



Consejo Nacional de Evaluación  
de la Política de Desarrollo Social

# Estudio de la participación social y comunitaria en el marco de la Cruzada Nacional contra el Hambre

Primera fase



[www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx)

Lo que se mide **se puede mejorar**

## Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

### Investigadores académicos

**María del Rosario Cárdenas Elizalde**  
Universidad Autónoma Metropolitana

**Fernando Alberto Cortés Cáceres**  
El Colegio de México

**Agustín Escobar Latapí**  
Centro de Investigaciones y Estudios  
Superiores en Antropología Social-Occidente

**Salomón Nahmad Sittón**  
Centro de Investigaciones y Estudios  
Superiores en Antropología Social-Pacífico Sur

**John Scott Andretta**  
Centro de Investigación y Docencia  
Económicas

**Graciela María Teruel Belismelis**  
Universidad Iberoamericana

### Secretaría Ejecutiva

**Gonzalo Hernández Licona**  
Secretario Ejecutivo

**Thania Paola de la Garza Navarrete**  
Directora General Adjunta de Evaluación

**Ricardo C. Aparicio Jiménez**  
Director General Adjunto de Análisis de la Pobreza

**Edgar A. Martínez Mendoza**  
Director General Adjunto de Coordinación

**Daniel Gutiérrez Cruz**  
Director General Adjunto de Administración

## **COLABORADORES**

### **Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social**

#### **Equipo técnico**

Thania Paola de la Garza Navarrete  
Carolina Romero Pérez Grovas  
Liv Lafontaine Navarro

Carla Aguilar de la Fuente  
Karina Barrios Sánchez  
Diana María Franco Vasco  
Manuel Francisco Lemas Valencia  
Alice Zahí Martínez Treviño

#### **Consultores externos Colegio de México, A.C.**

Gustavo Verduzco e Igartúa  
María Isabel Igartúa

## Contenido

Introducción	4
1. Experiencias previas de participación social en programas sociales.....	5
2. La participación social en los programas analizados.....	8
3. Lecciones aprendidas en la participación social.....	14
4. La participación comunitaria en el marco de la Cruzada Nacional contra el Hambre	19
5. Buenas prácticas incorporadas en el diseño de la participación comunitaria de la Cruzada	33
6. Elementos para el diseño de la evaluación de la participación social.....	35
Conclusiones	39
Referencias Bibliográficas.....	42

## Introducción

En 2014 el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) publicó el documento *Estructura y alcance de los instrumentos de evaluación de la Cruzada Nacional contra el Hambre 2013-2019*<sup>1</sup> con la finalidad de informar a la ciudadanía y a los principales actores sobre los estudios y mediciones que el Consejo realizaría para evaluar la Cruzada Nacional contra el Hambre (Cruzada).

Entre los estudios que se señalan en dicho documento se encuentran dos en particular:

- a) Estudio acerca de la participación comunitaria como instrumento del ejercicio de los derechos sociales. Cuyo objetivo era identificar y describir ejemplos de “lecciones aprendidas” en torno a la participación social con base en el análisis de caso de programas de desarrollo social nacionales e internacionales con elementos similares a los de la Cruzada.
- b) Evaluación de la participación social. Primera fase. Cuyo objetivo era presentar el diseño de evaluación del objetivo de participación comunitaria de la Cruzada.

La participación social se asocia con 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. Por su parte, se habla de participación comunitaria cuando intervienen solo los grupos y organizaciones representativas de la población en un territorio específico. Aunque ambos conceptos son distintos, en el caso de la Cruzada coexisten y se complementan, no solo por las características de sus participantes, sino porque persiguen el mismo fin de generar empoderamiento

---

<sup>1</sup> El documento puede consultarse en la siguiente página electrónica:  
[http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/estructura\\_alcance\\_instrumentos\\_CNCH.aspx](http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/estructura_alcance_instrumentos_CNCH.aspx)

comunitario para garantizar la construcción y participación de una ciudadanía activa.

Así, la evaluación de la participación social y comunitaria en el marco de la Cruzada debe partir de la construcción de una definición operativa de estos conceptos que tome en cuenta las características de la estrategia. El CONEVAL realizó ambos estudios y consideró pertinente desarrollar un documento único, con dos objetivos. Primero, caracterizar la situación de la participación social en programas y estrategias de desarrollo social similares a la Cruzada, a fin de identificar modelos de lecciones aprendidas que puedan contribuir a mejorar el esquema de participación social y comunitaria dentro de la estrategia. El segundo, contar con una propuesta para realizar la evaluación de la participación social y comunitaria en el marco de la Cruzada.

Con base en lo anterior, en la primera sección de este documento se presenta de manera sucinta el análisis de los mecanismos de participación social incorporados en algunas experiencias previas a la Cruzada, tanto a nivel nacional como internacional, y se identifican elementos que se consideran importantes para retomar como lecciones aprendidas.

En la segunda sección se aborda el diseño de la participación social dentro de la estrategia y se hace una reflexión sobre los mecanismos que son coincidentes de la estrategia con las experiencias revisadas previamente. En seguida, se presenta la propuesta del diseño de la evaluación de la participación social y comunitaria en el marco de la Cruzada.

### **1. Experiencias previas de participación social en programas sociales**

Con la finalidad de identificar lecciones que pueden servir como insumo para el diseño y mejora de políticas públicas de participación social, a continuación se

analizan ocho programas o estrategias, cuatro nacionales y cuatro internacionales. En el ámbito nacional se aborda el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades<sup>2</sup> (Oportunidades), el Programa de Microrregiones y la Estrategia 100 x 100. En el ámbito internacional, el Programa Brasileño *Hambre Cero*, el Programa Chile Solidario, y en Colombia la Red de Protección Social para la Superación de la Pobreza Extrema (UNIDOS o RED JUNTOS) y el Programa Red de Seguridad Alimentaria (ReSA).

En el cuadro 1, se exponen de manera sucinta los objetivos de cada uno de los programas mencionados, el periodo de operación, así como la población que atienden.

**Cuadro 1. Objetivo y población atendida de los programas analizados**

Programa	Periodo de operación	Objetivo	Población que atiende	
Programas nacionales	Programa Nacional Solidaridad PRONASOL	1988-1994	Combatir la pobreza en el marco de un proyecto de desarrollo nacional, incidir en el bienestar social, promoviendo la corresponsabilidad de la sociedad, modificar la relación sociedad-Estado (Cortez, et al., 1993)	Población vulnerable en materia de salud, educación, alimentación y núcleos indígenas (Cortez, et al., 1993)
	Programa Desarrollo Humano Oportunidades	2000-2013	Contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza, favoreciendo el desarrollo de capacidades asociadas a la alimentación, salud, educación a través de i) apoyos para mejorar la alimentación ii) asegurar el acceso al paquete básico garantizado de salud a las familias y iii) apoyos educativos crecientes en educación básica y media superior (CONEVAL, 2013a).	Hogares cuyas condiciones socioeconómicas e ingreso mensual per cápita (debajo de la línea de bienestar mínimo) impiden a los integrantes desarrollar capacidades en educación, alimentación y salud, así como hogares de localidades mayores a 50 habitantes con alto y muy alto rezago social quienes son elegibles independientemente de su ingreso (CONEVAL, 2013a)
	Micro-regiones	2001-2007	Contribuir a la disminución de desigualdades regionales, municipales y locales en el acceso de la población a la infraestructura social básica mediante proyectos	Habitantes de los municipios y localidades identificadas como estratégicas para el desarrollo micro regional y sus áreas de

<sup>2</sup> A pesar de que en 2014 el *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades* se convirtió en *Prospera*, *Programa de inclusión social*, en el presente documento nos referimos a este programa por su nombre anterior ya que el análisis que se realizó fue previo al cambio referido.

Programa	Periodo de operación	Objetivo	Población que atiende	
		estratégicos de impacto regional o intermunicipal y obras de infraestructura social básica, centros públicos de acceso a internet y obras de mejoramiento en viviendas particulares (CONEVAL, 2008)	afluencia; municipios de alta y muy alta marginación que son parte de las zonas de atención prioritaria y de las microrregiones; municipios indígenas predominantemente de acuerdo con los criterios establecidos por la CONAPO, así como localidades de alta y muy alta marginación con población entre 500 y 14,999 habitantes ubicados en municipios de marginación media, baja y muy baja siempre y cuando no duplique actividades con el programa Hábitat (SEDESOL, 2008)	
Estrategia 100x100	2007-2011	Impulsar el desarrollo integral, social y económico mediante dos objetivos: i) aumentar el ingreso de la población que habita en los municipios atendidos por medio de acciones para mejorar la productividad y oportunidades de empleo y, ii) elevar la calidad de vida de sus habitantes al mejorar el acceso y la calidad de los servicios de salud y educación, así como las condiciones de vivienda y prestación de infraestructura básica (CONEVAL, 2013b).	125 municipios de menor índice de desarrollo humano (CONEVAL, 2013b)	
Programas internacionales	Hambre Cero (Brasil)	2003	Erradicar el hambre y posibilitar que todos los brasileños que no poseen renta u otros medios suficientes para garantizar el derecho humano a la alimentación puedan alimentarse adecuadamente y de forma sostenible (Veiga, 2012)	Familias en condiciones de pobreza extrema y vulnerabilidad (FAO, 2012)
	Chile Solidario (Chile)	2002	Promover la incorporación de las familias en pobreza extrema a las redes sociales, mejorar su conocimiento sobre la oferta pública y posibilitar su acceso a una mejor calidad de vida. Mejorar las condiciones de vida de dichas familias, generando oportunidades y proveyendo los recursos que permitan recuperar o disponer una capacidad funcional y resolutiva eficaz en el entorno personal, familiar, comunitario e institucional (Serrano, 2005).	Familias que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad social (Ibarra, 2006)
	RED-Juntos (Colombia)	2006	Constituir y fortalecer, en las familias que se encuentran tanto en situaciones de pobreza extrema como de desplazamiento, la capacidad de gestionar su propio desarrollo para superar el estado de pobreza y sus condiciones de vida (JUNTOS, 2009).	Familias del nivel 1 del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN) que presenten las condiciones más bajas según el índice del SISBEN (JUNTOS, 2009)
	ReSA (Colombia)	2003	Mejorar el acceso y consumo de los alimentos de las familias objetivo del Sector Administrativo de Inclusión Social y	Familias en ámbito rural y urbano en condiciones de pobreza y vulnerabilidad. Para participar en



Programa	Periodo de operación	Objetivo	Población que atiende
		Reconciliación mediante la producción de alimentos para el autoconsumo, la promoción de hábitos alimentarios saludables y el uso de alimentos y productos locales para contribuir con la disminución del hambre y el mejoramiento de la seguridad alimentaria en el país (DPS, 2015).	el programa se requiere tener acceso a tierras propias para el cultivo o que puedan acceder legalmente en la duración del proyecto, no tener cultivo ilícitos, aceptar que la producción es principalmente para autoconsumo, participar en talleres de capacitación y que las familias trabajen como grupo (FAO-FEDESARROLLO, 2010)

Fuente: elaboración del CONEVAL, 2014.

## 2. La participación social en los programas analizados

En cada uno de los programas analizados se implementaron diversos mecanismos para fomentar la participación social. En esta sección se describen de manera breve los elementos centrales que integraron dichos mecanismos para identificar lecciones que puedan ser consideradas en la Cruzada.

En el PRONASOL la participación social fue una figura central, ya que los Comités de Solidaridad fueron la organización base en todo el país y el requisito para que los beneficiarios pudieran acceder a los programas incluidos. Los comités de solidaridad creados buscaban propiciar la participación de toda la sociedad en la lucha frontal contra la pobreza con un sentido de corresponsabilidad de la sociedad, y la “participación solidaria” en la identificación y solución de las problemáticas (Cortez, et al., 1993). Sin embargo, no se establecieron normas sobre las características y el funcionamiento de los Comités, solamente que sus representantes (Presidente, Secretario y Promotores de Desarrollo) fueran elegidos mediante un proceso democrático. En 1991, se añadió la figura de vocal de control y vigilancia en los Comités, lo que permitiría que las comunidades y organizaciones sociales pudieran vigilar la correcta aplicación de los recursos de Solidaridad.

En el caso de Oportunidades se integraron Comités de Promoción Comunitaria (CPC), con vocales o promotoras elegidas por las beneficiarias. Estos Comités fueron los elementos clave de la participación social y comunitaria en esta estrategia, constituyéndose como el vínculo entre las familias y los servicios otorgados por el programa con el objetivo de hacer partícipes a la población y de esta forma generar un sentido de apropiación. Los Comités fueron apoyados por personal del programa, quienes incentivaban la participación de las vocales, mediante capacitación continua y el desarrollo de acciones conjuntas. En esta estrategia también se incorporó la figura de “corresponsal” en la que un becario de educación media superior se sumó a las actividades de los Comités para fungir como enlace de comunicación entre las autoridades y la comunidad (Oportunidades-SEDESOL, 2008).

En el Programa Microrregiones la participación comunitaria se encontró entre los cuatro ejes del Programa y tuvo como objetivo fomentar la inserción de los habitantes de las localidades de atención en la planeación de los proyectos a implementar, así como en su conservación y mantenimiento. La propuesta de la estrategia giró en torno a la constitución de Consejos Microrregionales en los Centros Estratégicos Comunitarios (CEC), que más tarde se denominaron Localidades Estratégicas. Estos Consejos se integraban por representantes de dichas localidades y de las comunidades de su área de influencia.

Estas instancias se crearon para que los beneficiarios elaboraran diagnósticos y planes de desarrollo buscando con ello que las acciones y planes respondieran a las demandas de las comunidades. Otra forma de organización social diseñada en esta estrategia fueron los Comités de Obra, mediante los cuales los beneficiarios aportaban mano de obra o materiales para la ejecución de las obras o acciones y también para darles seguimiento y mantenimiento (González Rodríguez, 2005).

Finalmente, dentro de las experiencias nacionales en el diseño de la Estrategia 100 x 100 no se incluyeron criterios para la participación de la comunidad como tal, aunque sí la participación de otros actores como instituciones académicas y universidades, a través del Proyecto Red de Agencias de Desarrollo Local (Ordaz Ocampo, 2012). Estas instituciones podían apoyar a los gobiernos locales en la elaboración de un plan de desarrollo municipal, eventualmente en gestión de proyectos o capacitación (SEDESOL, 2007).

Además, para responder a los retos del desarrollo social y para ajustar la demanda ciudadana con la oferta de políticas públicas y programas, en el diseño de la Estrategia se incluyó un ejercicio de “corresponsabilidad” entre el gobierno federal y otros actores. Lo anterior implicaba que los gobiernos estatales, municipales y la sociedad civil asumieran un tramo importante de responsabilidad en el financiamiento, planeación, monitoreo y rendición de cuentas sobre la aplicación de los recursos públicos (Ordaz Ocampo, 2012).

A nivel internacional, Brasil implementó el programa Hambre Cero (*Fome Zero*), la estrategia retomó algunos programas que ya se implementaban e incorporó otros nuevos, el principal Programa fue el de Bolsa Familia. En este país la contraloría social es un mandato constitucional desde 1988 y se lleva a cabo mediante mecanismos de espacios de participación de la sociedad civil organizada para la formulación, monitoreo y control social de las políticas, los llamados Consejos Gestores de Políticas Públicas, creados a nivel municipal, estatal y federal. También a partir del mandato constitucional, se empezó a desarrollar una arquitectura institucional basada en la construcción de Sistemas Únicos de Protección Social que operan también en los niveles municipal, estatal y federal y tienen carácter paritario entre sociedad civil y poder público (Hevia, 2009).

En ese sentido, los programas que se integraron en la estrategia Hambre Cero, debían contener elementos para la participación ciudadana y la contraloría social. Este programa específicamente contempla varios mecanismos de participación ciudadana, por ejemplo se creó el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA), que contó con una amplia representación de la sociedad civil y funciones de naturaleza consultiva, movilizadora y de asesoría en las políticas contra el hambre (Menezes & Santarelli, 2006).

El CONSEA estuvo formado a partir de miles de comités constituidos en barrios, lugares de trabajo, y otros ámbitos de la sociedad civil, que asumieron como propias las acciones contra el hambre. Asimismo, en el CONSEA se establecieron las bases de coordinación para las acciones de participación de los comités, y con base en sus resultados se mejoraron estrategias de focalización y operación del *Fome Zero*.

También se creó la Red de Educación Ciudadana (RECID) cuyos objetivos eran estimular la responsabilidad social y compromiso de las empresas y promover la movilización de la sociedad, a través de la educación popular. Se contrataron alrededor de 30 mil agentes que capacitaron para fortalecer movimientos sociales por el derecho a la alimentación.

Otro mecanismo fue el Consejo de Hambre Cero o Consejos de Seguridad Alimentaria y Nutricional e Instancias de Control Social (ICS). En la normatividad del Programa Bolsa Familia se estableció la creación de instancias de control social en cada municipio con las atribuciones de acompañar, evaluar y subsidiar la fiscalización y ejecución del programa; acompañar y estimular la integración y la oferta de otras políticas públicas sociales para las familias beneficiarias; acompañar la oferta por parte de los gobiernos locales de servicios necesarios

para la realización de las condicionalidades; y estimular la participación comunitaria en el control de la ejecución del Bolsa Familia (Menezes, 2010).

Por otro lado, en las experiencias internacionales, el programa Chile Solidario es un sistema de Protección social en el cual se articula el acceso de los participantes a un numeroso conjunto de programas y beneficios sociales adscritos a diferentes ministerios y servicios públicos que, en su mayoría, se encontraban funcionando con anterioridad. En esta estrategia no se promueven organismos específicos que inciten la participación social. Sin embargo, el enfoque de acompañamiento directo a las familias facilita el establecimiento de canales de conexión directa entre la oferta pública de servicios y las familias y, estas últimas pueden contar con la información, lo que estimula su movilización en la gestión de sus derechos. Esta estrategia representa un modelo de intervención de segunda generación, es decir que no sólo busca incidir en alcances concretos, o de primer orden (beneficio, oportunidades), sino que pretende logros de segundo orden, como desarrollo de autonomía y ciudadanía en la demanda y en la red de servicios que atienden.

La estrategia Red Juntos consta de tres componentes: a) gestión de la oferta y acceso preferente para facilitar a las familias el acceso a servicios y gestionar la oferta de otros actores como la cooperación internacional y el sector privado; b) fortalecimiento institucional, apoyando a los municipios a crear capacidades para consolidar el sistema de protección social a nivel local a través de la creación de capacidades en los municipios en donde se requiera; y c) acompañamiento familiar y comunitario a través de cogestores sociales para que identifiquen sus fortalezas y consoliden vínculos familiares y redes de interacción social. Asimismo, se integró un subcomponente de participación social que tiene como objetivo ofrecer a la población mecanismos y espacios que les permita tener un rol activo en la implementación de la estrategia. En éste se contemplan el monitoreo

cuantitativo de los programas de la estrategia y la consolidación de los consejos municipales y departamentales de política social.

Los cogestores, son los aliados principales de los gobiernos municipales y estatales y son los que implementan la Red a nivel local y al mismo tiempo articulan a las familias voluntariamente a la Red con el Estado. Se trata de una red en donde participan sector público, privado y organizaciones de la sociedad civil. Estos actores pueden integrarse como operadores sociales y de esta manera el gobierno amplía sus alternativas de servicios y atención y sus posibilidades de reducir costos para atender las necesidades de la población (ANSPE, s/f).

Un ejemplo de la vinculación entre sectores es la alianza entre el Departamento para la Prosperidad Social y la Universidad Pontificia Bolivariana, con participación de cooperación internacional. La universidad se compromete como operador social para ejecutar las acciones de implementación Red Juntos. Los actores sociales participantes tienen la responsabilidad de elaborar y gestionar propuestas que contribuyan a la oferta presentada por la universidad.

En el caso de ReSA, al igual que en la Estrategia 100 x 100 existe un ejercicio de corresponsabilidad, ya que se contempla la participación de actores como ejecutores o co-financiadores de proyectos a nivel local; instancias de origen público, como corporaciones autónomas regionales y los gobiernos departamentales y locales; o privado como gremios, organizaciones de la sociedad civil, universidades, cajas de compensación, organizaciones indígenas y religiosas. Las aportaciones que otorgan los diversos actores pueden ser en efectivo, en especie o en servicios. Con el fin de tener el respaldo de la comunidad y potenciar su adherencia a los proyectos, se exige que los operadores sean transparentes, tengan capacidad técnica y administrativa, experiencia y que sean entes reconocidos por los habitantes de las regiones (Perfetti del C, et al., 2010).

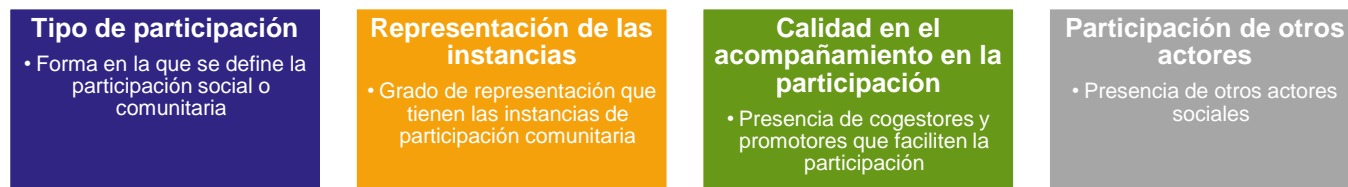
Se fomenta la participación continua de las familias beneficiarias en talleres de capacitación los cuales son fundamentales para alcanzar los objetivos de la estrategia, asimismo, los beneficiarios participan activamente en procesos del programa.

### 3. Lecciones aprendidas en la participación social

La revisión de experiencias previas de participación social y comunitaria implementadas en diversos programas y estrategias públicas permite identificar lecciones que pueden servir como insumo para el diseño y mejora de estrategias similares a la Cruzada.

Derivado del análisis anterior se lograron identificar cuatro áreas de atención en el diseño del objetivo de la participación comunitaria de la Cruzada: a) los tipos de participación, b) la representación de las instancias de participación comunitaria, c) el acompañamiento en la participación comunitaria, y d) la participación de otros actores sociales. De estas áreas se derivan lecciones aprendidas que se desarrollan a continuación (ver figura 1).

**Figura 1.** Áreas de atención en el diseño del objetivo de participación comunitaria



Fuente: Elaboración del CONNEVAL.

#### Tipo de participación

La forma en la que se define la participación social o comunitaria en los programas y acciones de desarrollo social es clave para lograr que ésta sea un ejercicio real

de derechos. En ese sentido, es necesario plasmar con claridad, en los distintos instrumentos normativos, el tipo de participación que se espera y sus alcances. Por otro lado, el contexto social puede favorecer o dificultar el diseño de la participación social, por lo que este debe ser considerado en el diseño e implementación de la estrategia, incorporando, de ser el caso, experiencias de organización existentes y legítimas y retomar el capital gestado en materia de participación en cada una de las comunidades.

Una lección aprendida al respecto, se presentó en la implementación del Programa Microrregiones, en donde los Consejos Microrregionales (posteriormente llamadas Localidades Estratégicas) no lograron ser un órgano de representación comunitaria porque se instalaron en menos de la mitad de las microrregiones; y generalmente éstas tenían participantes de las localidades estratégicas pero no de todas las localidades de la microrregión. Lo anterior trajo como consecuencia que los inventarios sobre las necesidades de las comunidades fueran elaborados, en su mayoría, por personal del Programa o por autoridades municipales sin que existiera una consulta real a los habitantes (Instituto Maya, 2003). En ese sentido, el diseño de la estrategia pudo ser oportuno; sin embargo, no queda claro que se hayan planeado y que se utilicen los criterios y mecanismos adecuados para evitar o manejar mejor los problemas derivados de los procesos participativos (CONACYT, SEDESOL, MICRORREGIONES, 2007).

Por otro lado, una estrategia exitosa para promover la participación activa de la comunidad fue la integración de los Comités de Obra en el Programa Microrregiones. En éstos, los beneficiarios aportaban mano de obra o materiales para la ejecución de las obras o acciones y al mismo tiempo daban seguimiento y mantenimiento a éstas. Estos Comités a diferencia de los Consejos Microrregionales sí se constituyeron en casi todas las localidades (Instituto Maya,



2003). Este tipo de participación estuvo más enfocada en la realización y acompañamiento de obras y no en la planeación y toma de decisiones o identificación de necesidades. En este caso, se gestaron mecanismos de corresponsabilidad, en donde los beneficiarios fueron también actores clave para la implementación de acciones de la intervención referida.

En el caso Brasileño de *Fome Zero* el nivel de participación de los actores está fuertemente influenciado por el contexto. En Brasil la contraloría social se lleva a cabo por mandato constitucional desde 1988 y además las diversas experiencias del presupuesto participativo han gestado una cultura cívica de la participación. Por ello es entendible que en el diseño de los Consejos de Hambre Cero o los denominados Consejos de Seguridad Alimentaria y Nutricional e Instancias de Control Social cuenten con mayores atribuciones que los órganos implementados en las otras estrategias. Por ejemplo, las instancias de participación comunitaria en la estrategia *Fome Zero* tienen capacidad de evaluar y subsidiar la fiscalización y ejecución del Bolsa Familia así como estimular la misma participación comunitaria.

### **Representación de las instancias de participación comunitaria**

Otra lección aprendida identificada a partir de la revisión de experiencias similares a la Cruzada es lo relativo al grado de representación que tienen las instancias de participación comunitaria. Es decir, conocer si los integrantes de la comunidad consideran que estos espacios de participación son legítimos; si se sienten representados por las decisiones ahí tomadas; si son espacios plurales y abiertos; si la toma de decisiones en estas instancias se da de manera colectiva; y si los integrantes que conforman estas instancias de participación son reconocidos por la comunidad como sus representantes y no son vistos como personas impuestas que buscan intereses particulares y no colectivos.

Sobre este punto, en el PRONASOL se constituyeron en todo el país los Comités de Solidaridad y sus integrantes en la mayoría de los casos eran seleccionados mediante un proceso democrático mediante asambleas. Sin embargo, las dinámicas de clientelismo político-electoral; la manipulación de las asambleas por parte de las autoridades; la incompleta o parcial información proveída para la toma de decisiones, entre otras, fueron algunos de los problemas que los procesos participativos del PRONASOL tuvieron que enfrentar (CONACYT, SEDESOL, MICRORREGIONES, 2007)

Por otro lado, que los órganos de participación se inserten o adopten los espacios previamente conformados de participación comunitaria, en algunos casos, permite que las nuevas instancias cuenten con mayor legitimidad. Al respecto, en la estrategia *Fome Zero* se sobrepusieron las instancias de participación social en donde ya había cierta plataforma de participación, lo que generó un grado de aceptación mayor de ésta, logrando con ello aprovechar los mecanismos de participación gestados en las comunidades.

### **Calidad en el acompañamiento de la participación comunitaria**

Un elemento clave para lograr que se den procesos de participación comunitaria es la presencia de cogestores o promotores que den acompañamiento y faciliten los ejercicios de participación en las comunidades. En ese sentido, los promotores deben de contar con las herramientas necesarias para el desarrollo de sus funciones para con ello propiciar el ejercicio de la participación comunitaria.

En el caso de Oportunidades, los Comités de Promoción Comunitaria (CPC) fueron una pieza clave de la participación social porque articularon acciones de diversos tipos entre las instituciones y con los participantes. Los Comités se integraron en un principio por “promotoras” que luego se llamaron “vocales”, las

cuales fueron seleccionadas por la comunidad en las asambleas comunitarias en las comunidades rurales o en las colonias urbanas. Estos comités fueron apoyados por personal del programa y recibieron información y capacitación continua.

En el caso del programa Microrregiones a través de la figura de “residente” fue posible establecer alianzas con las autoridades municipales y los beneficiarios. Los residentes fungieron como los principales gestores y operadores por ello su papel en la estrategia igualmente fue fundamental para lograr que los beneficiarios participaran en la planeación, el seguimiento y la evaluación de las acciones del programa.

El enfoque de acompañamiento directo a las familias que está presente en la estrategia de Chile Solidario facilitó también el establecimiento de canales de conexión directa entre oferta pública y las necesidades de las familias.

### **Participación de otros actores sociales**

En diversas estrategias también se contempló la participación de otros actores para lograr llevar a cabo, por un lado, la participación comunitaria y, por el otro, facilitar la intervención de la estrategia. En ese sentido, en el diseño e implementación de acciones encaminadas a promover la participación social se considera acertado contar con apoyo de otros actores sociales.

En Hambre Cero, la conformación del CONSEA significó la existencia de un órgano consultivo con alto nivel de autonomía del gobierno. Asimismo, existe un involucramiento de representantes del sector empresarial, a través de financiamiento de proyectos productivos en comunidades marginadas e incluso apoyos directos a familias pobres. Además, en esta estrategia se retomaron

proyectos surgidos de organizaciones sociales que habían probado tener buenos resultados.

En el Programa 100 x 100 también existió participación de instituciones académicas y universidades, ya que a través del Proyecto Red de Agencias de Desarrollo Local estas instituciones apoyaban a los gobiernos locales en la elaboración de un plan de desarrollo municipal y, eventualmente, en la gestión de proyectos y capacitación (Ordaz Ocampo, 2012). Además, las instituciones académicas incorporaron en sus planes de estudio acciones que pueden llevar a cabo para el desarrollo municipal y comunitario entre otras, las cuales apoyaron en la realización de diagnósticos sobre el desarrollo del municipio.

En Red Juntos se implementó una Red en la que participan los sectores público, privado y organizaciones de la sociedad civil, los dos últimos integrados incluso como operadores sociales. Además, existía la inclusión de componentes de innovación social e inversión social privada.

En la Red de Seguridad Social ReSA, se establecieron alianzas público privadas, que podían ser organizaciones de la sociedad civil, empresas o centros universitarios y operaban las acciones de la red en determinadas zonas mediante contratos.

#### **4. La participación comunitaria en el marco de la Cruzada Nacional contra el Hambre**

La participación comunitaria es uno de los objetivos de la Cruzada Nacional contra el Hambre, de acuerdo con el *Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre* (Decreto). Específicamente se plantea “Promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre”. Asimismo, en el *Programa Nacional México sin Hambre (PNMSH) 2014-2018* se

define la participación social como uno de los ejes dentro del nuevo enfoque de atención de la Cruzada, junto a la coordinación interinstitucional y la revaloración de los territorios en los que se concentra la pobreza como factores de desarrollo.

Como se plantea en el PNMSH, la participación social es uno de los componentes estratégicos de los programas sociales. La visión de la Cruzada es que los beneficiarios, frecuentemente considerados como receptores pasivos de los bienes y servicios sociales, se conviertan en actores de la materialización de esos derechos, es decir, en derechohabientes sociales. Se trata de un mecanismo que permite articular en un territorio la demanda y oferta de bienes y servicios públicos, por parte de los tres órdenes de gobierno. Es además “un componente esencial de la planeación, la ejecución y la evaluación de los programas institucionales” (DOF, 2014).

La participación social se plantea como una vía para generar cohesión social, fortalecer los lazos de la comunidad y como un instrumento para ayudar a la correcta ejecución de los programas. Esto considerando que cuando los individuos y las comunidades se apropian de los programas, se fortalecen los vínculos, lo que le da permanencia a las acciones públicas. Así, la elaboración de planes comunitarios de desarrollo y otras actividades que se llevan a cabo dentro de los Comités Comunitarios culminan en compromisos de los que son corresponsables los miembros de la comunidad, en virtud de que la comunidad asume tareas colectivas que ayudan al desempeño de los programas (DOF, 2014).

Dentro del marco de la Cruzada se señala que es indispensable que las comunidades se unan, se organicen, tengan un espacio institucional donde proponer, criticar, opinar y, por supuesto, actuar corresponsablemente con los gobiernos para mejorar sus condiciones de vida como sujetos activos y no como objetos de los programas.

Por lo anterior, la participación social planteada en la Cruzada, a partir del enfoque de derechos, debe buscar que los derechohabientes ejerzan su derecho a intervenir e integrarse, individual o colectivamente en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y acciones del desarrollo social, tal como lo establece el artículo 3° de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS). Así como encaminar sus acciones a que toda persona ejerza su derecho de participar y de 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 (artículo 7, LGDS).

### Estrategias, líneas de acción e indicadores de la participación social en la Cruzada

Para implementar el objetivo de la promoción de la participación comunitaria en la Cruzada, se definieron dos estrategias y nueve líneas de acción, con el fin de reconocer la importancia de las decisiones colegiadas de las comunidades en el diseño, implementación y evaluación de las acciones de gobierno, éstas se enlistan en el cuadro 2.

**Cuadro 2.** Estrategias y líneas de acción de la participación comunitaria

Estrategia	Líneas de acción
6.1 Consolidar mecanismos de participación social para que las personas y sus comunidades sean sujetos activos en las políticas públicas.	1. Formar Comités Comunitarios que vinculen necesidades y prioridades de las personas y sus comunidades, a acciones de programas sociales. 2. Fortalecer las redes comunitarias, así como su relación con las instituciones públicas y los sectores social y privado. 3. Instrumentar en los programas sociales modelos de participación en la planeación, operación, seguimiento y evaluación. 4. Garantizar la participación de todos los integrantes de las comunidades en la toma de decisiones con igualdad y no discriminación.
6.2 Fortalecer a los actores sociales para que a través de sus	1. Apoyar proyectos de la sociedad civil a través de mecanismos de coinversión que promuevan el desarrollo y la inclusión social.

actividades promuevan el desarrollo de la cohesión y el capital social de grupos y zonas que viven en situación de vulnerabilidad y exclusión.

2. Fortalecer la capacidad creativa y los conocimientos de los actores sociales, a fin de promover la autogestión social y comunitaria.

3. Reconocer, sistematizar y difundir las mejores prácticas de desarrollo, inclusión y cohesión social realizadas por organizaciones de la sociedad civil.

4. Consolidar alianzas entre los tres órdenes de gobierno y las OSC para fortalecer los mecanismos de coinversión social.

5. Fomentar la organización civil, social y comunitaria, así como sistematizar su documentación y registro que fortalezca su reconocimiento institucional.

Fuente: Programa Nacional México sin Hambre (DOF, 2014)

La estrategia 6.1 se enfoca en consolidar los mecanismos de la participación social, para ello centra sus líneas de acción en la formación de comités comunitarios, en el fortalecimiento de redes, en instrumentar modelos de participación dentro de los programas y en garantizar la participación de la comunidad en la toma de decisiones. La estrategia 6.2 busca fortalecer a los actores sociales para promover el desarrollo de la cohesión y el capital social. Las líneas de acción se centran en el apoyo de proyectos de la sociedad civil, fortalecer a los actores sociales, promover las mejores prácticas de las organizaciones de la sociedad civil, consolidar alianzas entre los tres órdenes de gobierno y el tercer sector y, finalmente, fomentar la organización civil, social y comunitaria.

El avance de las estrategias se observará, de acuerdo con la SEDESOL, a través de seis indicadores, cuatro respecto a la estrategia uno y dos a la segunda estrategia.<sup>3</sup> Los indicadores se muestran en el cuadro 3.

<sup>3</sup> Página de la Secretaría de Desarrollo Social. Objetivos e indicadores. Véase <http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Mapa> Recuperado el 14 de septiembre de 2014.

**Cuadro 3. Estrategias e indicadores de la participación social en la Cruzada**

Objetivo	Nombre del Indicador
6.1. Consolidar mecanismos de participación social para que las personas y sus comunidades sean sujetos activos en las políticas públicas.	6.1a Formación de Comités Comunitarios
	6.1b Fortalecimiento de redes comunitarias
	6.1c Modelos de participación dentro de los programas sociales
	6.1d Participación en las comunidades
6.2. Fortalecer a los actores sociales para que a través de sus actividades promuevan el desarrollo de la cohesión y el capital social de grupos y zonas que viven en situación de vulnerabilidad y exclusión.	6.2a Apoyar proyectos de la sociedad civil
	6.2b Fortalecimiento de capacidad creativa y conocimientos de actores sociales.

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en el Programa Nacional México Sin Hambre, (DOF, 2014).

El primer indicador, *Formación de Comités Comunitarios*, se mide con el porcentaje de Comités Comunitarios instalados que operan de manera regular en las tareas de diagnóstico, planeación y seguimiento de acciones, y se alinean con las acciones de la Cruzada de acuerdo con el PNMSH.

La línea base del indicador para 2013 fue de 57.4 por ciento de los comités instalados y la meta de la conformación de 100 por ciento se programó para ser alcanzada en 2018 (DOF, 2014). La meta establecida para 2014 fue la instalación de 42,627 comités, pero al 31 de marzo de 2014 ésta ya había sido superada con un total de 60,439, (SEDESOL, 2013d).

Respecto de los demás indicadores, no se cuenta con información para determinar su grado de avance, por lo que sólo se presenta la información del indicador 6.1a. A partir de visitas a entidades es posible señalar que aunque se observó que el funcionamiento de los comités es adecuado en la mayoría de los casos, ya que en general participan y funcionan, pues en ellos se planea, prioriza y envía



información al municipio, no existe aún evidencia de que la información que se genera en esa instancia sirva como insumo para la planeación en otros órdenes de gobierno. Un reto en este rubro es ligar las demandas de la población con la oferta efectiva gubernamental, sin crear expectativas que pudieran no cumplirse en el corto plazo. Para ello es necesario analizar la posibilidad de hacer más flexible la oferta gubernamental para garantizar la disponibilidad y la oportunidad de la atención en los municipios de la Cruzada. Asimismo, será importante que los integrantes de los comités, promotores y población en general tengan mayor información sobre la estrategia y los programas federales involucrados para que identifiquen sus alcances y limitaciones e incluso tengan información sobre las funciones específicas de los comités comunitarios.

No obstante, el indicador de Comités Comunitarios instalados y la elaboración de diagnósticos y planes comunitarios son insuficientes para dar cuenta del cumplimiento del objetivo de promover la participación comunitaria. Estos indicadores no reflejan si se están llevando a cabo ejercicios de 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 (DOF, 2014).

### **Actores, instancias y mecanismos de participación social y comunitaria en la Cruzada**

Para fomentar la participación comunitaria en la Cruzada se considera necesaria la convergencia de diversas instancias y actores. Como se observa en la figura 2, los actores directos de la participación comunitaria son los Comités Comunitarios, las Comisiones Intersecretariales y los promotores y coordinadores comunitarios. Existen dos instancias más creadas en el seno de la Cruzada que estimulan la

participación social e inciden en la comunitaria, estos son el Consejo Nacional y el Consejo de Expertos.

**Figura 2.** Actores de la participación comunitaria en la Cruzada



Fuente: elaboración del CONEVAL, 2014

### Comités Comunitarios

De acuerdo con el Decreto por el que se crea la Cruzada, la integración de Comités Comunitarios tiene la finalidad de articular la participación social. Estos están conformados por beneficiarios de programas sociales, los cuales deben participar en su proceso de instrumentación y en la supervisión del cumplimiento real de los objetivos y la transparencia de las acciones implementadas.<sup>4</sup>

Los comités comunitarios se crearon como un mecanismo que busca dar seguimiento a las acciones que emprenden los tres órdenes de gobierno para erradicar el hambre, supervisar el cumplimiento de sus objetivos y garantizar la transparencia en su ejecución (artículo 11, Decreto). Están integrados por la comunidad y entre sus funciones principales (artículo 6 de los Lineamientos de Organización y Funcionamiento de Comités Comunitarios de la Cruzada Contra el Hambre y de los Programas Sociales Federales (LOFCC)) destacan elaborar el diagnóstico de la comunidad, desarrollar el plan de desarrollo comunitario y

<sup>4</sup>Artículo 11 del Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada.

participar en los procesos de ejecución, supervisión y control de los proyectos (ver figura 3). Un comité estará constituido de preferencia de forma equitativa entre hombres y mujeres, todos ellos elegidos democráticamente en Asamblea General Constitutiva, en la cual se valida y aprueban los acuerdos y el Plan Comunitario (LOFCC, artículo 10).

**Figura 3. Funciones de los Comités Comunitarios de la Cruzada**

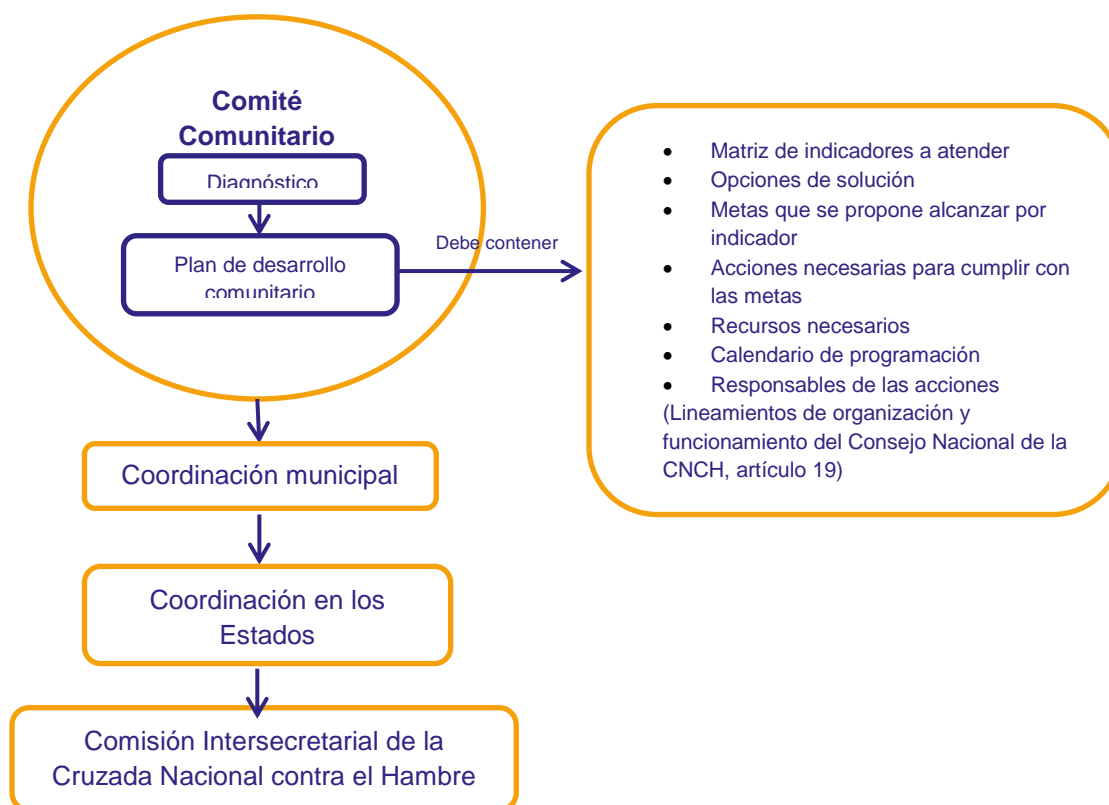
Promover la organización de los miembros de la comunidad	Detectar y priorizar la problemática existente en la comunidad y aprobar los diagnósticos y planes de desarrollo comunitario	Constituir comisiones de trabajo específicas	Gestionar, administrar y evaluar los proyectos, obras y acciones de la Cruzada y de los diferentes Programas Sociales Federales
Establecer los mecanismos de corresponsabilidad entre la comunidad y los tres órdenes de gobierno	Organizar a la comunidad para llevar a cabo las tareas, planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de las obras y acciones de los programas sociales	Proponer y tramitar ante las instancias los proyectos y obras comunitarias de los programas sociales que convergen en la localidad	Aportar los recursos humanos, económicos y materiales que a la comunidad correspondan
Participar en los procesos de ejecución, supervisión, control y seguimiento de proyectos y acciones de los programas sociales federales	Informar a los miembros de la comunidad acerca de los avances del Plan Comunitario	Apoyar en la ejecución de obras y acciones, evaluar sus resultados y definir en su caso las medidas preventivas y correctivas	Notificar irregularidades que en su caso presenten las obra y acciones de los programas sociales (contraloría social)

Fuente: elaboración del CONEVAL con base en los Lineamientos de organización y funcionamiento de los Comités Comunitarios de la Cruzada y de los programas Sociales Federales, artículo 6.

Derivado del proceso de planeación participativa en la Asamblea General, se elabora un Plan Comunitario el cual debe contener la detección de necesidades, opciones para solucionar las necesidades detectadas, una matriz de indicadores, metas que se proponen alcanzar por cada indicador, acciones necesarias para cumplir con las metas, recursos necesarios, calendario de programación y responsables de cada una de las acciones previstas para los que se pueden designar las Comisiones de Trabajo que acepte la asamblea (SEDESOL, 2013c). El Plan Comunitario se valida en Asamblea General y se debe anexar al Acta

Constitutiva del Comité, el cual se tuvo que elaborar, presentar y ser aprobada por mayoría. En este sentido, el proceso de planeación de necesidades se genera a partir de los Comités Comunitarios, tal como se presenta en la figura 4.

**Figura 4.** Proceso de planeación a partir de los Comités Comunitarios



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2014

Una vez que se tiene el plan de desarrollo comunitario, éste es dirigido a la coordinación municipal de la estrategia para que a su vez sea remitido a la coordinación en las entidades de la República, y a través de éstas hacerlo llegar a la Comisión Intersecretarial de la Cruzada, en donde se deben definir las estrategias a implementar para la atención de las necesidades sociales.

También el Comité Comunitario, junto con la autoridad municipal, tiene la tarea de certificar la “Comunidad Sin Hambre”, proceso que involucra un conjunto de indicadores complementarios que registra el desarrollo de ejecución de algunos de los medios para alcanzar los fines y propósitos de la Cruzada.

### Comisión Intersecretarial de la Cruzada Nacional contra el Hambre

Otro actor clave para lograr alcanzar el objetivo relativo a la promoción de la participación comunitaria en la erradicación contra el hambre es la Comisión Intersecretarial la cual tiene por objeto coordinar, articular y complementar las acciones, programas y recursos necesarios para el cumplimiento de los objetivos de la Cruzada. Este órgano colegiado tiene presencia en los tres ámbitos de gobierno: federal, estatal y municipal.

Entre sus atribuciones se encuentra impulsar las acciones y recursos de las dependencias y entidades de toda la Administración Pública Federal para garantizar: a) la sustentabilidad en el uso equilibrado de los recursos naturales, sociales, económicos y culturales; b) la participación ciudadana de la población en general, la sociedad civil organizada, el sector privado y las instituciones de gobierno de los tres órdenes se coordinan y participan en la Cruzada, y c) la perspectiva de género mediante el impulso de acciones afirmativas, mecanismos y programas para la inclusión y mejora de la condición de las mujeres en el desarrollo de la Cruzada.

Como parte de la operación de la Coordinación Interinstitucional, se establecieron grupos de trabajo que tienen por objeto realizar estudios, investigaciones y análisis relacionados con las funciones de este órgano; así como analizar, discutir y formular propuestas tendientes a concretar las acciones necesarias que la Coordinación Interinstitucional determine en forma específica a las dependencias y

entidades de la Administración Pública Federal para garantizar la congruencia, transversalidad y sinergia entre todos los programas que integran la Cruzada.

Dentro de los grupos de trabajo instalados se encuentra el relativo al *Fomento de la participación social y comunitaria en la Cruzada contra el Hambre* (SEDESOL, 2013a). Dicho grupo emitió su Plan de Trabajo, en el que se propone como objetivo específico “Identificar las experiencias exitosas de los esquemas de participación tanto comunitaria como social, para ser considerados en el proceso de mejora continua en el resto de las comunidades donde se desarrollan actividades de la Cruzada” (SEDESOL, 2013a).

### Promotores y Coordinadores Comunitarios

La función principal de los promotores es invitar a la comunidad a que asista a la sesión de instalación de los Comités comunitarios, llevarla a cabo, ayudar al Comité a elaborar su diagnóstico, plan comunitario y cuadro de metas.

El trabajo con los promotores se da a partir de la firma de convenios entre la SEDESOL y diversas universidades estatales, con el objetivo de que egresados y pasantes participen en estas tareas, previa capacitación brindada por la SEDESOL. El trabajo de los promotores es supervisado a partir de un grupo de Coordinadores comunitarios, quienes al mismo tiempo cuentan con un enlace que atiende las dudas y problemáticas presentes en el desarrollo de sus funciones.

La figura del promotor es fundamental en las tareas de participación social, ya que incluso pueden ser considerados como el eje operativo de la estrategia. Sin embargo, no se encontró algún documento normativo (lineamiento, reglamento, acuerdo, etc.) en el cual se indiquen de manera clara y precisa las funciones y atribuciones de estos actores ni de sus coordinadores.

## Consejo Nacional de la Cruzada Nacional contra el Hambre

El Consejo de la Cruzada es una instancia incluyente para el diálogo de los sectores público, privado y social, con el objeto de generar acuerdos para fortalecer, complementar y en su caso, mejorar las líneas de acción y cumplir con mayor eficiencia los objetivos de la Cruzada. De acuerdo con el marco normativo, el Consejo tiene, entre otras, las siguientes funciones: (SEDESOL, 2013c)

- Impulsar la participación ciudadana y de las organizaciones en la operación, seguimiento, y evaluación de la Cruzada. El Consejo, puede proponer formas y mecanismos para que la SEDESOL considere y, en su caso, realice las acciones que permitan lograr un mayor impulso de la participación ciudadana.
- Proponer y propiciar la colaboración de organismos públicos y privados, nacionales y extranjeros.
- Promover la integración de Consejos Estatales, con los mismos objetivos que el Consejo Nacional, denominados “Capítulos Representativos en las Entidades Federativas”, definiendo para cada caso en particular su integración, garantizando la participación equitativa, incluyente y plural de los sectores social y privado, así como la representación de instituciones de educación superior, conforme a los temas y proyectos adoptados en cada entidad y formalizados en el respectivo *Acuerdo para el Desarrollo Social Incluyente*.

Siendo el órgano máximo de la estrategia, los acuerdos y resoluciones a las que lleguen deben también considerarse respecto del tema de participación social y comunitaria.

## Consejo de Expertos

El Consejo de Expertos es un órgano colegiado plural y apartidista, que tiene como propósito ayudar al Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre (Sistema) en la elaboración de propuestas y recomendaciones tendientes a asegurar una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza extrema y carencia de acceso a la alimentación; así como fortalecer las acciones desarrolladas en el marco de la Cruzada (SEDESOL, 2013b).

El Consejo se compone por un Secretario Técnico Ejecutivo, designado por la SEDESOL que estará encargado de coordinar los trabajos del Consejo y al menos diez miembros académicos electos por su trayectoria profesional y prestigio en temas vinculados a los objetivos establecidos en el Sistema, mismos que serán invitados por la SEDESOL para formar parte del Consejo. Considerando que los miembros son ciudadanos, el propio órgano colegiado es un mecanismo de participación social con el que cuenta la Cruzada. Por lo que este actor, también debe estar pendiente de que el ejercicio de participación comunitaria se logre y genere acciones tendientes a la erradicación del hambre.

A este Consejo le corresponde presentar opiniones sobre los distintos temas vinculados a los objetivos de la Cruzada, en el marco de la política y los programas de desarrollo social del Gobierno Federal así como proponer mecanismos e instrumentos de coordinación entre órdenes de gobierno, sector público, social y privado para la implementación oportuna y adecuada de acciones que coadyuven al cumplimiento de los objetivos de la Cruzada.

Los actores antes descritos son claves dentro del proceso general de participación social en el marco de la Cruzada (ver figura 5). Tanto el Consejo Nacional como los Comités comunitarios están integrados por miembros de la sociedad. El primero por académicos expertos en temas relevantes para el cumplimiento de los



objetivos de la Cruzada; y los segundos por miembros de la comunidad que establecen sus necesidades de atención y lo plasman en el plan comunitario.

**Figura 5.** Proceso general de participación social de la Cruzada, México, 2013



Fuente: Elaboración del CONEVAL (CONEVAL, 2013c).

En ese sentido, las demandas expresadas en los planes de desarrollo comunitario así como en sus cuadros de metas deben ser el insumo primordial a partir del cual se establezca la estrategia de vinculación y coordinación de los diversos organismos que conforman los Comités Intersecretariales. De esta manera, se asegura que la participación social que se está dando dentro de las comunidades esté tomándose en cuenta y así generar, al mismo tiempo certeza de que las acciones y decisiones tomadas por los actores sociales son relevantes para la planeación en la estrategia de implementación de la Cruzada.

## 5. Buenas prácticas incorporadas en el diseño de la participación comunitaria de la Cruzada

La Cruzada incorpora elementos en el diseño de participación comunitaria que son consideradas como buenas prácticas, derivado de experiencias previas, tanto de programas nacionales como internacionales (ver figura 6).

**Figura 6. Buenas prácticas incorporadas por la Cruzada**

<b>Corresponsabilidad</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• El enfoque de corresponsabilidad presente en los programas analizados se retoma en el diseño de la Cruzada, allí se busca que los individuos no sean receptores pasivos de los bienes y servicios sociales sino que se conviertan en actores activos capaces de materializar y exigir sus derechos así como ser corresponsables con el gobierno en la ejecución, supervisión, monitoreo y transparencia de los programas en los municipios.</li></ul>
<b>Comités comunitarios</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• En el diseño de la Cruzada también se retoma como figura de organización social, a partir de la cual se articula la participación social, la conformación de Comités Comunitarios, pero a diferencia de los ejercicios previos, el órgano de participación de la Cruzada es mucho más complejo que sus antecesores, ya que tiene nuevas funciones como, por ejemplo: la planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de las obras y acciones de los programas sociales así como proponer y tramitar ante las instancias correspondientes los proyectos y obras comunitarias.</li></ul>
<b>Diagnóstico y planeación social</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• La elaboración de planes y diagnósticos de desarrollo es otra de las prácticas que se ha retomado en la Cruzada específicamente de PRONASOL, Microregiones y Oportunidades, en donde los integrantes de los comités elaboraban diagnósticos y planes con la finalidad de que las acciones y planes de desarrollo respondieran a las demandas de las comunidades.</li></ul>
<b>Promotores</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• La figura de cogestores como actores en la promoción de acciones de participación social es una práctica que se ha llevado a cabo tanto en los casos nacionales e internacionales analizados. En la Cruzada también están presentes estos actores los cuales, en su mayoría son egresados o pasantes de las universidades estatales.</li></ul>

Fuente: elaboración del CONEVAL, 2014

El primer elemento se refiere al de corresponsabilidad. En la Cruzada los individuos no son receptores pasivos de los beneficios de la estrategia sino que en algunos casos deben ejecutar y supervisar la intervención gubernamental, por ejemplo en el caso del Programa de Comedores Comunitarios donde los miembros de la comunidad son los responsables de operar los comedores. Otro, caso claro, es la corresponsabilidad existente en el programa Oportunidades, ya

que para que las personas puedan recibir el apoyo del programa deben de cumplir con una serie de requisitos.

Por otro lado, en casos en donde se fomenta la corresponsabilidad se asegura que exista participación comunitaria, como en los Comités de Obra del programa de Microrregiones en donde existió una participación activa de los actores; sin embargo, se debe considerar que quizá este tipo de participación limita otras acciones relativas, por ejemplo, a la toma de decisiones o identificación de necesidades.

La creación de Comités Comunitarios o Consultivos es un acierto en el diseño de la Cruzada al propiciar un espacio para la participación comunitaria. En el caso de la Cruzada, los Planes Comunitarios se desarrollan en el seno de las asambleas convocadas por los Comités Comunitarios, que también tienen tareas de planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de las obras y acciones de los programas sociales, entre otras. De hecho, la elaboración de planes y diagnósticos de desarrollo es otra de las prácticas que se ha retomado en la Cruzada a partir de las experiencias nacionales como la del PRONASOL, el programa de Microrregiones y de Oportunidades. Como se ha mencionado, mediante los planes comunitarios, los integrantes del comité pueden determinar cuáles carencias requieren ser atendidas prioritariamente

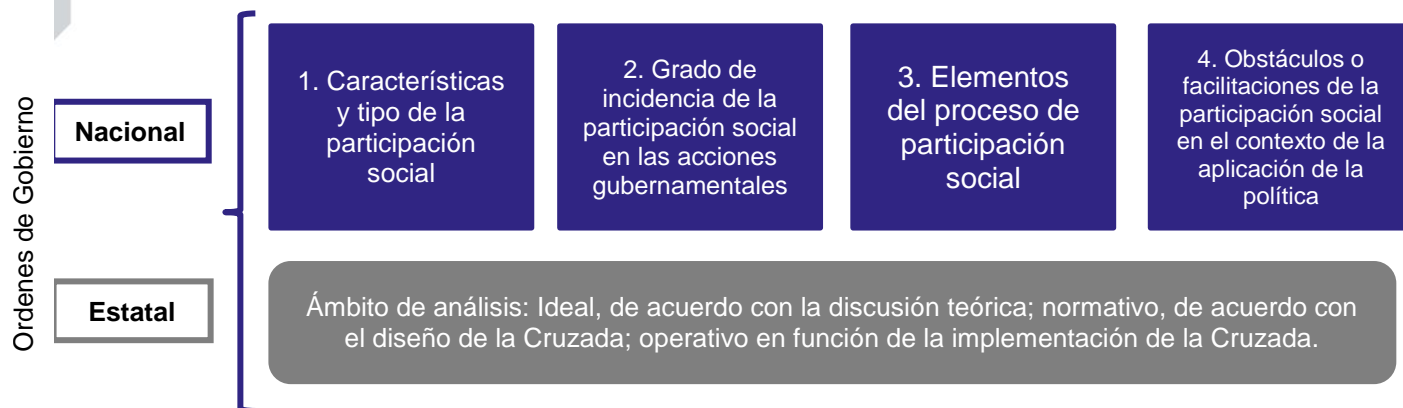
Finalmente, el acompañamiento que se les da a los beneficiarios para llevar a cabo procesos de participación comunitaria, a través de promotores o co-gestores tiene una alta relevancia, por ello es importante dotar a esta figura de las herramientas necesarias (conocimientos, recursos, apoyo humano, etc.) para el ejercicio de sus funciones.

## 6. Elementos para el diseño de la evaluación de la participación social

Antes de establecer una propuesta para la evaluación de la participación social en el marco de la Cruzada es necesario proponer una definición operativa de la misma. Existe una discusión amplia en la bibliografía sobre el concepto de participación social y comunitaria, incluso en el marco normativo de la Cruzada existen diferentes acepciones de las mismas. Por esta razón hay que construir una definición operativa que incluya las características de la participación social que se buscan evaluar, con base en el propio diseño de la Cruzada.

En este sentido, de los atributos que se desean observar en la participación social en el marco de la Cruzada se desprenden ejes de análisis de la participación comunitaria que podrían considerarse en la construcción de la definición operativa. Los ejes de análisis para la participación comunitaria consideran los tipos de participación social y sus características; su grado de incidencia; los elementos presentes en el proceso de participación social, y aquellos obstáculos y facilitadores para que ésta se lleve a cabo. Para observar los ejes de análisis se proponen tres ámbitos: el ideal en función de la discusión teórica sobre participación social y comunitaria; el normativo de acuerdo con el diseño propuesto en la Cruzada y el operativo que tiene que ver con la implementación de la estrategia. Dado que la estructura de la participación dentro de la Cruzada se gesta en los diferentes órdenes de gobierno, estos también formarían parte de la estrategia de evaluación.

**Figura 7. Ejes de análisis de la participación comunitaria**



Fuente: elaboración del CONEVAL, 2014

A partir del diseño de la estrategia y del análisis previo se identifican actores clave cuyos ámbitos principalmente pueden ser vistos como plataformas de las acciones de participación en el marco de la Cruzada. Estos son los beneficiarios, los Comités comunitarios, el promotor y su coordinador, el Comité Intersecretarial y el Consejo de expertos. Por ello, se recomienda sean considerados dentro de la evaluación de la participación comunitaria, pero además centrar su análisis en temas específicos por actor (ver figura 8).

**Figura 8. Actores y temas de análisis**

<b>Beneficiarios</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conocimiento de las acciones de la Cruzada</li> <li>• Acciones participativas dentro de la Cruzada</li> <li>• Percepción respecto de las acciones de la Cruzada</li> </ul>
<b>Comité comunitario</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Funciones llevadas a cabo por el Comité</li> <li>• El grado de representación ante la comunidad</li> <li>• Incidencia del Comité en las acciones de la Cruzada</li> </ul>
<b>Promotor</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacidad del promotor en términos de las acciones de la Cruzada</li> <li>• Conocimiento de las necesidades de la comunidad</li> </ul>
<b>Comité Intersecretarial</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proceso de toma de decisiones entre oferta de programas y demanda de la población</li> </ul>
<b>Consejo de Expertos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Propuestas de mejora para el cumplimiento del objetivo de la participación comunitaria</li> </ul>

Fuente: elaboración del CONEVAL, 2014

En el caso de los beneficiarios, el análisis se basará en tres temas: el conocimiento que estos tienen sobre las acciones de la Cruzada, las acciones participativas y la percepción de las mismas. Por ejemplo, los derechos y obligaciones a los que son sujetos; las actividades y acciones de los Comités; la participación en las asambleas y el grado de corresponsabilidad; la percepción en la atención de las necesidades de la comunidad y de las decisiones comunitarias en las asambleas.

En el caso de los Comités Comunitarios existen tres temas considerados como esenciales para observar: i) identificar si se llevan a cabo todas las funciones a las que están sujetas en la normatividad y de qué manera, por ejemplo monitoreo, evaluación, ejecución de acciones, priorización de necesidades, entre otras; ii) el grado de representación del Comité ante la comunidad, es decir, la legitimidad de los actores que la conforman, las dinámicas internas para la toma de decisiones y la presencia de actores externos; finalmente, iii) la incidencia del Comité en las

acciones de la estrategia, en el sentido de respuesta a las demandas de la comunidad.

En el caso del Comité Intersecretarial el tema central es el proceso de toma de decisiones para mejorar la oferta y la demanda de la Cruzada, a partir de la articulación de los programas que integran la estrategia. En el Consejo de Expertos se debe analizar qué decisiones toman para mejorar de manera concreta la promoción de la participación comunitaria, como objetivo de la Cruzada.

### **Escalas y dimensiones de la participación social**

De acuerdo con el planteamiento de la participación social dentro del esquema de la Cruzada, específicamente teniendo como actor a los miembros de los comités comunitarios, quienes a través de sus asambleas comunitarias, realizan acciones de participación encaminadas a incidir en el diseño de las intervenciones gubernamentales en materia social y, sobre todo, por las atribuciones otorgadas a estos órganos colegiados, se considera que la propuesta de Hevia, y Vergara-Lope (2011) en relación con las funciones de las instancias públicas de deliberación es propicia para identificar diversos niveles en los cuales se da la participación comunitaria en el marco de la Cruzada.

La propuesta de los autores referidos, es que existen varias funciones de las instancias públicas de deliberación que pueden servir para identificar niveles diversos de participación social (Hevia & Vergara-Lope, 2011). Por ejemplo la consulta, operación de programas, evaluación y vigilancia, dictaminación de proyectos, planeación, cogestión. Estas funciones se empatan con las de los Comités Comunitarios.

Se considera pertinente que al evaluar el nivel de cumplimiento de las funciones establecidas en los diversos instrumentos normativos de los actores involucrados

en el tema de la participación social, se analice de qué forma esto está aportando al avance o retroceso de las otras dimensiones de análisis. Lo anterior permitirá identificar si existen áreas de mejora en el diseño de la estrategia para cumplir con el objetivo de la Cruzada relativo a la participación y al mismo tiempo se podrán identificar acciones que se están implementando y que abonan al cumplimiento del objetivo pero que no se encuentran normadas.

### Conclusiones

En cumplimiento al Esquema General de Evaluación de la Cruzada, que incluye múltiples acciones de evaluación en los siguientes años, el CONEVAL ha publicado diversos documentos que evalúan el diseño e implementación de la Cruzada. En 2013 se publicó el Diagnóstico del diseño de la Cruzada Nacional contra el Hambre después se publicó el documento denominado Estructura y alcances de los instrumentos de evaluación de la Cruzada Nacional contra el Hambre. Ambos documentos dan cuenta de la evolución del diseño y la implementación de la Cruzada; en esta ocasión como parte del seguimiento de la estrategia, se adicionan procesos de investigación y estudios que reflejan, mediante diversos documentos, los cambios de la Cruzada.

La promoción de la participación comunitaria es uno de los objetivos de la Cruzada y al mismo tiempo es un eje transversal en la estrategia para lograr un ejercicio pleno de derechos. Como se observó, en el diseño de la Cruzada la participación social está planteada bajo el enfoque de derechos; es decir, está concebida como un mecanismo que permite: una verdadera inclusión social y la construcción de ciudadanía. En este enfoque se considera a los sujetos como derechohabientes sociales, entendidos como sujetos activos que buscan ejercer sus derechos tanto sociales como humanos.



En la estrategia también se plantea a la participación social como una vía para generar cohesión social, fortalecer los lazos de la comunidad y como un instrumento para ayudar a la correcta ejecución de los programas.

El fomento de la participación social ha estado presente en el diseño de diferentes programas y estrategias relativas al desarrollo social, tanto a nivel nacional como internacional. En ese sentido, a partir de una revisión a ocho estrategias y programas, se encontraron aspectos coincidentes en el tema de la participación. De manera general, fueron cuatro los temas que se identificaron en el análisis de las experiencias previas y que se considera necesario tener en cuenta en un proceso de mejora y refuerzo del diseño y la implementación de la Cruzada. Las cuatro áreas son: a) los tipos de participación, b) la representación de las instancias de participación comunitaria, c) el acompañamiento en la participación comunitaria, y d) la participación de otros actores sociales.

Ahora bien, con base en esta revisión se contrastaron los temas y se pudo observar que la Cruzada ya tiene incorporadas buenas prácticas en su diseño lo cual es un acierto, éstas son: la propuesta de mecanismos de corresponsabilidad; la existencia de la figura del promotor; la creación de los Comités Comunitarios y la elaboración de diagnósticos y planes mediante la participación comunitaria. Sin embargo, es necesario corroborar que lo ya incluido de las lecciones aprendidas en el diseño de la Cruzada se esté implementando. También se considera necesario identificar aquellas otras lecciones que puedan abonar en la mejora de la estrategia.

En cuanto a las estrategias, existen dos referentes al objetivo general de la Participación comunitaria para la erradicación del hambre, los cuales son: 1) Consolidar mecanismos de participación social para que las personas y sus comunidades sean sujetos activos en las políticas públicas; y 2) fortalecer a los

actores sociales para que a través de sus actividades promuevan el desarrollo de la cohesión y el capital social de grupos y zonas que viven en situación de vulnerabilidad y exclusión. De estas se derivan seis indicadores, y se tiene evidencia de que sólo a uno se le da seguimiento, el relativo a la formación de Comités Comunitarios. Por lo que se considera necesario dar seguimiento a los cinco restantes. Al respecto, también es recomendable definir con claridad qué se va a medir con cada indicador, es decir la manera en que se operacionalizan temas como el fortalecimiento de redes comunitarias; qué se está entendiendo por modelos de participación dentro de los programas sociales; cómo se va a medir la participación en las comunidades, y a través de qué elementos se verificará el fortalecimiento de capacidad creativa.

También se identificaron los actores clave a considerar en la evaluación ya que intervienen para la promoción de la participación comunitaria, pero además, se hace una propuesta en relación con los temas que pueden ser explorados en cada uno de éstos.

Finalmente, el mayor reto es que el diseño de la evaluación permita observar el fin de la promoción de la participación comunitaria, esto es ver si está fomentando el empoderamiento y si realmente se están generando capacidades en los sujetos activos para un ejercicio real de sus derechos sociales.

## Referencias Bibliográficas

Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE), (s.f.) *Superar las barreras de acceso requiere desarrollar nuevas formas de actuar, capitalizando las fortalezas de cada sector, es decir, vincular soluciones innovadoras a problemas sociales.*, Colombia: Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema y Centro de Innovación Social - CIS.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), (2008). *Evaluación Específica de Desempeño del Programa de Desarrollo Local Microrregiones 2008*, México. Recuperado el 17 de marzo de 2015 de <http://www.microrregiones.gob.mx/documentos/evaluaciones/EEPDPZP2008.pdf>

\_\_\_\_\_, (2013a). *Ficha de Monitoreo y Evaluación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2013-2014*, México. Recuperado el 17 de marzo de 2015 de [http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Ficha\\_Monitoreo\\_Evaluacion\\_2013/SEDESOL/20\\_S072.pdf](http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Ficha_Monitoreo_Evaluacion_2013/SEDESOL/20_S072.pdf)

\_\_\_\_\_, (2013b). *Evaluación de Impacto de la Estrategia 100x100*, México. recuperado el 17 de marzo de 2015 de [http://www.coneval.gob.mx/informes/evaluacion/impacto/evaluacion\\_de\\_impacto\\_de\\_la\\_estrategia\\_100x100.pdf](http://www.coneval.gob.mx/informes/evaluacion/impacto/evaluacion_de_impacto_de_la_estrategia_100x100.pdf)

\_\_\_\_\_, (2013c). *Documento descriptivo en el que se presentan los elementos básicos y mínimos que debe contener el proyecto de la evaluación de la Participación Social y Coordinación Interinstitucional de la cruzada Nacional contra el Hambre de Acuerdo con los objetivos*. México [Mimeo].

Cortez, C., Landázuri, G. & Moreno, P., (1993). *Múltiples caras máscaras para un solo rostro. El Pronasol en el medio rural*. Política y Cultura. México.

CONACYT, SEDESOL, MICRORREGIONES (2007). *Evaluación de la Estrategia de Microrregiones*. Reporte de Diseño.

Departamento para la Prosperidad Social (2015). *Programas Especiales, Estrategia Red de Seguridad Alimentaria y Nutrición - ReSA®*. Recuperado el 9 de julio de 2015 de:

<http://www.dps.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=424&conID=162&pagID=257>

Diario Oficial de la Federación (DOF) (2013). Decreto por el que se Establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre. Diario Oficial de la Federación. México.

Diario Oficial de la Federación (DOF) (2014). Programa Nacional México sin Hambre. Publicada en el Diario Oficial de la Federación. México. Recuperado el 27 de mayo de 2015 de [http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Transparencia/files/2014\\_04\\_30\\_VES\\_sedesol7a.pdf](http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Transparencia/files/2014_04_30_VES_sedesol7a.pdf)

Oportunidades-SEDESOL (2008). Fortalecimiento de la Red Social de Oportunidades. Lineamientos Generales para el Desarrollo de la Estrategia de los Corresponsables.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), 2012. Hambre Cero: Principales Lecciones. En: *D. G. M. G. d. G. C. Da Silva José, ed. Fome Zero (Programa Hambre Cero). La Experiencia Brasileña*, Ministerio de Desarrollo Agrario de Brasil. Brasilia.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), FEDESARROLLO, (2010). *Programa ReSA: Fortalecimiento de las bases de Seguridad Alimentaria en el Sector Rural. Actualización y Conceptualización del Modelo de Intervención Red de Seguridad Alimentaria*. Bogotá.

González Rodríguez, J., (2005). *El programa para el Desarrollo Local Microrregiones, México*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados. México.

Hevia, F., (2009). *Poder y ciudadanía en el combate a la pobreza. El caso de Progresión Oportunidades de México*. Regional Integration and Social Cohesion, PIE, Peter Lang.

Hevia, F. & Vergara-Lope, S., (2011). *¿Cómo medir la participación? Creación, validación y aplicación del cuestionario conductas de participación*. CIESAS-Indesol. México.

Ibarra, A., (2006). *Ciclo Económico y Programas de Compensación Social: El caso del Sistema Chile Solidario*, CEPAL. Santiago, Chile.

- Instituto Maya, (2003). *Informe final de la evaluación externa del Programa Microrregiones*. Secretaría de Desarrollo Social. México.
- JUNTOS, M. d. O., (2009). *Red de Protección Social para la Superación de la Pobreza Extrema - Juntos*. Presidencia de la República de Colombia. Bogotá.
- Ley General de Desarrollo Social. (2004) México: Diario Oficial de la Federación.
- Menezes, F., (2010). *Participacao social no Fome Zero: A Experiencia do Consea. En: M. d. D. A. y. O. d. N. U. p. I. A. y. I. Alimentación., ed. Fome Zero A experiencia Brasileira*. Brasilia: s.n., pp. 247-264.
- Menezes, F. & Santarelli, M., (2006). *Da estratégia Fome Zero ao plano Brasil se Miséria: elementos da seguridade social no Brasil*, Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas, s.l.: IBASE. Brasil.
- Ordaz Ocampo, J. C., (2012). *La Estrategia 100 x 100: hacia la elaboración de un modelo de implementación de políticas públicas de atención integral*. Tesis de Maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. México.
- Perfetti del C, J. J., Gallego, J. C. & Perfetti V, M. C., (2010). *Programa ReSA: Fortalecimiento de las bases de la seguridad alimentaria en el sector rural. Estudio de consultoría: actualización y conceptualización del modelo de intervención Red de Seguridad Alimentaria*. FAO. Bogotá.
- Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), (2007). Informe anual con los avances sobre la integralidad, la coordinación y la corresponsabilidad para el desarrollo social, Secretaría de Desarrollo Social. México.
- \_\_\_\_\_, (2008). Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo Local Microrregiones para el Ejercicio Fiscal 2008. Diario Oficial de la Federación. México.
- \_\_\_\_\_, (2013a). Acta de instalación del grupo de trabajo "Participación Social" de la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada Nacional contra el Hambre. 17 de junio de 2013. México.
- \_\_\_\_\_, (2013b). Lineamientos de Organización y Funcionamiento del Comité de Expertos de la Cruzada contra el Hambre, SEDESOL. México.
- \_\_\_\_\_, (2013c). Lineamientos de organización y funcionamiento del Consejo Nacional de la Cruzada contra el Hambre, SEDESOL. México.

- \_\_\_\_\_, (2013d). Subsecretaría de Desarrollo Comunitario y Participación Social. Presentación de trabajo con la Secretaria de Desarrollo Social Mtra. Rosario Robles Berlanga. Javier Guerrero García Subsecretario de Desarrollo Comunitario y Participación Social. 7 de abril de 2014. México.
- Serrano, C., (2005). Familias como Unidad de Intervención de Políticas Sociales. Notas sobre el Programa Puente-Chile Solidario. En: I. Arriaga, ed. Políticas hacia las Familias, Protección e Inclusión Social. División de Desarrollo Social, CEPAL. Chile.
- Veiga, A., (2012). Hambre Cero: Un Proyecto de Gobierno Transformado en Estrategia de Gobierno. En: D. G. M. G. d. F. C. da Silva José, ed. Fome Zero (Programa Hambre Cero). La Experiencia Brasileña. Ministerio de Desarrollo Agrario de Brasil. FAO. Brasil.