

Comités ciudadanos y programas sociales en las ciudades mexicanas (1994-2012).

Por: Artemisa López León *

Resumen

Durante las últimas décadas, la participación social ha sido un tema fundamental en la agenda política de México. El gobierno ha promovido la participación de la ciudadanía en las políticas públicas y, específicamente, se han creado diversos comités y consejos ciudadanos, como una manera de incorporar a la ciudadanía en la implementación de las políticas públicas. Para hacer este análisis me baso en la revisión de las leyes y reglamentos emitidos así como en entrevistas focalizadas a las autoridades encargadas de la implementación de algunos programas. En términos específicos, analizaré la política gubernamental en materia de participación y me centraré en la conformación de algunos comités y consejos, para analizar las vertientes que tiene dicha participación y reflexionar sobre sus alcances y limitaciones.

Palabras clave: comités ciudadanos, programas sociales, políticas públicas, participación social.

Abstract

In recent decades, social participation has been a fundamental theme on the political agenda in Mexico. The government has promoted the participation of citizens in public policy and, specifically, has created several committees and city councils as a way of involving citizens in public policy implementation. This analysis is based on the revision of laws and regulations issued and I rely on some interviews focused on the authorities responsible for the implementation of some programs. In particular, I examine government policy on participation and focus on the formation of some committees and councils, to discuss the aspects that have such participation and, finally, I reflect on their scope and limitations.

Key words: citizen committees, social programs, public policy, social participation.

Recibido: 28/10/2011

Aprobado: 22/11/2011

* Investigador Jr. Profesora-Investigadora de la Unidad Académica de Trabajo Social y Ciencias para el Desarrollo Humano de la Universidad Autónoma de Tamaulipas (México), candidata al Sistema Nacional de Investigadores. artemisalopezl@gmail.com

1. Introducción¹.

Hasta la primera mitad del siglo pasado, México era considerado un país rural; a partir del éxodo del campo a la ciudad, el país se ha convertido en uno eminentemente urbano. Con el crecimiento acelerado y desordenado de las ciudades mexicanas, devino el incremento de la pobreza y la marginación. Ante esta situación, que se agudiza día a día en las urbes, las políticas públicas se han enfocado al combate a la pobreza y la búsqueda de oportunidades para el desarrollo social y humano.

Durante los últimos años, desde la esfera gubernamental, se ha promovido la asociatividad de la población, como una manera de impulsar la participación ciudadana en las políticas públicas y en la resolución de sus problemáticas. Tal ha sido el interés del Estado, que la operatividad de algunos programas sociales incluye como prerequisite la conformación de comités o consejos ciudadanos.

Ante esta tendencia, es importante mirar críticamente el nuevo esquema de interacción sociedad-Estado. Esta reflexión es fundamental para México, porque los graves rezagos y necesidades sociales, han hecho coexistir dos formas de participación ciudadana: una pasiva, vinculada al clientelismo político y el paternalismo, y otra más activa, vinculada a los movimientos sociales que se manifiestan con marchas y plantones, para obtener satisfactores sociales.

La asociatividad promovida desde el Estado, emerge como un nuevo actor social, con lineamientos rectores preestablecidos, que es diferente a los dos polos anteriores. Analizar estos actores colectivos, ayudará a comprender el dinamismo social que ya impera en los espacios urbanos nacionales.

Para adentrarme en el fenómeno, reflexionaré sobre la relevancia de la participación social en las políticas públicas, haré una revisión de la política gubernamental y tomaré como punto de partida los lineamientos establecidos para ser beneficiario de programas sociales, porque esta nueva forma de asociatividad va de la mano con la obtención de recursos gubernamentales.

En términos particulares, me centraré en la conformación de los Consejos Escolares de Participación Social en la Educación de la Secretaría de Educación Pública (SEP), los Comités de Contraloría Social del Programa Hábitat de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y los Comités Escolares del Programa Desayunos Escolares del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), pues los tres ejemplifican las vertientes que

¹ Estas notas de investigación son resultado adyacente a la búsqueda y análisis de información que he hecho, para la redacción del Capítulo 16 sobre Asociaciones Comunitarias, que desarrollo, como parte del proyecto de Investigación “Diagnóstico de la Violencia Social en Matamoros, Tamaulipas”. coordinado por el Colegio de la Frontera Norte.

puede tomar la participación de la ciudadanía, bajo esta nueva concepción gestada desde la esfera gubernamental.

2. Participación social y políticas públicas

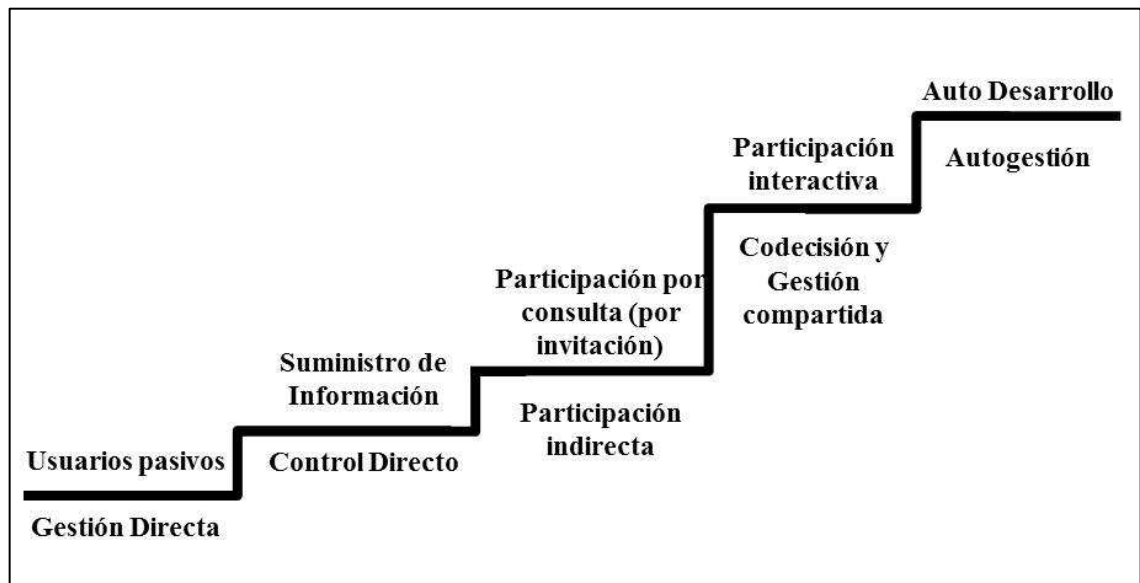
Históricamente, la población ha tenido gran interés en participar activamente en la vida sociopolítica de las naciones. En América Latina, de acuerdo con Briceño-León (1998), esta participación ha tenido distintas connotaciones, dependiendo del momento histórico y el contexto político. Durante la Guerra Fría la participación fue vista como una forma de manifestación ideológica y se consideraba subversiva; décadas después, la participación comunitaria fungía como complemento de las actividades del Estado, al recurrir a la población, por un lado, considerada como mano de obra barata para la edificación de escuelas o viviendas y, por otro lado, para que fungiera como operadora de programas de salud; en los últimos años, la participación ha sido considerada como un mecanismo de construcción democrática.

La idea de la participación, como democratización del Estado, es el telón de fondo que ha permitido la inclusión de la ciudadanía en las políticas públicas. Dicha participación, analíticamente se ha visto desde dos grandes enfoques: “como insumo para el buen gobierno y la corrección de los desvíos de la democracia representativa (...) y como mecanismo para la realización de los derechos ciudadanos, que puede reasignar los bienes públicos” (Vargas Paredes, 2011:109-110). En este sentido, la participación en la implementación de las políticas públicas se relaciona con la máxima de la democracia *un gobierno del pueblo, para el pueblo y por el pueblo* y con el ejercicio de la ciudadanía, entendida como el conjunto de derechos sociales, económicos y políticos.

En América Latina, esta inclusión ciudadana ha estado aparejada al proceso de descentralización política-administrativa que inició en los años ochenta del siglo pasado y que fue resultado de un cambio sustancial en el papel del Estado; este último empezó a incorporar a los ciudadanos en la gestión pública y trasladó hacia ellos responsabilidades productivas y de servicios, mediante un complejo proceso participativo en varios niveles: información, consulta, fiscalización, concertación, etc. Ello se hizo con dos metas fundamentales: lograr mayores niveles de eficacia en las políticas públicas y fomentar una relación Estado-sociedad más fluida (Parra Ramírez, 2007).

Esto es, los procesos de democratización y descentralización han sido los principales alicientes para que, desde las cúpulas gubernamentales, se hicieran adecuaciones importantes en los planes de desarrollo y las políticas públicas, para dar cabida a la población en la toma de decisiones. Sin embargo, ese espacio no es inamovible, sino presenta variaciones en el tipo de participación.

Figura 1. Escalera de la participación



Fuente: Figura elaborada por Julio Alguacil Gómez y publicada en Alguacil Gómez (2005), como Figura 2: Escalera de la participación.

En su análisis sobre la participación y los gobiernos locales, Alguacil Gómez (2005), hace referencia a la participación como un proceso evolutivo que puede representarse como una escalera con cinco peldaños: gestión directa, control directo, participación indirecta, codecisión y gestión compartida y autogestión (Véase Figura 1). La gestión directa sería el peldaño más bajo y ahí se ubican los usuarios pasivos, clasificados así porque se limitan a recibir información generada por los departamentos administrativos; en el peldaño superior se ubicaría la autogestión que alude al autodesarrollo; este proceso supone un control y apropiación de los ciudadanos con respecto a los espacios y actividades de carácter público.

Con lo anterior, se aprecia que la participación ciudadana ha variado de acuerdo en el espacio-tiempo aunque puede afirmarse que, en las últimas décadas en América Latina, se ha hecho evidente un proceso de democratización y descentralización del Estado. Esto ha reconfigurado la relación Estado-sociedad y ha dado pie a una mayor inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones. En los siguientes apartados, analizaré la manera en que se ha vivido el proceso en el caso de las ciudades mexicanas.

3. Lucha contra la pobreza y participación social en México

En 1960, por primera vez en México, más de la mitad de la población total radicaba en localidades con más de 2500 habitantes. Con ello se hacía inminente un proceso de urbanización que se aceleró con el llamado éxodo rural –caracterizado por la emigración de campesinos a las

ciudades en busca de algún empleo en la floreciente industria-.Desde entonces, el crecimiento poblacional en las urbes ha ido en aumento.

De acuerdo a la información arrojada por el Censo Nacional de Población y Vivienda 2010, más de tres cuartas partes de la población nacional habita en alguna localidad mayor a 2,500 habitantes y, cuatro de cada diez mexicanos lo hace en una con más de 250,000 habitantes. Sumado a ello, cada vez hay más localidades conurbadas².

El crecimiento acelerado y desordenado de las ciudades, trajo consigo el incremento de la pobreza y la marginación urbana que, según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), llegó a 52 millones en 2010, esto es, casi la mitad de los mexicanos fueron catalogados en situación de pobreza³.

Al analizar los datos emitidos por el CONEVAL, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas señala, en su Nota Informativa de septiembre de 2011⁴, una disminución en el nivel de ingresos y poder de compra de las familias mexicanas de zonas urbanas. Esto se relaciona con la falta de generación de empleos y la pérdida del poder adquisitivo.

Ante esta problemática que repuntó a partir del 2006, el gobierno mexicano ha hecho esfuerzos importantes por revertirla. Ya en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, con relación al desarrollo social, se hacía mención a una política específica de combate a la pobreza y la marginación social. Dicha política señalaba, como líneas de acción, la provisión de servicios básicos y el apoyo al empleo y la producción (PND 1995-2000).

En ese mismo Plan se estableció la creación de un consejo ciudadano, con capacidad para la supervisión y evaluación de la gestión de los programas sociales, bajo el supuesto de que la honestidad y la transparencia en el ejercicio de los recursos, son una obligación legal y política así como un compromiso ético de los servidores públicos.

En el 2000, México experimentó por primera vez la alternancia en el poder, con la llegada del primer Presidente de la República de oposición –perteneciente al Partido Acción Nacional-. En el Plan Nacional de Desarrollo (2001-2006) se reconoció un incremento en la pobreza y la marginación. Por ello, los ejes en materia de desarrollo social se enfocaron al abatimiento de esta situación (PND 2001-2006).

² Información obtenida del sitio Web del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)
<http://www.inegi.org.mx>

³ Información obtenida del Apartado “Medición de la Pobreza 2010”, disponible en el sitio Web del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)
<http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/index.es.do>

⁴ Información obtenida de la “Nota Informativa cefp/035/2011” emitida el 1º de septiembre de 2011 y disponible en el sitio Web
<http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2011/septiembre/notacefp0352011.pdf>

La política social enunciada en dicho Plan pretendía evitar que los niveles de bienestar estuvieran por debajo de los umbrales marcados internacionalmente. Para ello se buscaba promover la equidad en los programas y la igualdad de oportunidades, a través de la asignación de recursos públicos para estimular e impulsar un mejor nivel de vida en los más vulnerables (indígenas, niños, ancianos, discapacitados).

De igual forma, se consideraba a los individuos en el primer plano de la política social. Por un lado, al enfocar la acción del gobierno a mejorar la calidad de vida de los mexicanos. Por otro lado, se pretendía fortalecer la cohesión y capital sociales, a través de estrategias para el fortalecimiento de las familias -como motor de convivencia y solidaridad social- y el fomento de la participación de las organizaciones sociales y civiles en el desarrollo de las políticas públicas.

El gobierno actual, también de extracción panista, plantea entre los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012): reducir la pobreza extrema, asegurar la igualdad de oportunidades y la ampliación de capacidades, para que los mexicanos mejoren su calidad de vida y se puedan garantizar la alimentación, salud, educación, vivienda y un medio ambiente adecuado. Asimismo, se considera fundamental que la ciudadanía participe de los asuntos públicos. Desde su perspectiva, se logrará promover un verdadero desarrollo, si hay un fortalecimiento de la vida democrática (PND 2007-2012).

En lo arriba esbozado se aprecia que, durante los últimos sexenios, ha sido una constante tratar de revertir la marginación y pobreza. En un primer momento, se planteó el combate a la pobreza, después las políticas públicas se enfocaron en la igualdad de oportunidades y la mejora en la calidad de vida. Para lograrlo, ha cobrado relevancia la participación ciudadana, por considerarse fundamental para el logro de las metas.

La operatividad de estos esfuerzos se ha delineado en la Ley General de Desarrollo Social⁵. Esta Ley, emitida en el 2004, señala que la participación social, la justicia distributiva y la solidaridad, son algunos de los principios de la política social. Asimismo, establece como objetivos de dicha política: propiciar las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos y garantizar el acceso a los programas de desarrollo social; promover un desarrollo económico con sentido social; fortalecer el desarrollo regional equilibrado; y, garantizar la participación social en los programas de desarrollo social.

Con respecto a la participación social, la Ley General de Desarrollo Social señala que los distintos órdenes de gobierno garantizarán la participación de los beneficiarios y la sociedad en las fases de la política social (formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control).

⁵Documento consultado en el sitio Web <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264.pdf>

En particular, se enuncia que la Contraloría Social es el mecanismo del que disponen los beneficiarios para verificar el cumplimiento de metas y la aplicación de los recursos de los programas sociales.

En este último punto, cabe destacar que en 2008, se emitieron los Lineamientos para la promoción y operación de la Contraloría Social en los programas federales de desarrollo social⁶. En esos lineamientos se establece que, por lo menos, debe existir un comité por cada localidad en la que se ejecute un programa federal. Estos Comités de Contraloría Social son las formas de organización social constituidas por los beneficiarios de los programas de desarrollo social.

En los lineamientos se especifica que los Comités se encargarán del seguimiento, supervisión y vigilancia de la ejecución de los programas, el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos. Asimismo, se establece que la representación federal debe realizar reuniones periódicas con los beneficiarios de los programas. Esas reuniones tienen como finalidad promover la contraloría social y fungir como un foro para que los beneficiarios expresen sus necesidades, opiniones, peticiones y quejas.

Los grandes rezagos y necesidades sociales que padece México, y que se han incrementado en las ciudades, han sido el eje medular de la política social. Durante los últimos sexenios, el gobierno ha tratado no sólo de buscar estrategias efectivas para disminuir los índices de pobreza, sino de hacer partícipe a la ciudadanía en la implementación de dicha política.

Desde la legislación, en México se ha tratado de definir, con mayor precisión, los canales viables para lograr la participación ciudadana. Hasta ahora, los Comités y Consejos emanados de distintos programas sociales, se presentan como el espacio de expresión y acción de la ciudadanía beneficiaria de algún programa social, para formar parte activa en la toma de decisiones. A continuación analizaré tres programas sociales que incluyen las funciones de contraloría social, a través de órganos ciudadanos.

4. Desayunos Escolares, Escuela Segura y Hábitat. Análisis de los programas sociales y sus comités ciudadanos.

El esfuerzo gubernamental, por abatir las condiciones de pobreza y marginación en México, ha dado por resultado la implementación de más de 450 programas sociales, de índole federal (Véase Tabla 1), que se basan en los lineamientos arriba esbozados. Esto sin considerar, por un lado, que el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) ha implementado

⁶ Documento consultado en el sitio Web
http://www.funcionpublica.gob.mx/images/doctos/ACERCA/UORCS/coordina_con_esta_y_muni/logros_y_resultados/D_G_Adjunta_C_Social/lineamientoscs.pdf

numerosos programas focalizados a la atención de niños, jóvenes, familias y adultos mayores y, por otro lado, a nivel estatal y municipal también se han gestado programas que complementan los esfuerzos nacionales. En la Tabla 1 podemos apreciar que la inversión en programas sociales, durante los últimos cuatro años, ha superado los 835 mil millones de pesos y, como es de esperarse, más del 30% del presupuesto ha sido ejercido por la Secretaría de Desarrollo Social.

Tabla 1. Programas sociales federales en México, 2008-2011

Dependencia Gubernamental	Año del Ejercicio Fiscal	Cantidad		Presupuesto Ejercido	
		Programas	Dependencia	Programas	Dependencia
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	2008	19	64	\$11,380,904,501.75	\$49,675,313,609.87
	2009	12		\$12,791,027,766.12	
	2010	21		\$13,275,260,701.00	
	2011	12		\$12,228,120,641.00	
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	2008	14	39	\$57,464,835,620.25	\$221,261,372,938.49
	2009	8		\$59,610,207,339.24	
	2010	15		\$59,135,938,577.00	
	2011	2		\$45,050,391,402.00	
Secretaría de Economía	2008	13	41	\$6,479,719,189.10	\$34,848,083,620.54
	2009	8		\$9,016,646,339.44	
	2010	13		\$9,009,822,120.00	
	2011	7		\$10,341,895,972.00	
Secretaría de Educación Pública	2008	34	126	\$32,125,108,692	\$159,571,770,930
	2009	28		\$37,669,122,360	
	2010	38		\$40,929,223,647	
	2011	26		\$48,848,316,231	
Secretaría de Salud	2008	8	35	\$8,567,437,874.57	\$36,151,842,176.84
	2009	9		\$8,664,530,822.27	
	2010	9		\$9,249,847,725.00	
	2011	9		\$9,670,025,755.00	
Secretaría de Trabajo y Previsión Social	2008	---	3	-----	\$4,149,413,171.00
	2009	1		\$1,245,494,511.00	
	2010	1		\$1,494,823,446.00	
	2011	1		\$1,409,095,214.00	
Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales	2008	23	72	\$19,562,985,153.88	\$61,871,353,940.05
	2009	16		\$16,819,258,731.17	
	2010	22		\$14,971,969,444.00	
	2011	11		\$10,517,140,611.00	
Secretaría de Desarrollo Social	2008	26	87	\$52,201,600,123.98	\$268,167,622,869.21
	2009	19		\$65,706,946,202.23	
	2010	23		\$75,634,334,843.00	
	2011	19		\$74,624,741,700.00	
Total			467		\$835,696,773,256.00

Fuente: Elaboración propia, con base en los archivos descargables de la sección “Programas Sociales Federales sujetos a reglas de operación”, disponible en la Página Web de Incide Social/Observatorio de Política Social y Derechos Humanos <http://www.observatoriopolicasocial.org>

Sin embargo, al analizar el presupuesto anual vemos que, con excepción de las Secretarías de Economía, Educación Pública y Salud, el resto ha visto disminuidas sus participaciones en el rubro, destacándose la disminución para el campo mexicano, si se considera que los principales recursos son ejercidos a través de la Secretaría de Agricultura,

Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Esto es entendible si se considera que, en las últimas décadas, la población mexicana se ubica en las ciudades.

De igual manera, en la Tabla 1 se aprecia que las dependencias que manejan más programas sociales son Educación Pública, Desarrollo Social y, Medio Ambiente y Recursos Naturales. El número de programas sociales, el presupuesto y el tipo de dependencias que los ejecutan están en relación con la política de desarrollo que ha imperado en los últimos años, porque en el Plan Nacional de Desarrollo y la legislación vigente, se destacan como prioridades el abatimiento de la pobreza y la marginalidad.

Ello se ha hecho bajo un esquema en que el beneficiario cobra relevancia y la educación y la preservación del medio ambiente, se consideran temas fundamentales de la agenda política. Aunque, por el momento, no cuento con elementos para afirmar los motivos de la reducción presupuestal, es factible pensar que se relaciona con la crisis económica que vive el país y la reconfiguración de las acciones gubernamentales para revertir el repunte de la pobreza.

Desde hace varias décadas, algunos programas sociales han operado con la participación directa de la ciudadanía. Analizar las especificidades de los programas, nos permite adentrarnos en la manera en que concibe el gobierno, la inserción ciudadana en el ejercicio de las políticas públicas. Para ilustrarlo, tomaré como ejes los programas Desayunos Escolares del DIF, Escuela Segura a cargo de la SEP y Hábitat, coordinado por la SEDESOL. Los tres programas incluyen, como requerimiento para su operación, la creación de un órgano ciudadano.

Entre los aspectos comunes de estos programas, puede decirse que han sido parte integral de una política nacional en beneficio de la población más desprotegida, enfocándose al mejoramiento de su calidad de vida. Los tres operan en las ciudades, su alcance es nacional, se basan en la asignación de recursos financieros adicionales y cuentan con algún órgano de participación ciudadana (Véase Tabla 2).

Desayunos Escolares es el de mayor antigüedad (alrededor de dos décadas), mientras Escuela Segura y Hábitat han sido implementados durante las dos últimas administraciones panistas, aunque este último no es resultado directo de una política nacional, sino de lineamientos internacionales marcados por la Organización de las Naciones Unidas (ONU). **Tabla 2.**

Análisis Comparativo de tres programas sociales federales

Programa	Desayunos Escolares	Escuela Segura	Hábitat
Dependencia Ejecutora	Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia	Secretaría de Educación Pública	Secretaría de Desarrollo Social con base en lineamientos de la ONU
Origen	Política Nacional de Asistencia Alimentaria	Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000	Programa UN-Hábitat

Alcance del Programa	Nacional	Nacional	Nacional
Fecha de creación	Años noventa del siglo pasado	2007	2003
Área de Operación Específica	Escuelas Públicas Preescolares y Primarias de zonas rurales y urbanas en condiciones de marginación. En algunos municipios y/o estados opera también para secundarias públicas	Escuelas Públicas de Educación Básica ubicadas en los municipios de mayor incidencia delictiva	Polígonos Hábitat (zonas con mayor concentración de hogares) en las áreas marginadas de las ciudades
Objetivo General	Contribuir al mejoramiento nutricional de la población infantil, a través de una ración alimenticia, para mejorar el aprovechamiento escolar y disminuir el ausentismo, involucrando a la familia de los escolares en el proceso para que sea sostenible	Contribuir a mejorar la calidad educativa que se ofrece a los alumnos de las escuelas públicas de educación básica mediante la gestión de ambientes escolares seguros	Contribuir a la superación de la pobreza y al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de zonas urbano-marginadas, al fortalecer y mejorar la organización y participación social, así como el entorno urbano de los asentamientos
Modalidades	<u>Desayunos Calientes y Fríos</u> En los estados y/o municipios hay variantes enfocadas al mismo objetivo	Dimensiones: participación social, gestión escolar y desarrollo de competencias ciudadanas	Modalidades: desarrollo social y comunitario, mejoramiento del entorno urbano y promoción del desarrollo urbano
Población Objetivo	Niños y Niñas con desnutrición o en riesgo de padecerla	Preescolar (general e indígena), Primaria (general e indígena), Secundaria (general, técnica, para trabajadores y telesecundaria), Centros de atención múltiple (educación especial)	Habitantes de los polígonos de zonas urbanas marginadas
Descripción del programa	El programa consiste en la entrega de insumos alimenticios para que los padres de familia puedan brindar un desayuno a sus hijos. En algunos estados hay variantes del Programa, como la entrega de raciones frías en la escuela o despensas para la preparación de desayunos en el hogar.	El programa consiste en la entrega de recursos financieros adicionales y complementarios a los que proporcionan otros programas de los distintos niveles de gobierno, que se destinan a infraestructura y operación del programa, para brindar y fomentar mayor seguridad (equipamiento, cursos, conferencias, actividades deportivas, materiales de trabajo, etc.).	El programa opera con subsidio federal, estatal, local –y en ocasiones por los beneficiarios-, para realizar obras de mejoramiento de infraestructura urbana básica, alumbrado público, vialidades, jardines, construcción de centros de desarrollo comunitario, para atención a víctimas de violencia, migrantes, adultos mayores.
Denominación de la Participación Ciudadana	Comité de Padres de Familia	Consejo Escolar de Participación Social en la Educación	Comité de Contraloría Social del Programa Hábitat
Especificaciones de la Participación Ciudadana	Funciona en la vertiente Desayunos Calientes. Las madres de familia preparan los alimentos. Los padres varones se encargan de recoger los insumos alimenticios del Banco de Alimentos del DIF. Los maestros fungen como apoyo para la operación del programa. El programa se complementa con charlas nutricionales para los padres de familia.	Funciona con base en comités (lectura, infraestructura, seguridad, actividades culturales, violencia entre pares, establecimientos de consumo escolar, cuidado al medio ambiente y limpieza). Se integra por padres de familia y representantes de sus asociaciones, maestros y representantes de su organización sindical, directivos de escuelas, ex alumnos e interesados de la comunidad.	En cada Polígono debe existir un comité, que se conforma por los beneficiarios y, en su caso, por habitantes del Polígono. Estos comités realizan visitas de supervisión de las obras, informan las irregularidades en la ejecución y canalizan quejas y denuncias respecto a la aplicación y ejecución de las obras, así como informan a la comunidad de los avances.
Requerimiento de un órgano de participación ciudadana	Sí	Sí	Sí
Opera en las ciudades	Sí	Sí	Sí

Fuente: Elaboración propia con base en los documentos e información disponible en las Páginas Web de los tres programas y/o Órganos Ciudadanos, así como en la revisión de Leyes, Lineamientos y Reglas de Operación de los programas y/o las dependencias a las que pertenecen. Así como entrevistas a funcionarios relacionados con la operatividad de los programas a nivel municipal y/o estatal en Tamaulipas durante Agosto-Septiembre de 2011.

Desayunos Escolares y Escuela Segura son programas focalizados en la infancia; Hábitat, en cambio, beneficia a la población en general, priorizando a quienes están en situación

de pobreza. En cuanto a la asignación de recursos financieros, Desayunos Escolares consiste en la entrega de insumos alimenticios en especie; Hábitat se enfoca en la implementación o mejora de infraestructura; Escuela Segura brinda recursos para infraestructura y actividades que fomenten una mayor seguridad en el entorno escolar.

De igual manera, los tres programas son de tipo integral, esto es, denominaciones genéricas que abarcan varias modalidades. Desayunos Escolares tiene dos modalidades (desayunos calientes y fríos), que funcionan de acuerdo a la infraestructura disponible para preparar alimentos en las escuelas y la lejanía/cercanía para recibir los insumos alimenticios. Al ser un organismo descentralizado, los sistemas DIF a nivel estatal y/o municipal, llevan a cabo programas complementarios, como “Primero Desayuno”, en el caso de Tamaulipas.

El programa Escuela Segura, opera en tres dimensiones: participación social, gestión escolar y desarrollo de competencias ciudadanas. Hábitat también opera por modalidades (desarrollo social y comunitario, mejoramiento del entorno urbano y promoción del desarrollo urbano). En este último programa, la prioridad se centra en el mejoramiento del entorno y, una vez cubierto este rubro, se realizan acciones en el resto de las modalidades.

En cuanto a la participación de la ciudadanía, las diferencias son sustanciales aunque los tres programas se rigen bajo los lineamientos de la Contraloría Social. En el caso de Desayunos Escolares, la participación de la ciudadanía se denomina “Comité de Padres de Familia”. Este Comité debe existir en cada escuela donde opera el programa bajo la modalidad de “Desayunos Calientes” y cuenta con una Mesa Directiva.

Aquí la participación consiste, básicamente, en la organización de padres y madres de familia de los niños beneficiarios, para preparar diariamente los alimentos. Aunque en las reglas de operación no se señala ninguna división sexual del trabajo, en términos operativos, las madres preparan la comida y los padres recogen los insumos en los bancos de alimentos. De manera complementaria, maestros y directivos escolares fungen como personal de apoyo. Asimismo, a lo largo del año escolar, el DIF imparte charlas nutricionales dirigidas a los padres de familia.

En el programa Escuela Segura, el órgano ciudadano se denomina Consejo Escolar de Participación Social en la Educación y existen en cada escuela que tiene el programa. Estos consejos fueron creados algunos años antes de la creación de Escuela Segura, a partir de una serie de reformas a la política educativa en los años noventa, sin embargo, cobraron relevancia con el programa. Estos consejos funcionan desde el nivel preescolar hasta secundaria y se constituyen considerando al abanico de actores sociales educativos: padres de familia, maestros, directivos, ex-alumnos y miembros de la comunidad.

La forma de trabajo de estos Consejos es compleja. En primer lugar, se organizan en Comités que atienden diversas problemáticas enfocadas a mejorar la seguridad escolar. En segundo lugar, para establecer las fechas de sesión, se rigen con base en el calendario escolar de la SEP. En tercer lugar, si bien los Consejos son autónomos, se han creado organismos aglutinadores y rectores a nivel municipal, estatal y nacional.

Al igual que los Consejos Escolares, los órganos ciudadanos emanados de Hábitat tienen una forma de operación compleja. En este caso, la denominación utilizada es Comité de Contraloría Social del Programa Hábitat. En cada polígono que atiende Hábitat debe existir un Comité conformado por los beneficiarios del programa. En algunos lugares del país, las funciones de los Comités son asumidas por las Juntas Vecinales.

La labor de los Comités de Contraloría incluye la detección de necesidades vecinales, la supervisión de las obras en construcción, ser un canal para informar de las irregularidades detectadas en la implementación de las obras, fungir como una oficina receptora de quejas y denuncias de los beneficiarios así como canalizar las inquietudes de dichos beneficiarios.

En caso de que un polígono tenga o aspire a contar con un Centro de Desarrollo Comunitario, la comunidad debe involucrarse bajo el principio de autogestión, siendo partícipe en la toma de decisiones de organización interna, el manejo de recursos, la generación de proyectos propios y el vínculo con otros grupos comunidades e instituciones. Asimismo, al igual que en Escuela Segura, en el programa Hábitat se han establecido Comités que operan a nivel municipal, estatal y nacional.

Con este somero análisis de los programas sociales y los órganos ciudadanos vinculados a su operatividad, podemos destacar que, a nivel nacional, se ha invertido una importante suma de dinero para la generación de programas sociales que son operados por varias dependencias, no sólo la Secretaría de Desarrollo Social. Junto a este esfuerzo, se ha sumado el interés del gobierno federal en que la ciudadanía sea partícipe en la toma de decisiones, pues se parte de la premisa de que es difícil lograr el desarrollo sin fortalecer la vida democrática. Sin embargo, a nivel específico, hay diferencias importantes en la participación ciudadana y en la resolución de las problemática que atienden. Como muestra, están los tres programas analizados en este espacio.

5. A manera de conclusión

La pobreza y marginación que aquejan hoy día a un México muy urbano, han llevado al gobierno a plantear políticas públicas -enfocadas al abatimiento de esa problemática- que incluyan a la ciudadanía, como un mecanismo democrático fundamental que puede coadyuvar para lograr mayor desarrollo social. Esta participación ciudadana, implementada desde la esfera

gubernamental, ha tomado la forma de comités o consejos ciudadanos que se han vuelto un requerimiento indispensable para la operatividad de diversos programas y, con ello, se han convertido en un nuevo actor social con injerencia en política social.

Al analizar tres de los programas sociales, vistos como estudio de caso, se aprecia la focalización en ámbitos particulares que contribuyen al mejoramiento del desarrollo social (nutrición, seguridad escolar, infraestructura urbana). En el caso de Desayunos Escolares, el más antiguo de los programas analizados, la participación ciudadana es muy acotada y su influencia es poco relevante. En programas de reciente creación, como Escuela Segura y Hábitat, se han establecido lineamientos que establecen con precisión los objetivos, canales y alcances de la participación de la ciudadanía, lo que permite vislumbrar un mayor activismo de los beneficiarios. Ello se hace más evidente en el programa Hábitat que ya incluye en su terminología el concepto de autogestión que representa el peldaño más elevado de la escala de participación.

Es prioritario y queda como asunto pendiente, plantear estudios que verifiquen el funcionamiento, en la práctica, de los programas y sus respectivos órganos ciudadanos, no sólo como valoración del éxito o fracaso de la política pública en materia de participación social, sino como una manera de identificar los nichos de oportunidad y los obstáculos que trae consigo la proliferación de órganos ciudadanos asociados a programas sociales.

Es un gran avance que, durante los tres últimos sexenios, se haya logrado perfilar de manera más precisa, las formas de participación de la ciudadanía para abatir los problemas sociales que aquejan a las ciudades. Sin embargo, queda mucho por conocer de este nuevo esquema de interacción entre la sociedad y el Estado y falta aún más por hacer para lograr que, efectivamente, la ciudadanía sea un actor social protagónico en la implementación de las políticas públicas.

6. Bibliografía

- Alguacil Gómez, Julio (2005), “Los desafíos del nuevo poder local: la participación como estrategia relacional en el gobierno local”, *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana*, Año/Vol 4, Núm. 012, pp. 0, consultado en <http://www.redalyc.org>
- Briceño-León, Roberto (1998), “El contexto político de la participación comunitaria en América Latina”, *Cadernos de Saúde Pública*, Vol. 14, Suppl.2, Ed. **Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca/Fundação Oswaldo Cruz, Brasil**, pp. 141-147, consultado en <http://www.scielo.br/pdf/csp/v14s2/1333.pdf>

- Parra Ramírez, Esther (2007), “La participación ciudadana en el ámbito de las políticas públicas”, *Reflexión Política*, Vol. 9, Núm. 17, Ed. Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia, pp. 76-87, consultado en <http://www.redalyc.org>
- PND 1995-2000. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, consultado en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>
- PND 2001-2006. *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, consultado en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>
- PND 2007-2012. *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, consultado en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>
- Vargas Paredes, M. Saúl (2011), “Evaluando la participación social: democracia y políticas públicas”, *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 73, Núm.1, Ed. UNAM, México, pp.105-137, consultado en <http://www.redalyc.org>