indicadores de la Cruzada contra el Hambre establecidos en el Plan Comunitario. Las actividades que llevan a cabo son encomendadas por la Asamblea General para dar solución a los problemas o satisfacer necesidades, tratando de cumplir con los objetivos y metas propuestas dentro del plan comunitario.	✓

procurará integrar la opinión de las autoridades tradicionales de la comunidad en el nombramiento de la Mesa Directiva del Comité. (Lineamiento noveno).

La Asamblea General es la instancia fundamental que, de acuerdo con el lineamiento décimo quinto, "...permite la participación democrática de todos los miembros de la comunidad en la toma de decisiones, en la cual se valida y aprueban los acuerdos y el *Plan Comunitario*. Este Plan es un "Conjunto de metas y acciones que la asamblea general mandata a su mesa directiva para el logro de sus objetivos de corto, mediano y largo plazo. (Lineamiento segundo).

Las funciones de la Asamblea General son las siguientes:

- I. Nombrar y aprobar a la Mesa Directiva del Comité Comunitario en la comunidad y las Comisiones de Trabajo;
- II. Analizar y priorizar los diferentes rezagos, carencias y necesidades de la comunidad;
- III. Aprobar el Plan Comunitario considerando como acuerdo de asamblea las propuestas votadas por mayoría;
- IV. Aprobar las formas de división del trabajo voluntario y vigilar el cumplimiento del mismo;

## RESUMEN GENERAL

Variable	Documentos en los que se consideran las variables de la participación social								# total de documentos que consideran las variables
	Constitución política de los estados unidos mexicanos	Ley de Planeación	Ley General de Desarrollo Social	Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social	Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018	Programa Sectorial de Desarrollo Social	Decreto del Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre Desarrollo	Lineamientos de los Comités Comunitarios de la Cruzada contra el Hambre y de los	
a) Acción colectiva	1✓	1✓	1✓	1✓	0*	0*	1✓	1✓	6
b) Racionalidad	1✓	1✓	1✓	1✓	1✓	1✓	1✓	1✓	8
c) Autonomía	1✓	0*	0*	0*	1✓	0*	0*	1✓	3
d) Voluntaria	1✓	1✓	1✓	1✓	1✓	1✓	0*	1✓	7
e) Sujetos sociales con capacidad para incidir en su entorno	1✓	1✓	1✓	1✓	1✓	1✓	0*	1✓	7
f) Expresión de intereses	1✓	1✓	1✓	1✓	1✓	1✓	0*	1✓	7
g) Atención de intereses	0*	0*	0*	0*	0*	0*	0*	1✓	1
# Total de variables consideradas en cada documento normativo	6	5	5	5	5	4	2	7	

## Referencias:

Documentos normativos considerados para el análisis documental sobre los esquemas de participación social	
Documento	Referencia
1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Constitución política de los estados unidos mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917. TEXTO VIGENTE con la última reforma publicada el 27-01-2016. <a href="http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm">http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm</a>
2. Ley de Planeación	LEY DE PLANEACIÓN Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983 TEXTO VIGENTE Última reforma publicada el 06-05-2015. <a href="http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_060515.pdf">http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_060515.pdf</a>
3. Ley General de Desarrollo Social	Ley General de Desarrollo Social, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 2004. TEXTO VIGENTE con las últimas reformas publicadas el 01 de julio de 2016. <a href="http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_010616.pdf">http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_010616.pdf</a>
4. Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social	Reglamento de la Ley General De Desarrollo Social. Nuevo Reglamento publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de enero de 2006 TEXTO VIGENTE con la última reforma publicada el 28-08-2008 <a href="http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LGDS.pdf">http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LGDS.pdf</a>
5. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018	Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20/05/2013 <a href="http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&amp;fecha=20/05/2013">http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&amp;fecha=20/05/2013</a>
6. Programa Sectorial de Desarrollo Social	Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13/12/2013. <a href="http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5326581&amp;fecha=13/12/2013">http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5326581&amp;fecha=13/12/2013</a>
7. Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre.	Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22/01/2013. <a href="http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5285363&amp;fecha=22/01/2013">http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5285363&amp;fecha=22/01/2013</a>
8. Lineamientos de organización y funcionamiento de los Comités Comunitarios de la Cruzada contra el Hambre y de los Programas Sociales Federales	Secretaría de Desarrollo Social. Lineamientos de organización y funcionamiento de los Comités Comunitarios de la Cruzada contra el Hambre y de los Programas Sociales Federales, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 04/07/2013. <a href="http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5305525&amp;fecha=04/07/2013">http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5305525&amp;fecha=04/07/2013</a>





## BIBLIOGRAFÍA

TESIS: LOS ESQUEMAS DE PARTICIPACIÓN SOCIAL DE LOS PROGRAMAS SOCIALES EN MÉXICO ¿OPCIONES PARA EL CAMBIO SOCIAL?

1. Adorno, T. W. Epistemología y Ciencias Sociales. Ediciones Cátedra, Madrid, 2001. 128 pp.
2. Aguilar Astorga y Lima Facio: ¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas?, en: Contribuciones a las Ciencias Sociales, septiembre 2009, [www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm](http://www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm).
3. Aguilar Villanueva. Luis F. La hechura de las políticas. Miguel Ángel Porrúa. 1992. 434 pp.
4. Alternancia, políticas sociales y desarrollo regional en México / Gerardo Ordóñez Barba [et. al.], coordinadores. Coedición con: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente ; Universidad de Guadalajara
5. Antología de la planeación en México, Vol. 6. Plan Básico de Gobierno. Desarrollo rural, pesquero y de ciencia y tecnología (1976-1982). FCE.
6. Arendt, Hanna. La condición humana, Barcelona: Paidós, Barcelona, 2007
7. Arteaga Basurto, Carlos. La participación ciudadana ¿una ausencia? En: Arteaga Basurto, Carlos (Coord.) *Políticas públicas y participación ciudadana. Un enfoque desde el trabajo social*. México, UNAM-ENTS, pp. 87-139.
8. Ávalos Tenorio, Gerardo. Leviatán y Behemoth. Figuras de la idea del Estado. Universidad Autónoma Metropolitana, U. Xochimilco, México, 2003, pp. 293. En línea, consultada el 28 de octubre de 2015.
9. Becerra V. Omar E.; Peñalosa, Augusto; Osorio, Morella. "Elaboración de instrumentos de investigación". Departamento de Investigación del Colegio Universitario de Administración y Mercadeo, SEDE Caracas, Venezuela. Mayo, 2012. Consultado en: <https://nticsaplicadasalainvestigacion.wikispaces.com/file/view/guia+para+elaboracion+de+instrumentos.pdf>
10. Cano Soriano, Leticia (Coord.). Política social y sociedad civil: retos para alcanzar la equidad y la justicia social. UNAM, Escuela Nacional de Trabajo Social, 2015.
11. Cfr. Fernández García, Tomás y de Lorenzo Rafael, Vázquez, Octavio (eds.) "Diccionario de trabajo social", Alianza Editorial, Madrid, 2012, 588 pp.
12. Chávez Carapia, Julia del Carmen. La participación social en cuatro municipios del Estado de México. UNAM, Escuela Nacional de Trabajo Social, México, 2000, pág. 140 pp.
13. Chavez Carapia, Julia del Carmen. La participación social: retos y perspectivas. UNAM, Escuela Nacional de Trabajo Social, Plaza y Valdes, 2003. 164 pp.
14. Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, 2016. Balance de la Cruzada Nacional Contra el Hambre 2013-2016. Consultado en: [http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ECNCH/Paginas/Balance\\_Cruzada\\_Nacional\\_contra\\_el\\_hambre.aspx](http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ECNCH/Paginas/Balance_Cruzada_Nacional_contra_el_hambre.aspx)
15. Constitución política de los estados unidos mexicanos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917. Reforma más reciente al 10 de noviembre de 2015, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2015. [En línea, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/html/1.htm>]
16. D'Angelo Hernández, Ovidio S. Participación y construcción de la subjetividad social para una proyección emancipatoria. En: Autonomía integradora y transformación social. CIPS, Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas. La Habana, 2004.
17. Durkheim, Emile. Las Reglas del Método Sociológico. La pléyade. Buenos Aires. 1978.

18. Eroles, Carlos (Coord); Bertolotto, María Isabel... [et. al.]. "Glosario de temas fundamentales en trabajo social". Espacio, Buenos Aires, Argentina, 2005, 214 pp.
19. Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2008. Tomo IV: Oportunidades día a día, evaluación de la operación del Programa y la atención a las familias beneficiarias, Instituto Nacional de Salud Pública, México, 2008.
20. Gallino, Luciano. Diccionario de Sociología. Siglo XXI, tercera edición, Versión electrónica <https://books.google.com.mx/>.
21. Gerardo Ávalos Tenorio, LEVIATÁN Y BEHEMOTH. Figuras de la idea del Estado. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México, 2001. 293 p.
22. González Ulloa Aguirre, Pablo Armando. *¿Qué mantiene unida a la sociedad?* De la teoría a la operativización. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2015.
23. González, Ana Marta. "Justicia como virtud artificial en David Hume. Elementos para una teoría psico-social de la acción". Pensamiento, Universidad de Navarra, 2008, pp. 97-127.
24. Graglia, J. Emilio (2012) En la búsqueda del bien común. Manual de políticas públicas. Buenos Aires. Asociación Civil Estudios Populares (ACEP) / Fundación Konrad Adenauer (KAS) Argentina. 205 pp.
25. Horneffer, Ricardo La idea del hombre Relaciones. Estudios de historia y sociedad, vol. XXVIII, núm. 112, 2007, pp. 25-42
26. Hume, David. Tratado sobre la naturaleza humana. En Línea: Diputación de Albacete - Servicio de Publicaciones - Gabinete Técnico [www.dipualba.es/publicaciones\\_2001](http://www.dipualba.es/publicaciones_2001).
27. Índice de Desarrollo Democrático de América Latina es generado por la Fundación Konrad. <http://www.idd-lat.org/2015/informes/2014/index.html>
28. Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2012, consultado el 28 de octubre de 2015 en: [http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/IEPDS2012/Pages-IEPDSMex2012-12nov-VFinal\\_lowres6.pdf](http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/IEPDS2012/Pages-IEPDSMex2012-12nov-VFinal_lowres6.pdf)
29. Julio Bolvinik, "La Ley General de Desarrollo Social. Génesis, logros, limitaciones y riesgos (pp. 123-146) En: Barba Ordóñez, Gerardo... [et. al.], coordinadores. "Alternancia, políticas sociales y desarrollo regional en México. El Colegio de la Frontera Norte; Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente; Universidad de Guadalajara (Coedición), 2006. 527 pp.
30. Kant, Immanuel. Ideas para una historia universal en clave cosmopolita y otros escritos sobre Filosofía de la Historia. Tecnos, 2ª Ed. Salamanca, España. 1994.
31. Ley de planeación. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983. La versión consultada incluye la reforma más reciente publicada en el mismo diario el 06 de mayo de 2015.
32. Ley general de desarrollo social. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 2004. La versión consultada incluye la reforma más reciente publicada en el mismo Diario el 07 de noviembre de 2013. Consultado el 22 de octubre de 2015 en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264.pdf>.
33. Locke, John. Segundo tratado sobre el gobierno civil, Cap. II. Del estado de la naturaleza. Alianza editorial, Madrid, 1990
34. Marx, Carl. Tesis sobre Feuerbach. <https://www.marxists.org/espanol/m-e/1840s/45-feuer.htm>
35. McPherson, Crawford Brough. La democracia liberal y su época. Alianza Editorial. México 1987.
36. Montes de Oca, Francisco. La filosofía en sus fuentes. Porrúa, México, 2006.
37. Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL) "Participación comunitaria, estado y desarrollo hacia la incorporación de la dimensión participativa en la formulación y ejecución de programas de desarrollo. Diciembre, 1985, En línea, consultada en [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35677/S8500484\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35677/S8500484_es.pdf?sequence=1)
38. Nava Flores, C.M.: La interrelación individuo-sociedad en la constitución del sujeto como ser

- social, en *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, agosto 2009, [www.eumed.net/rev/cccss/05/cmnf3.htm](http://www.eumed.net/rev/cccss/05/cmnf3.htm)
39. Pérez Espíndola, C. "Análisis del Sistema Nacional de Planeación: sus fortalezas y la necesidad de reivindicarlo". Tesis de Maestría en Administración Pública Estatal y Municipal. Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro. Disponible en: <http://ri.uaq.mx/bitstream/123456789/865/1/RI000427.pdf> (Consultado el 13 de septiembre de 2016).
  40. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Consultado el 03 de noviembre de 2015 en: <http://pnd.gob.mx/>
  41. Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018. Consultado el 03 de noviembre de 2015 en: [http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Transparencia/DocumentosOficiales/Programa\\_Sectorial\\_Desarrollo\\_Social\\_2013\\_2018.pdf](http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Transparencia/DocumentosOficiales/Programa_Sectorial_Desarrollo_Social_2013_2018.pdf)
  42. Programas de combate a la pobreza rural en México. p. 10. Consultado en <http://estudiosruralesmexico.wikispaces.com/file/view/Presentacion-Lomeli-Cordera-Seminario-UNAM-6abril-2011.pdf>
  43. Reglas de Operación de PROSPERA, programa de inclusión social para el ejercicio fiscal 2015. Consultadas en: [http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/Reglas\\_Operacion/2015/rop\\_prospera.pdf](http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/Reglas_Operacion/2015/rop_prospera.pdf)
  44. Samana Vergara-Lope Tristán; Felipe José Hevia de la Jara. Para medir la participación. Construcción y validación del Cuestionario Conductas de Participación (CCP). *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Universidad Nacional Autónoma de México. Año LVII, núm. 215, mayo-agosto de 2012, pp. 35-67, ISSN-0185-1918.
  45. Secretaría de Desarrollo Social: CNCH: Comités Comunitarios <https://www.gob.mx/sedesol/documentos/cnch-comites-comunitarios>
  46. Silva Rodríguez, Arturo. *Fundamentos filosóficos de la psicología*. Ed. El Manual Moderno, México, 2011. 182 pp.
  47. Tierno, Patricio. *Ética y política en Aristóteles*. Facultad de Filosofía, Letras y Ciencias Humanas de la Universidad de São Paulo. En línea, consultada el 15 de noviembre 2015, en: [http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/PatricioTierno/e\\_tica\\_y\\_poli\\_tica\\_en\\_Arist\\_-\\_art\\_libro\\_\\_vers\\_definit\\_.pdf](http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/PatricioTierno/e_tica_y_poli_tica_en_Arist_-_art_libro__vers_definit_.pdf)
  48. Valcarce, Andrea. El utilitarismo y la teoría moral de Adam Smith. *Revista 1-10: revista1-07.qxd 21/01/2010* <http://dadun.unav.edu/bitstream/10171/29099/1/REYH%2013-1-10Valcarce.pdf>.
  49. Weber, Max. *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. Fondo de Cultura Económica. España, 1993.
  50. Ziccardi, Alicia; Mier y Terán, Arturo. Pobreza urbana, programas de inclusión social y participación ciudadana. En Jusidman Rapoport, Clara (Coord.). *Reflexiones ciudadanas sobre la política social*. México, SEDESOL, 2008, pp. 137-158.