

## RESEÑAS/NOTAS DE INVESTIGACIÓN

### ***Tensiones en las políticas sociales y la participación ciudadana: dilemas en torno a los Comedores Comunitarios en el sureste mexicano***

#### ***Tensions in Social Policy and Citizen Participation: Dilemmas concerning Soup Kitchens in Southwestern Mexico***

■ Martínez Espinoza, Manuel Ignacio (2019) *Políticas sociales y participación en México. El caso del programa Comedores Comunitarios*. México: UNICACH/CESMECA/ODEMCA/Miguel Ángel Porrúa ■

**Liliana Deyanira González Viveros\***

Recibido: 4 de octubre de 2019

Aceptado: 17 de enero de 2020

La institucionalización de espacios y mecanismos de participación ciudadana en los países de América Latina es un proceso reciente. En la mayoría de los casos, ha sido en el ámbito local (estatal y municipal) donde se han generado experiencias innovadoras que incorporan a los ciudadanos en la toma de decisiones y la gestión de las políticas, particularmente en la política social y sus programas (Ziccardi, 2004). Los resultados de dichas experiencias han generado discusiones sobre las contradicciones de la participación que, por una parte, pueden ser procesos cooptados por élites locales, espacios de fácil manipulación o legitimación de decisiones previamente tomadas; y, por otra, también

han representado espacios de aprendizajes sociales e innovación, fortalecimiento de capital social o formación de identidades locales o regionales (Cabrero, 2015; Canto, 2008).

Más allá de estos debates, existe cierto consenso sobre la importancia de incorporar a los ciudadanos en la toma de decisiones. La discusión se centra principalmente en torno a las preguntas ¿quiénes participan?, ¿para qué? y ¿cómo? Así, desde diferentes perspectivas algunos organismos internacionales como el Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), el Programa de Naciones Unidas para el De-

\* CIALC, UNAM, México. Correo electrónico: <liliana.gonzalez@alumnos.cide.edu>.

sarrollo (PNUD) y otras agencias impulsan la gestión participativa. En el ámbito de la literatura especializada, proliferan los estudios sobre experiencias concretas en donde se analizan estos procesos participativos y se evalúan sus resultados. El libro *Políticas sociales y participación en México. El caso del Programa Comedores Comunitarios* se inscribe en ese interés por visibilizar y comprender la participación de los beneficiarios de la política social para su gestión, sostenibilidad y eficacia.

El autor de la obra, Manuel Ignacio Martínez Espinoza —doctor en Procesos Políticos Contemporáneos por la Universidad de Salamanca, España e investigador Cátedra Conacyt comisionado al Centro de Estudios Superiores de México y Centroamérica de la Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas— posee entre sus líneas de especialidad la participación ciudadana, políticas sociales y los derechos de los pueblos indígenas. La investigación que aquí se reseña se realizó entre 2016 y 2018. La idea original del estudio era analizar los Comités Comunitarios de la Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNCH) en el sureste de México; territorio donde se concentra la pobreza extrema del país. Sin embargo, conforme avanzó el estudio se hizo evidente que en la última etapa de la CNCH, tanto esta estrategia como los Comités Comunitarios fueron perdiendo relevancia, se suprimió la Subsecretaría de Desarrollo Comunitario y Participación Social y, además, la participación en la CNCH había quedado reducida al Programa Comedores Comunitarios (PCC) (Martínez, 2019: 12).

Entre las aportaciones del libro destacan la extensa recopilación de definiciones, la siste-

matización de categorías sobre la política social y participación ciudadana, así como la condensación de sus trayectorias históricas. Representa también un esfuerzo por ordenar un conjunto de investigaciones, reflexiones y evaluaciones sobre la política social en México en el ámbito federal. El último capítulo incluye un valioso trabajo empírico, el cual consistió fundamentalmente en entrevistas a funcionarios, participantes y beneficiarios del PCC en la zona sureste del país, en los estados de Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Yucatán. Lo anterior, permitió caracterizar la participación en el programa y el impacto de éste en la vida diaria de los beneficiarios.

La premisa fundamental de la obra es que, sin dejar de reconocer que la pobreza y la desigualdad tienen causas multifactoriales, una variable fundamental que explica los altos niveles de pobreza y desigualdad durante los últimos 30 años en México se halla en el régimen de la política social. El gasto social en México no ha tenido los mejores resultados en los índices de pobreza y desigualdad debido a que se ha empleado en estrategias, programas y acciones con amplios márgenes de mejora. El libro consta de cuatro capítulos, introducción y conclusiones. Debido a los numerosos temas abordados en el texto, reseño en primer lugar el contenido principal de cada capítulo, posteriormente expongo algunos comentarios críticos y finalmente resalto la importancia de esta investigación a la luz de los cambios recientes en materia de política social en México a nivel federal.

El primer capítulo, “Política social: definiciones, variaciones y modalidades del repertorio de intervenciones políticas en el ámbito

de lo social”, aborda la política social desde su definición más básica y culmina con una breve revisión histórica sobre los principales modelos de políticas sociales implementados en Occidente. En este análisis se le otorga centralidad a la perspectiva politológica, esto es, la dialéctica entre los poderes constituidos y los poderes constituyentes. Así, la política social se define como la *policy* conducida por la *polity* para la atención de cuestiones inherentes al bienestar de los distintos segmentos de la población. “Las causas y objetivos sociales no son neutrales ni instituidos de forma permanente, sino que derivan de posiciones de poder, por lo que están en constante replanteamiento” (Martínez, 2019: 45). Respecto a los orígenes de la política social, el autor los ubica en los modelos germano e inglés del siglo XIX, y su consolidación como el resultado de lo ocurrido en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Es decir, un escenario donde se consideró legítima “la atención de los problemas sociales derivados del sistema capitalista (desempleo, bajos salarios, analfabetismo y provisión de servicios básicos) y bajo el reconocimiento de que ese sistema era incapaz de resolverlos por sí mismo” (Martínez, 2019: 52).

El segundo capítulo, “Genealogía y evaluación de la política social en México”, comienza por identificar los factores característicos de la configuración del Estado social mexicano y profundiza en el nuevo modelo de la política social que surgió durante el último tercio del siglo pasado, el cual se caracteriza por priorizar políticas focalizadas y de atención directa a la población en situación de pobreza. Para ello, se examinan los principales programas

llevados a cabo durante los últimos cinco sexenios presidenciales que van desde el sexenio de Carlos Salinas (1988-1994) hasta el de Enrique Peña Nieto (2012-2018). En este sentido, las principales políticas analizadas son el PRO-NASOL, PROGRESA, PROSPERA y la CNCH. Este apartado finaliza con un diagnóstico sobre la escasa incidencia del régimen de política social mexicano en la pobreza y la desigualdad durante las últimas cuatro décadas. A decir del autor, algunas de las principales condicionantes de esta baja incidencia son: la estructura dual del régimen de política social que diferencia a los ciudadanos por su condición laboral y económica, la falta de coordinación entre las diversas instancias responsables de esta política, la baja recaudación fiscal, el escaso desempeño de los programas sociales y la deficiente capacidad institucional de las entidades federativas para implementar la política social.

En el tercero, “La participación: análisis del concepto y vinculación con las políticas sociales”, se examinan definiciones, los objetivos y las clasificaciones de la participación, en donde se distingue entre participación social, política y ciudadana. Esta última se localiza en el ámbito de la incidencia ciudadana en la esfera de la gestión pública. Además, se sitúa este concepto en torno a las discusiones contemporáneas, esto es, la participación para la ampliación de la democracia representativa, la participación para una gestión más eficaz en un contexto de problemas de control jerárquico del Estado, y con respecto a los enfoques de desarrollo humano y desarrollo sostenible, los cuales parten de la premisa de que las poblaciones vulnerables deben ser in-

corporadas en las fases de diseño, formulación e implementación de los proyectos que buscan beneficiarles. Asimismo, se sistematizan los diferentes abordajes de la participación, así como las diferentes concepciones teóricas que buscan explicar por qué los ciudadanos y comunidades participan o no. Se abordan entonces, y de forma muy general, la teoría cognitiva de la participación, teoría del capital social y teoría del voluntarismo cívico, por mencionar algunas. Por último, se presenta un panorama general y evaluación de la participación en México.

El último capítulo, “La participación en el Programa Comedores Comunitarios”, inicia con una revisión del derecho social en el que se enmarca el programa: el derecho a la alimentación. Posteriormente, se examinan los programas sociales prioritarios que han atendido este derecho y que anteceden a la CNCH y al PCC. Finalmente, se hace una revisión de las directrices centrales del PCC y los resultados centrales, así como un análisis de la participación en dicho programa a través de tres instancias fundamentales: los Comités Comunitarios, la Contraloría Social y los Comedores Comunitarios. Derivado de las entrevistas, se destacan los siguientes hallazgos: se requiere de organización previa por parte de los beneficiarios para lograr un adecuado funcionamiento de los comedores y su sostenibilidad; en cuanto a los beneficios de este programa, si bien no resuelve el problema de la calidad y variedad de los alimentos su principal aporte es en el ahorro familiar, particularmente de las cocineras, cocineras voluntarias alimentan a su familia diariamente.

Al ser un libro que busca abordar de forma exhaustiva el tema de la política social, la participación ciudadana y el PCC —cada uno tratado desde sus orígenes, incorporando las principales discusiones teóricas y especializadas en torno a éstos y su situación concreta en México o en el sureste del país en el caso del programa—, conforme se avanza en la lectura se pierde coherencia argumentativa. La premisa principal del texto es que una variable fundamental que explica los altos niveles de pobreza y desigualdad durante los últimos 30 años en México se halla en el régimen de la política social. Sin embargo, esta proposición no se contrasta con el trabajo empírico. Por sí sola, la evaluación del Programa de Comedores Comunitarios no es suficiente para diferenciar dicha aseveración. La discusión que se suscita en el libro queda entonces en dos frentes: por un lado, un esbozo general sobre el estado de la política social, en particular su evolución en México y, por otro, la categorización y descripción de los espacios de participación ciudadana generados en el marco del PCC, así como la percepción que tienen de ésta funcionarios y beneficiarios a través de la aplicación de entrevistas en la zona sureste del país.

En contrapunto, una cuestión importante que debemos discutir sobre este texto se relaciona con la recolección de los datos empíricos. En la parte introductoria se detalla que se realizaron entrevistas en 12 comedores en cuatro estados del sur, pero queda sin explicación si hubo o no y cuáles fueron los criterios de selección de los comedores comunitarios. Por último, en la última parte del libro faltó precisar cómo contribuye la participación ciudadana al régimen de política social mexi-

cano, es decir ¿qué tiene la participación ciudadana que aportar en un régimen de política social de estructura segmentada, acceso estratificado y que acentúa las desigualdades y condiciones de pobreza?

Más allá de estas observaciones, conocer estos recientes hallazgos en el marco de los cambios actuales en la política social mexicana, por lo menos a nivel federal, abre la discusión sobre los impactos que puede generar el hecho de seleccionar las transferencias monetarias como instrumento principal de estas políticas así como la eliminación de un programa como el de Comedores Comunitarios que, a pesar de contar con deficiencias y áreas de oportunidad, se integró como parte de las dinámicas cotidianas de las comunidades, además de que representaba un apoyo al ahorro de las familias de la comunidad. En este sentido, esta lectura también es un recordatorio de que promover el involucramiento de la ciudadanía en torno a los problemas públicos implica considerar las redes sociales existentes en el territorio, la organización popular y los esquemas cooperativos, ya que de estas interacciones depende en buena medida una adecuada implementación.

### Sobre la autora

**LILIANA DEYANIRA GONZÁLEZ VIVEROS** es maestra en Gobierno y Asuntos Públicos por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM; estudiante de doctorado del CIDE. Sus líneas de investigación son: política y programas sociales, participación ciudadana y rendición de cuentas. Entre sus publicacio-

nes más recientes se encuentra: (con Anahí Gutiérrez Luna y Uriel González Espinosa) *El fortalecimiento de los instrumentos de control de la Auditoría Superior de la Federación y de la Secretaría de la Función Pública en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción* (2015) Ciudad de México: ASF/UNAM/ASOFIS/CIDE.

### Referencias bibliográficas

- Cabrero Mendoza, Enrique (2015) “Los gobiernos locales como actores de la política social. México: entre la coordinación intergubernamental y la acción pública local” *Cuadernos de Gestión Pública y Ciudadanía*, 9(37): 97-122.
- Canto Chac, Manuel (2008) “Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo” *Política y cultura* (30): 9-37.
- Martínez Espinoza, Manuel Ignacio (2019) *Políticas sociales y participación en México. El caso del programa Comedores Comunitarios*. México: UNICACH/CESMECA/ODEMCA/Miguel Ángel Porrúa.
- Ziccardi Contigiani, Alicia (2004) “Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito local” en *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. Ciudad de México: IIS-UNAM, pp. 245-272.