

Lecciones aprendidas en un programa social en Puebla

Hesli Neftali Flores Cerón¹

Benjamín Méndez Bahena²

Resumen

La sociedad contemporánea se enfrenta a altos niveles de pobreza y desigualdad, lo que limita el acceso a oportunidades para los ciudadanos, genera inestabilidad social y desconfianza en los mecanismos distributivos. En el año 2020, 33.7% de la población de América Latina vivía en situación de pobreza, y 12.5% en pobreza extrema (CEPAL, 2021). Ante este panorama, desde hace décadas se han implementado programas sociales que buscan atenuar la pobreza y la desigualdad, algunos de ellos concebidos en organismos internacionales e inspirados en experiencias de otros países. La metodología en que se basan, así como sus resultados han sido analizados en México (EVALUA, 2020; Boltvinik & Damián, 2020; OXFAM, 2018; Jusidman, 2009). Entre esos ángulos se encuentra la discusión sobre los mecanismos y calidad de la intervención de los ciudadanos en la definición de objetivos e instrumentos de los programas sociales (Montecinos, 2022 y 2019). Desde esta perspectiva, con enfoque del ciudadano y no solo para el ciudadano, se examina el "Programa Calidez Sustentable" implementado en el municipio de Chiautzingo, Puebla, con el objetivo de aportar al debate lecciones y aprendizajes que permitan mejorar los programas sociales cuyas reglas de operación incluyen la participación ciudadana y, sobre todo, incidir en mayor medida en la meta de contribuir a la reducción efectiva de las disparidades sociales en las comunidades donde se implementan.

Conceptos clave: 1. Participación ciudadana, 2. Programas sociales, 3. aprendizaje de políticas.

Introducción

En las últimas dos décadas del siglo XXI, América Latina ha enfrentado desafíos significativos relacionados con la desigualdad, la pobreza y la inequidad. Datos de la CEPAL en 2022 muestran que alrededor del 40% de la población latinoamericana vive en condiciones de pobreza y 15% en pobreza extrema, lo que destaca la necesidad de políticas y programas sociales efectivos para abordar este problema.

Una de las causas de la insuficiencia de las políticas implementadas, suele atribuirse a la influencia de una concepción "electoralista" en la formulación de políticas sociales en la región durante las últimas décadas (Montecinos, 2019; Segovia, 2014), que ha llevado a la fragmentación social, la autoexclusión y la promoción de relaciones clientelares en los

¹ Lic. En Política y Gestión Social por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México. Estudiante de la Maestría en Economía y Gestión Municipal por el Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales(CIECAS) del Instituto Politécnico Nacional (IPN). heslifloresceron@gmail.com

² Doctor en Planificación Territorial y Desarrollo Regional en la Universidad de Barcelona, España. Profesor-investigador en el Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales(CIECAS) del Instituto Politécnico Nacional (IPN). bmendez@ipn.mx

programas sociales. La incentivación selectiva de ciertos grupos sociales y la concentración de información exclusivamente para ellos han creado una dinámica de intercambio clientelar entre los beneficiarios y los responsables de implementar los programas.

Para contrarrestar esta situación, destaca la importancia de descentralizar la toma de decisiones y aumentar el poder de las fuerzas sociales en las políticas locales, considerando esencial mirar a la política social desde la perspectiva del ciudadano, no solo para el ciudadano, como señalan Segovia (2014), Orlando (2008) y Montecinos (2022). El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) propone que los programas sociales actuales deben estar articulados para garantizar el bienestar humano y lograr un equilibrio entre el desarrollo socioeconómico, lo cual requiere la participación activa de los ciudadanos en todo el ciclo de la política como un principio de democracia. Diversos organismos internacionales e investigadores han abogado por una participación ciudadana informada, que permita a los ciudadanos tomar decisiones relevantes en las políticas públicas. Sin embargo, a nivel mundial ha sido común promover la adopción de experiencias exitosas implantadas en algún país en la solución de un importante problema de política pública, que son trasladadas a otros, donde sus resultados no son los deseados.

Para examinar esa transferencia y las lecciones que de ella puedan extraerse, se analiza como estudio de caso el programa "Calidez Sustentable" en el estado de Puebla, México, que busca disminuir la desigualdad y mejorar el bienestar mediante la participación de los beneficiarios y el gobierno, acudiendo a instrumentos de coinversión y promoción de la participación interinstitucional. El texto se divide en cuatro apartados. En el primer apartado, se expone el marco teórico. En el segundo, se explica el estudio de caso y la metodología utilizada, que incluyó la revisión de documentos del programa y la aplicación de un cuestionario estadísticamente representativo a beneficiarios. El tercero, se dedica a las evidencias y la discusión. Finalmente, se presentan las conclusiones.

1.- Consideraciones teóricas

El aumento de la desigualdad y la falta de oportunidades generan inestabilidad social y socavan la confianza en los mecanismos e instituciones encargados de distribuir los recursos. El estudio de las políticas y programas sociales se vuelve crucial al abordar los problemas sociales (Bárcena y Pardo, 2016). Términos como "políticas públicas", "programas sociales" y "participación ciudadana" adquieren relevancia cuando se busca el bienestar y desarrollo de la sociedad y en específico, en el nivel local. Las políticas públicas representan el conjunto de acciones, decisiones y estrategias implementadas por el gobierno para resolver problemas y promover el progreso social (Brand, 2013; Aguilar, 1992). La participación ciudadana es esencial en la toma de decisiones, para asegurar legitimidad y efectividad en su implementación al involucrar activamente a los ciudadanos en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas, especialmente de aquellas que los involucran directamente en su entorno inmediato (Montecinos, 2019).

Las políticas públicas pueden ser entendidas como el conjunto de acciones gubernamentales cuyo causa e intención resultan de su interlocución con los ciudadanos (Aguilar, 1992) y las políticas sociales como aquellas acciones, mecanismos e instrumentos dirigidos por el gobierno cuyo propósito es mejorar la distribución de oportunidades y

activos favoreciendo a grupos sociales desfavorecidos (Segovia, 2014; Atria, 2006:7). Sin embargo, algunos autores como Nogueira (1999), Segovia (2014) y Orlando (2008) señalan que las políticas y programas suelen generar tensiones entre ciudadanos y conflicto en su implementación, pues pueden ser consideradas "una espada de doble filo", al ocasionar desigualdades en el suministro de beneficios y escasa capacidad para abordar problemas de distribución y acceso a oportunidades, debido en parte a una concepción "electoralista" de la política social, que fomenta la fragmentación social y la autoexclusión (Segovia, 2014; Orlando, 2008). Este fenómeno surge de programas sociales, donde la información se concentra en ciertos grupos, generando una relación jerárquica y vertical caracterizada por el "clientelismo" a cambio de apoyo político, lo que rompe solidaridades entre clases (Montecinos, 2019). En consecuencia, no todos los ciudadanos son beneficiarios de los servicios.

Por ello, al abordar estos problemas se debe articular la capacidad de diálogo y la creación de alianzas para brindar posibles soluciones, incluyendo la participación activa de los ciudadanos, de manera que el Estado identifique sus demandas e intereses con diagnósticos realistas (Narro, 2013; Jusidman, 2009). Así, la gobernanza emerge como un concepto que busca reorientar la decisión pública, involucrando tanto al gobierno como a los ciudadanos (Aguilar, 2020). Este enfoque busca la articulación entre Estado y sociedad, fomentando la interacción de redes, promoviendo una política horizontal y colaborativa para lograr un gobierno eficaz, deliberativo, participativo y democrático (Aguilar, 2020; Acosta, 2010). Un instrumento político para fortalecer la gobernanza es la participación ciudadana, entendida como la intervención de la sociedad civil en los asuntos públicos para solucionar problemas públicos mediante el establecimiento y apropiación de espacios que incentiven la discusión e incidencia de la toma de decisiones (Guillén, 2009; Cunill, 1991)

Para asegurar la legitimidad de la participación y su eficacia se aconseja seguir tres pasos. El primero, es la creación de espacios deliberativos que generen confianza en los ciudadanos para participar libremente y sean oportunos con la información generada para asegurar que no existe manipulación en los resultados que se obtienen. El segundo, se refiere a proporcionar información clara y entendible para todos los ciudadanos que participan. El tercero considera esencial la actualización de información en el proceso para tener la visión completa de la problemática (CEPAL, 2021).

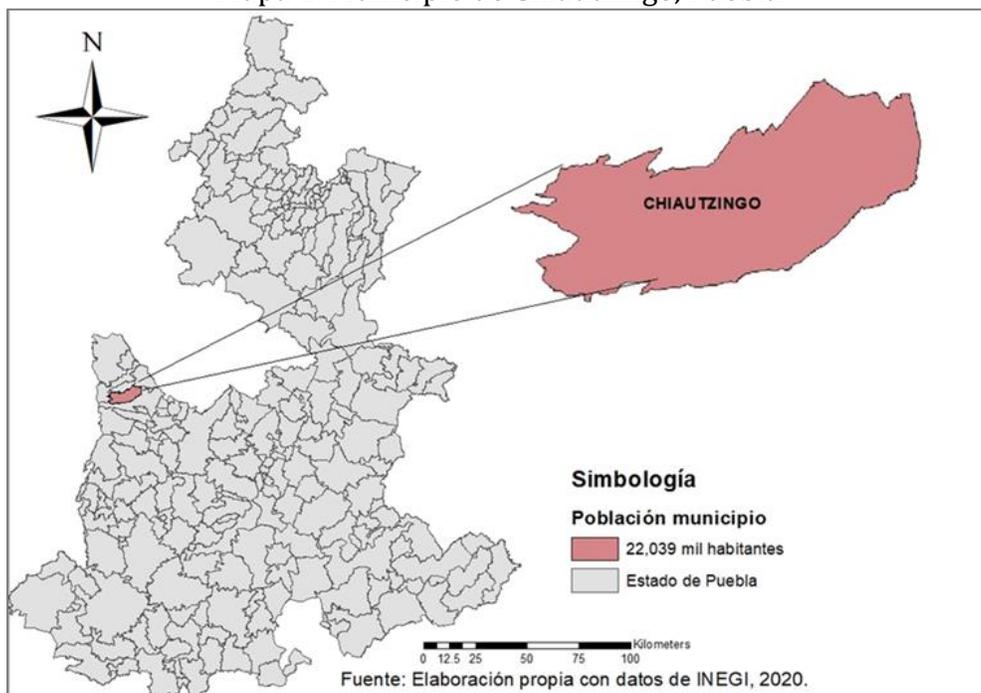
Empero, el entusiasmo generado por el éxito de un programa en un lugar, ha sido frecuentemente sobredimensionado y lleva a pensar que puede ser replicado en cualquier otro sin considerar su estructura económica, sistema sociopolítico, cultura organizacional y valores sociales, generando problemas inesperados (Christensen y Laegreid, 2005). Sin embargo, el fracaso de las políticas, cuya causa puede ubicarse en fallas de programa, problemas de proceso o cuestiones de política, ha sido escasamente estudiado (Howlett, 2012) en la mayor parte de países. La transferencia de políticas públicas es un proceso que consiste en seleccionar el conocimiento que se tiene sobre diseño y aplicación de políticas, modelos administrativos o institucionales que existen en un tiempo y lugar determinados, son usados en el otro momento y lugar, atendiendo a seis dimensiones: ¿quién transfiere?, ¿por qué hacerlo?, ¿qué se transfiere?, ¿en qué medida es posible hacer la transferencia?, ¿de dónde provienen las lecciones?, ¿qué factores limitan la transferencia? (Dolowitz y Marsh, 1996).

2. Estudio de caso

México es un país que enfrenta importantes desafíos de desigualdad y pobreza, situándose en el grupo del 25% de naciones con menor crecimiento económico según Oxfam (2018). Esta disparidad se refleja a nivel territorial a través del Índice de Rezago Social (IRS), que evidencia diferencias en ingreso, acceso a salud, educación y vivienda. La región sur y sureste del país es la más afectada, padeciendo una marcada carencia en servicios básicos. Ejemplo de ello, el Estado de Puebla, que tiene un alto grado de rezago social. Ahí a pesar de los esfuerzos en programas sociales, los indicadores de pobreza siguen siendo importantes: 50.3% de la población enfrenta pobreza moderada, mientras que 8.6% vive en pobreza extrema, contrastando con solo 23.2% de población no pobre (CONEVAL, 2020). La situación demanda una atención urgente para combatir esta realidad y buscar el desarrollo equitativo en el territorio.

El lugar donde se efectúa esta investigación es el municipio de Chiautzingo, Puebla, ubicado en el centro-oeste del estado de Puebla, en las cercanías de la sierra Nevada, y forma parte de la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala. Está ubicado a 43.1 km del centro de Puebla y a 107.1 km de la Ciudad de México. El municipio se compone de cuatro Juntas Auxiliares: San Nicolás Zecalacoayan, San Antonio Tlatenco, San Agustín Atzompa y San Juan Tetla (INEGI, 2015), como se muestra en el mapa 1.

Mapa 1. Municipio de Chiautzingo, Puebla.

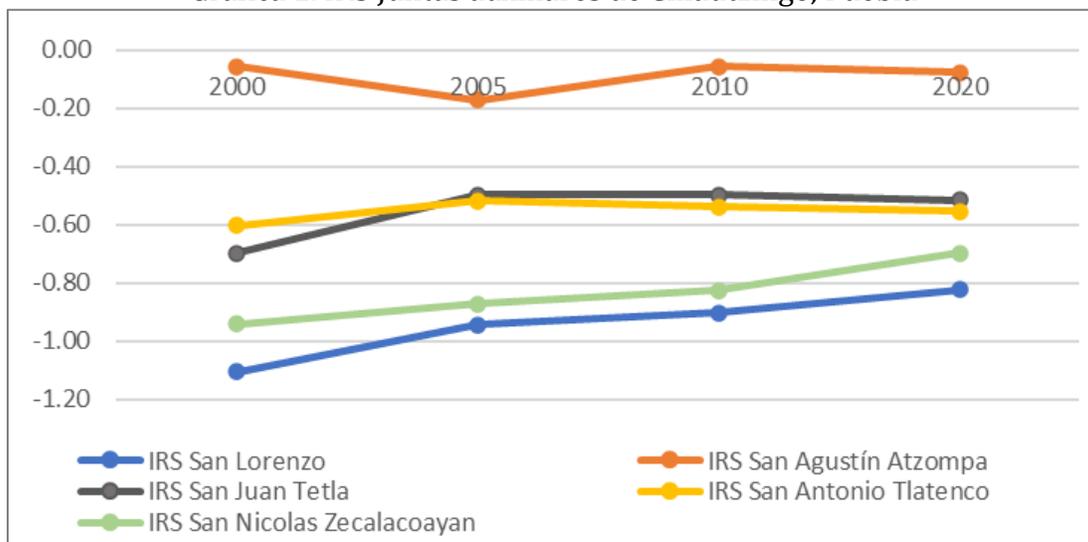


El municipio presenta porcentajes moderados en el Índice de Rezago Social (IRS)³, que han disminuido a partir del año 2010, mientras el Estado de Puebla se encuentra con IRS alto

³ El Índice de Rezago Social (IRS) es una medición ponderada creada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) para medir las carencias de la población. Este instrumento utiliza información de los censos de población del INEGI que al combinarse permiten apreciar las carencias de la

con un valor de 0.74. Al analizar, en la gráfica 1, el rezago social de las localidades del municipio se visualizan diferentes tendencias en su comportamiento. Por un lado, la localidad de San Agustín Atzompa tiene el IRS más alto a diferencia de las otras localidades, pero desde el 2010 se ha mantenido en esa posición. Se observa el caso contrario de San Lorenzo, el cual tuvo un incremento de -1.11 a -0.8 del año 2000 al 2020 al igual que la localidad de San Nicolás Z. Es decir, estas localidades manifiestan un mayor atraso. Por otro lado, San Juan Tetla y San Antonio desde el año 2005, su IRS se ha mantenido, es decir se encuentran estancados. Estas tendencias se pueden explicar por la falta de acceso a servicios públicos pues la aplicación de programas como “Mejoramiento de vivienda”, “Piso firme” y programas subsidiarios, no han generado resultados. Por ello, se considera adecuado intervenir con políticas sociales y programas orientados a la disminución de IRS, con diagnósticos creados desde la comunidad, con la participación de todos.

Gráfica 1. IRS Juntas auxiliares de Chiautzingo, Puebla



Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL. Población total, indicadores, índice y grado de rezago social, según entidad federativa, 2000 a 2020.

En el plano metodológico, la investigación presentada es un estudio de caso que analiza los mecanismos de participación ciudadana del programa “Calidez Sustentable” en el municipio de Chiautzingo, Puebla. Para estos efectos, se entiende al estudio de caso como una estrategia planificada de investigación que examina un problema social desde el criterio de los participantes y que puede llegar a ser atendido a partir de métodos que utiliza el conocimiento, experiencia y praxis de los actores (Stake, 1995).

Para ello, se realizó revisión documental de sitios oficiales, así como los lineamientos del programa. Se diseñó un cuestionario, con la metodología que plantea Yin (1989), dado

población desde la escala nacional, por entidad federativa, municipio y localidad. El IRS se integra con cinco rubros. El primero es la educación, el segundo, es el acceso a los servicios de salud, tercero, se refiere a la calidad de la vivienda, el cuarto, se enfoca en los servicios básicos y el quinto, son los activos del hogar. El índice se calcula ponderando los cinco rubros y la disponibilidad de datos por quinquenio entre el año 2000 y el año 2020, ello permite establecer la evolución del rezago. En su interpretación, un número negativo alejado de cero significa poco rezago, en tanto que un número positivo alejado de cero se asocia a un elevado nivel de rezago.

que la naturaleza del estudio de caso es experimental de campo. El diseño de muestra está conformado por el segmento de la población que fue beneficiada por el programa Calidez Sustentable en los años 2019 y 2020. El tamaño del universo fue de 340 beneficiarios con un margen de error del 5% y nivel de confianza al 95% a través de la ecuación estadística para proporciones poblacionales:

$$\frac{N * Z^2 (p * q)}{e^2 (N - 1) + Z^2 * p * q}$$

Al efectuar el cálculo, se obtuvo una muestra representativa de 180 cuestionarios, que fue repartida con el criterio estratificación o asignación proporcional por localidad al padrón de beneficiarios. Una vez obtenida la muestra, se asignaron números aleatorios al padrón de beneficiarios para llevar a cabo el trabajo de campo.

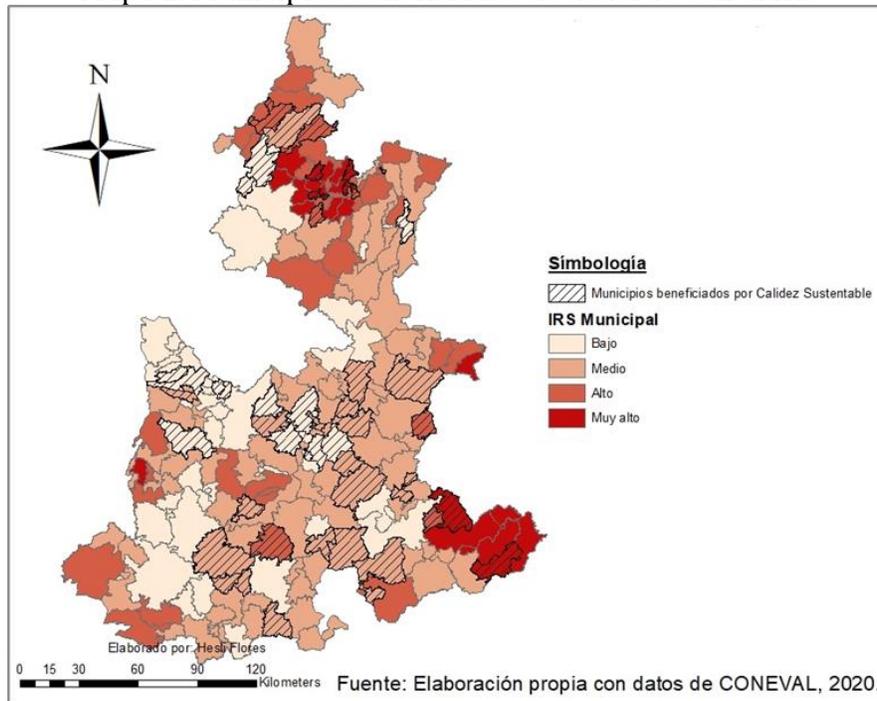
3. Resultados

En el año 2019 inicia el programa Calidez Sustentable. El programa es desarrollado por el gobierno del estado de Puebla para sus municipios y la Secretaría de Bienestar Estatal es la encargada de la coordinación entre las dependencias de gobierno estatal y municipal para llevarlo a cabo, siendo la responsable de incentivar la participación entre los ciudadanos y la corresponsabilidad entre la organización civil y gobierno. El sustento legal del programa es la Ley General de Desarrollo Social que establece la Política de Desarrollo Social, así como convenios de colaboración firmados entre la Secretaría de Bienestar Estatal y municipios.

Los lineamientos del programa (Gobierno de Puebla, 2020) establecen dos mecanismos participativos, las asambleas comunitarias y la Coinversión. Según el texto, en las asambleas, los habitantes, después de escuchar la explicación de los encargados del programa sobre las características de cada opción, exponen sus demandas y seleccionan las ecotecnias que se adecuen a sus necesidades, eligiendo entre: calentadores solares, tinacos, láminas para techo, leche y ampliación de vivienda. El resultado queda asentado en un acta de asamblea que también establece los criterios financieros. La coinversión, implica la aportación monetaria del beneficiario del programa con un porcentaje del costo total. En el caso de Chiautzingo, de acuerdo con el convenio de colaboración del programa que el municipio firmó, la Secretaría de bienestar estatal aportó 30% del total del programa, el ayuntamiento 10%, el beneficiario 10% y asociaciones de la sociedad civil 50%. De esta manera, Calidez Sustentable pretende poner en funcionamiento mecanismos de participación ciudadana como una de las herramientas principales.

Durante el primer año, se registró la participación de 26 % de municipios, es decir, 56 de los 217 municipios del Estado de Puebla de acuerdo con fuentes gubernamentales. El objetivo general del programa consiste en “Contribuir al bienestar social mediante estrategias orientadas a disminuir las carencias sociales, a través de la participación social”, especialmente en aquellos municipios con un alto IRS en el Estado de Puebla, con la finalidad de mejorar la calidad de vida de la población. Sin embargo, según se observa en el mapa 2, los municipios que participaron en 2019 se encuentran mayormente en un nivel medio o bajo de rezago social.

Mapa 2. Municipios beneficiados de acuerdo con el IRS



En consecuencia, el programa comienza a mostrar resultados incongruentes en la aplicación de sus lineamientos establecidos, que se basan en la atención de municipios con mayor rezago. Ejemplo de ello se evidencia en el municipio de Chiautzingo, a pesar de tener un Índice de Rezago Social (IRS) de -0.4, clasificado en la categoría de bajo rezago social, se observa una discrepancia importante en sus localidades. En términos de beneficiarios, de acuerdo con el padrón, San Agustín Atzompa con el IRS más alto, cuenta solo con un 7.35% de beneficios del total; San Nicolás tiene el 12.06%; San Juan Tetla cuenta con 18.24% beneficiarios; San Antonio tiene 22.35% y finalmente, San Lorenzo con IRS bajo, tiene 40% de beneficiarios.

En el Estado de Puebla la difusión de programas es un componente que se cumple parcialmente (CONEVAL, 2020). En el cuestionario se analiza el medio de difusión que el municipio utilizó para dar a conocer el programa a los ciudadanos, para ello, se realizó la pregunta “¿Cómo se enteró de la asamblea?⁴”. Los resultados demuestran que el perifoneo fue el medio que mayor resultado aportó con 40%, seguido por la difusión entre familiares y redes sociales con 29%. El trabajo de campo permitió comprobar que en Chiautzingo, el perifoneo es un medio eficaz para informar a los ciudadanos. Por lo tanto, el programa debe adaptarse a cada medio de difusión de cada municipio para poder cumplir con lo establecido.

Un supuesto que se planteó, es que en la actualidad la estructura de las políticas se debe construir con objetividad y desde el conocimiento de la sociedad, por medio de la participación de los ciudadanos. Aunado a ello, el CONEVAL establece que se debe realizar un diagnóstico o estudio socioeconómico para la aplicación de programas sociales. Sin embargo, de acuerdo con los datos del trabajo de campo, 99.5% de los beneficiarios entrevistados,

⁴ La asamblea es el primer paso para dar a conocer el programa social.

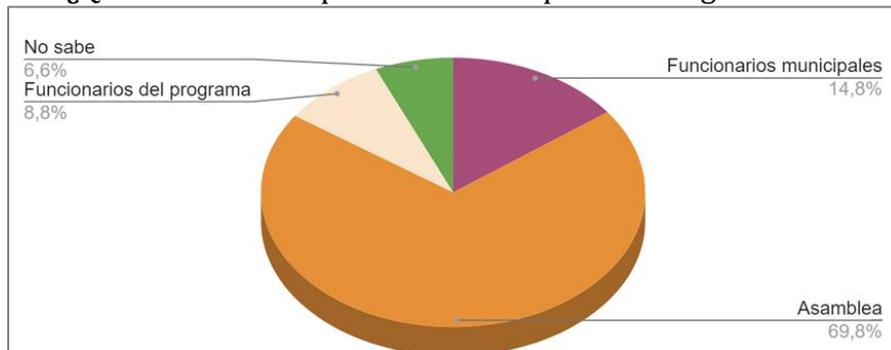
comentaron que “No” se realizó ningún estudio socioeconómico. En este aspecto no cumple el programa.

Asimismo, los beneficiarios tienen el derecho a recibir gratuitamente asesoría y capacitación sobre el funcionamiento del programa e información del del estatus de las acciones solicitadas, así como de realizar su aportación de acuerdo al monto del beneficio. Según los datos obtenidos, 99% de los beneficiarios de la muestra tuvieron conocimiento de las reglas y de la función del programa, es decir, su participación fue voluntaria y con conocimiento previo. De esta manera, el programa cumplió con lo establecido.

Una de las variables de esta investigación, es analizar la participación ciudadana que el programa delegó a los ciudadanos, para ello, se preguntó al beneficiario “¿Cómo participó usted en el Programa?” El resultado indica que 90.7% coincidieron que su participación consistió en votar en la asamblea y 8.2% al pagar el beneficio. En los lineamientos del programa se estableció como objetivo fomentar la participación ciudadana. Sin embargo, los datos obtenidos en el caso de Chiautzingo indican que dicho objetivo no se cumplió, a pesar de que este municipio cuenta con antecedentes sólidos de participación ciudadana que podrían haber sido aprovechados y ampliados. Ello debido a que, en la asamblea, no se tomaron decisiones respecto al tipo de beneficio que se entregaría a cada participante, pues según el padrón de beneficiarios, en el año 2019 solo se entregaron tinacos; mientras que en el 2020 se proporcionaron calentadores solares. Se realizó una pregunta acerca del conocimiento que tenían los ciudadanos sobre las opciones de beneficios entre las cuales podían elegir. Los datos revelan que, en el año 2019, los beneficiarios aseguraron que solo había la opción de elegir un "tinaco". En el caso del año 2020, predominó la elección del calentador solar como la única opción disponible.

El programa establece que "la asamblea de beneficiarios será la encargada de identificar las carencias y determinar las acciones". Esto implica que los ciudadanos son los responsables de tomar decisiones sobre las acciones que serán implementadas para beneficiar a la comunidad. En primer lugar, si el mecanismo de la asamblea ciudadana se desarrolló en consonancia con los principios de legalidad, se esperaría que los resultados del trabajo de campo reflejen una toma de decisiones ciudadanas del 100% acorde con esos lineamientos. No obstante, los datos obtenidos indican que 69.8% de las decisiones sobre las condiciones y el tipo de beneficio otorgado a los ciudadanos fueron elegidas por la asamblea, mientras que 23.6% correspondió a funcionarios del programa y del municipio, tal como se puede observar en la gráfica 2.

Gráfica 2. ¿Quién definió el tipo de beneficio que se entregó a los ciudadanos?



Fuente: Elaboración propia con datos arrojados del trabajo de campo, 2023.

Como resultado se puede interpretar que hubo una orientación por parte de los funcionarios a los ciudadanos en la manera de participar y escoger los beneficios, es decir, la elección de los ciudadanos no fue 100% propia. Este resultado no cumple con los lineamientos del programa, dado que no dejaron la elección propia del ciudadano, violentando el principio de voluntariedad en los espacios de participación ciudadana (CEPAL, 2021).

El trabajo de campo permitió apreciar que la vida comunitaria en las localidades está muy consolidada, es decir, hay un gran capital social. Normalmente, los ciudadanos participan en actividades comunitarias como: las comisiones ciudadanas que tienen a su cargo labores designadas por las asambleas. Otro ejemplo de fortaleza de la vida comunitaria se expresa en las reuniones informales, es decir, reuniones entre amigos o vecinos, donde comúnmente se discute algún problema de la comunidad. Lo mismo acontece en las reuniones familiares, por ejemplo, en alguna fiesta familiar dedican cierto momento para discutir algún problema. Estos hallazgos revelan que los ciudadanos aprovechan cada oportunidad para discutir y abordar los problemas de su comunidad, presentando propuestas de solución. Los datos cuantitativos obtenidos demuestran un alto grado de participación en el municipio de Chiantzingo, así como se observó y expresó por los propios ciudadanos durante la aplicación del cuestionario. En contraste, en otros municipios urbanos la participación ciudadana es prácticamente inexistente, pues los ciudadanos no se reúnen para debatir los problemas locales y ni siquiera se conocen entre sí, reflejando una debilidad en el tejido social.

Uno de los principios sobre los espacios de participación es la inclusión y equidad, donde todos tienen derecho a participar y ser escuchados con trato digno e igualdad de oportunidades (CEPAL, 2021). En este sentido, se preguntó a los beneficiarios si *“¿Durante la asamblea y seguimiento del programa, en algún momento se sintió discriminado o notó discriminación por parte de las autoridades a los ciudadanos?”*, de acuerdo con los resultados, ningún beneficiario se sintió excluido.

De acuerdo con Montecinos (2022), la implementación y ejecución efectiva de un mecanismo participativo, como la "asamblea", requiere de la voluntad de los responsables de la toma de decisiones, en este caso, los funcionarios municipales y estatales encargados de llevar a cabo la asamblea no tuvieron voluntad de delegar decisión. La voluntad política desempeña un papel fundamental en el inicio y desarrollo de iniciativas de participación ciudadana. Es necesario que los tomadores de decisiones demuestren un compromiso real y genuino hacia la promoción de la participación de los ciudadanos, y aún más, en un lugar con existencia de cohesión y participación ciudadana.

En relación a la asamblea organizada por el programa, se evidencia que no se consideró la participación de los ciudadanos, dado que no se les otorgó poder de decisión para elegir el beneficio correspondiente. En su lugar, los funcionarios ejercieron influencia sobre la elección, lo cual se confirma a través de los resultados obtenidos de los cuestionarios y los padrones de beneficiarios. Según los comentarios de los beneficiarios, durante la asamblea se discutió la funcionalidad del programa y los montos que debían aportarse para cada beneficio. Sin embargo, no se proporcionó una lista clara de las diferentes opciones disponibles, a pesar de que los lineamientos del programa establecen dicha lista de beneficios. Es decir, la asamblea no permitió una participación real y efectiva de los

ciudadanos en la toma de decisiones. Esto contradice los principios de participación ciudadana.

Según Goldfrank (2006) y Cabannes (2004), los procesos participativos suelen ocurrir en comunidades más pequeñas, donde la acción colectiva tiende a ser más activa. En otras palabras, el sentido de la comunidad tiene un impacto directo e indirecto en la participación ciudadana. Asimismo, los factores políticos e institucionales también influyen en el éxito o fracaso de la participación, pues la participación está bajo la responsabilidad de las autoridades políticas y los funcionarios públicos, tal fue el caso en Chiautzingo.

Otro de los mecanismos de participación ciudadana que el programa estableció en sus lineamientos, es coinversión: “suma de recursos de dos o más participantes en el programa”. Este mecanismo se ubica en la clasificación de co-gestión y consiste en la creación de alianzas entre órdenes de gobierno y ciudadanos, con el propósito de hacer más con menos, es decir, ampliar los aspectos graduales del gasto social y lograr conducir los esfuerzos públicos a quienes más lo necesitan (Filgueiro Medina, Papadopolus y Tovar, 2005).

En la recogida de datos, se identificó el monto monetario que aportó cada beneficiario, la opinión sobre esa aportación, así como el manejo de los recursos. De acuerdo con los datos, 100% de los beneficiarios aportaron una cantidad monetaria para adquirir un beneficio, tal como se observa en la tabla 1, para ello se realizó la pregunta “¿Cuánto fue el monto y a quién se lo pagó?”, con la finalidad de identificar quien fue el responsable de la administración de recursos. Los beneficiarios afirmaron que la cantidad se entregó en las oficinas del ayuntamiento de Chiautzingo, tal como se establece en los lineamientos “los beneficiarios a través del Comité Comunitario realizarán el depósito del monto que les corresponda”.

Tabla 1. Comparación monetaria de beneficios entregados

Aportación de beneficiario	Precio de mercado	Características del beneficio
Tinaco \$480	\$2,500 - \$3,500	Tinaco con capacidad de 1100 litros con tricapa.
Calentador solar \$2100	\$6,000 - \$6749	Calentador solar con 12 tubos y con capacidad de 120 litros.

Fuente: Elaboración propia con datos de recogida de datos, 2023.

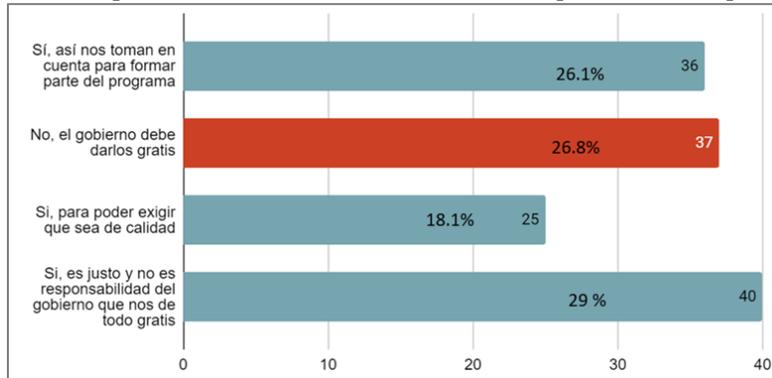
Se observa que la aportación realizada por el beneficiario fue entre 17% del tinaco y 30% en el calentador en comparación con el precio de mercado, por ello, se realizó la pregunta “¿En comparación con el costo comercial del calentador/tinaco, usted considera que el programa benefició a los ciudadanos?”, todos los beneficiarios entrevistados coincidieron que sí fue un beneficio para ellos.

Con la premisa de mirar a la política social no sólo para el ciudadano, sino desde el ciudadano (Segovia, 2014), se realizó la pregunta “¿Considera adecuado que usted deba aportar para ser beneficiario del programa? ¿Por qué?”, las respuestas con mayor frecuencia se observan en la gráfica 3.

Como se observa, existe una aceptación del mecanismo por parte de los beneficiarios, dado que 73.2% de ellos consideraron adecuada la aportación que realizaron al programa y 28.7% no lo aprueba. Este resultado se fortalece con el análisis teórico que se realizó

anteriormente, donde el mecanismo de participación ciudadana se manifiesta en la disposición de los beneficiarios en participar en el proceso y aportar recursos, creando una corresponsabilidad (Irrarázaval, 2005).

Gráfica 3. Disposición de beneficiarios sobre aportación al programa



Fuente: Elaboración propia con datos de trabajo de campo, 2023.

Una de las metas del programa Calidez consiste en: “privilegiar la eficiencia económica con equidad social, igualdad de condiciones y oportunidades, así como una repartición justa de la riqueza”, de esta manera se realizó la pregunta “¿Conoce usted a miembros de la comunidad que no pudieron ser beneficiarios por no poder pagar la aportación?”, 75% de los beneficiarios aseguró que no conocen ciudadanos que no pudieron dar aportación, sin embargo, 22% no sabe y 2% aseguró que sí conoció personas que no participaron por falta de recursos.

Sobre ese mismo tema, se apreció la situación de género, dado que las mujeres son las principales beneficiarias del programa, considerando que se entregaron enseres para servicios domésticos como tinacos y calentadores solares y una parte importante de las mujeres en este municipio desempeña la función de cuidar del hogar. Se preguntó por qué es importante la participación de las mujeres y las respuestas que destacan entre las beneficiarias mujeres son: “Es importante la participación de todos y el derecho a participar”, “Cada vez es más importante la participación de las mujeres en la toma de decisiones por igualdad de género”, “Las mujeres tienen más ideas para resolver los problemas”.

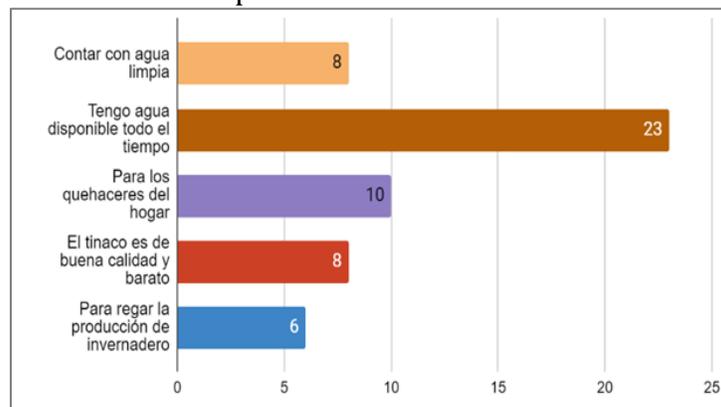
De igual manera los comentarios más frecuentes entre los beneficiarios hombres son: “Las mujeres tienen más ideas para resolver los problemas”, “a veces hacen menos a las mujeres cuando ellas son más capaces”, “A veces entre hombres y mujeres no se ponen de acuerdo”. Sin embargo, el cuestionario arrojó una minoría de comentarios que evidencia cierta tendencia a excluir la participación a las mujeres como: “a veces las asambleas solo se hacen entre hombres, porque ellas tienen otros quehaceres”, “si ellas quieren participar, no se les niega”, “por las creencias a veces hacen a un lado a las mujeres”, “hay puestos que no son para mujeres”, “Pues no siempre se necesita su participación”.

Se observa, entonces que la participación de las mujeres es valorada por los ciudadanos, sin embargo, los datos recopilados indican que esta participación no alcanza ser equitativa. Es aún más notable la falta de equidad en los espacios de toma de decisiones, como la participación en comités de gobierno o la ocupación de cargos de liderazgo en las

localidades o municipios. Según los resultados del cuestionario aplicado, los cargos desempeñados por las mujeres están categorizados por género y no involucran la toma de decisiones relevante. Se destacan áreas como DIF, comedores escolares, comisiones de limpieza y casas de la salud.

Parte de esta investigación es conocer el estado actual de las acciones que fueron entregadas a los ciudadanos, como el funcionamiento y el impacto que tuvo en su hogar al ser beneficiados por tinacos y calentadores solares. En general, los beneficios fueron satisfactorios para los ciudadanos. Para los que obtuvieron tinacos, el mayor beneficio fue contar con agua limpia todo el día, como se observa en la gráfica 4, así como evitar construir tanques de cemento que en comparación de costo son más caros que un tinaco y ocupan más espacio. En este sentido también obtuvieron ahorro económico dado que no invirtieron en la instalación y el mantenimiento que le brindan en su mayoría es limpiarlo.

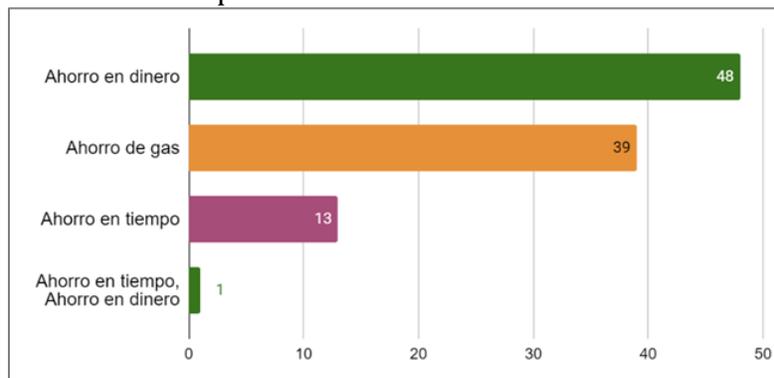
Gráfica 4. Principales beneficios al contar con tinaco



Fuente: Elaboración propia con datos de trabajo de campo, 2023.

Para los ciudadanos que obtuvieron calentador solar los beneficios consistieron en el ahorro económico al no comprar gas para calentar el agua, como indica la gráfica 5. Aunando ello, hubo un comentario destacado entre beneficiarios de calentador: *“Me baño más seguido, porque cuento con agua caliente todo el día y noche”*.

Gráfica 5. Principal beneficio al obtener el calentador solar



Fuente: Elaboración propia con datos de trabajo de campo, 2023.

Asimismo, se observó impacto en la salud, debido a la disminución de utilizar leña para calentar agua, ya que previamente 68 % de los beneficiarios utilizaban leña para calentar agua para su uso personal y 38% usaba gas⁵.

Por último, se preguntó a los beneficiarios “¿Cómo consideran al programa Calidez Sustentable?”, las opciones que se les brindó eran: Bueno, regular y malo. Las respuestas consistieron en un 94.1% bueno y 4.9% regular y 1% malo. Los resultados demuestran que, a pesar de no permitir una participación efectiva dentro de las etapas del programa, los ciudadanos aprueban al programa subsidiario.

Conclusiones

Las políticas sociales se han convertido en un componente imprescindible de la agenda gubernamental en casi todo el mundo, ante el crecimiento de la pobreza y la desigualdad. Sin embargo, no siempre producen el resultado esperado. En algunas ocasiones, desde el diseño existen omisiones que impiden obtener mejores resultados. En otras, durante la implementación no se siguen cabalmente las reglas de operación, lo que se traduce en marginar a una parte de la población objetivo. En otras más, los lineamientos de las políticas adoptados limitan los resultados (Howlwt, 2012). Por ello, es adecuado indagar en muchos programas sociales, especialmente cuando se realiza trabajo de campo que permite encontrar pequeños detalles que permite a los investigadores aportar datos al debate sobre su orientación y sobre los aspectos que es necesario conservar, distinguiéndolos de aquellos que la experiencia sugiere modificar.

En el caso del Programa Calidez Sustentable implementado por el gobierno de Puebla, existe un beneficio incuestionable ya que los beneficiarios obtuvieron beneficios económicos y de salud al dejar de usar leña y gas para obtener agua caliente. Pero, al reflexionar sobre los aspectos planteados por Dolowitz y Marsh (2000 y 1996), se encontraron cuatro áreas de aprendizaje.

La primera lección, se refiere al diseño del Programa, cuyo documento indica que la población objetivo son las personas “... que presenten una o más carencias sociales en situación de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad”. Sin embargo, el gobierno estatal no se aseguró de que todos los municipios fueran incluidos. Quizás muchos de ellos no lo hicieron por falta de recursos para la coinversión. La evidencia presentada indica que finalmente quedaron fuera municipios con gran rezago social, que probablemente debieron ser considerados prioritarios. El aprendizaje sugerido es: priorizar a los municipios con mayores carencias y no solicitarles aportación, aunque esto signifique disponer de una cantidad un poco menor de recursos.

La segunda lección emana de la implementación del Programa. Los responsables a nivel estatal y municipal no se aseguraron de que la difusión tuviera gran impacto en las localidades con mayores carencias. La evidencia indica que las asambleas con mayor asistencia fueron la cabecera municipal, en donde como ocurre comúnmente la desigualdad

⁵ Su relevancia reside en que 5 millones de viviendas ubicadas en los estados del centro y sur de México, utiliza leña o carbón para cocinar u otras actividades del hogar, provocando enfermedades asociadas a un mayor riesgo de muerte por infecciones pulmonares, infecciones respiratorias agudas, entre otras (INSP, 2018).

es menor, y en mucho menor medida en las localidades (Juntas Auxiliares, se denominan en Puebla) con mayor pobreza. Probablemente un mejor procedimiento sea realizar primero las asambleas en éstos, aunque los recursos se consuman casi por completo, dejando en segundo lugar a los pueblos con mayor dotación de servicios urbanos. Evidentemente, una supervisión y mayor involucramiento de los funcionarios estatales puede garantizar que esto no ocurra.

La tercera lección se refiere a la participación de los ciudadanos, que también corresponde a la fase de implementación del Programa. Como se expone, los vecinos que acudieron a las asambleas no pudieron aportar información sobre sus carencias y tampoco pudieron elegir una ecotecnia. Evidentemente, desde el escritorio se decidió, al menos en el caso de Chiautzingo, pero probablemente esta fue la norma, el único beneficio a entregar en cada año. Esta práctica no solo limita el alcance del beneficio, sino impide una verdadera participación. Los asistentes se limitaron a decir que, si querían el tinaco o calentador solar, según el año, y aportar dinero para obtenerlo. Así un programa con potencial para estimular la intervención ciudadana en problemas de su entorno inmediato, se transforma en un programa solo asistencial (Montecinos, 2022 y 2019). Además, aunque no tenemos evidencia estadística, se sabe de residentes que no acuden a las asambleas por no poder aportar. El problema es que estos son los que tienen mayores carencias. El aprendizaje sugerido es que la supervisión desde el nivel estatal puede evitar que un programa pierda rasgos esenciales al ser llevado a la práctica. En municipios como Chiautzingo, donde existe un fuerte tejido social y experiencia sistemática de asambleas donde se examinan problemas y se definen acciones, se despreció la participación que pudo darle un cauce propio al programa. No se consideró el contexto cultural, las tradiciones y mecanismos sociopolíticos existentes (Christensen & Laegreid, 2005).

La cuarta lección es sobre la participación de género, que combina problemas de diseño e implementación del programa. Los beneficios señalados en los lineamientos se dirigen a la vivienda, pero no se estimula la participación de las mujeres. Así, aunque los entrevistados digan que su opinión es muy relevante, al tomar decisiones, existe una brecha de género que al programa y a sus operadores no les preocupa. Aquí el aprendizaje sugerido es mayor sensibilidad para garantizar una inclusión real y mayor cohesión social (Brugué, 2010).

Referencias

- Acosta, Félix** (2010). *“La evaluación de la política social en México: Avances recientes, tareas pendientes y dilemas persistentes”*, en Papeles de Población, núm. 64, CIEAP/UAEM, abril-junio. <https://www.redalyc.org/pdf/112/11213747007.pdf>
- Aguilar, Luis F** (1992). *“Estudio Introductorio”*, en Luis F. Aguilar, (ed.), El estudio de las políticas públicas, Colección Antologías de Política Pública, Segunda Antología, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, Luis F.** (2020). *“Democracia, gobernabilidad y gobernanza”*. (P. edición, Ed.) México, México: INE. Instituto Nacional Electoral, disponible en: https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2021/02/CM25_baja.pdf

- Atria, Raúl** (2006). *“Políticas Sociales: Concepto y Diseño. Un marco de referencia”*. Documentos de Trabajo N° 6. INAP. Edición Instituto de Asuntos Públicos. Universidad de Chile. Santiago. Chile. Pp. 1-24
- Bárcena, A. y A. Prado** (2016). *“El imperativo de la igualdad: por un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe”*, Buenos Aires, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Siglo XXI
- Boltvinik, Julio y Damián, Araceli** (2020). *“Medición de la pobreza de México: análisis crítico comparativo de los diferentes métodos aplicados. Recomendaciones de buenas prácticas para la medición de la pobreza en México y América Latina.”* CEPAL Serie Estudios y Perspectivas-México N° 183. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45555/1/S2000335_es.pdf
- Brand, Ulrich** (2013). *“The Role of the State and of Public Policies in Transformation Processes”*, en M. Lang y D. Mokrani, Beyond Development. Alternative Visions from Latin America, Amsterdam: TNI, Rosa Luxemburg Foundation pp. 105-115.
- Brugué, Q.** (2010). *“Cohesión social, construcción de ciudadanía y cooperación descentralizada”*. En T. G. Ziccardi, La acción social del gobierno local: Pobreza Urbana, Programas Sociales y Participación Ciudadana (págs. 231-251). Ciudad de México: El Colegio de la Frontera Norte.
- Cabannes, Yves** (2004). *“Presupuestos participativos: marco conceptual y análisis de su contribución a la gobernanza urbana y a los objetivos de desarrollo del milenio”*, Quito, Programa de Gestión Urbana. Coordinación para América Latina y el Caribe; Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos; PNUD.
- CEPAL**, (2021). *“Participación ciudadana en los asuntos públicos: un elemento estratégico para la Agenda 2030 y el gobierno abierto”*, Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/184), Santiago, 2021. Obtenido en: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/46645>
- CEPAL**, (2021) *“Panorama social de América Latina, 2021”* (LC/PUB.2021/17-P), Santiago, 2022. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47718/1/S2100655_es.pdf
- Christensen, T., & Laegreid, P.** (2005). *“El estado fragmentado: los retos de combinar eficiencia, normas institucionales y democracia.”* Gestión y Política Pública, XIV(3), 557-598. <https://www.redalyc.org/pdf/133/13314306.pdf>
- CONEVAL** (2020). *“Informe de pobreza y evaluación, Puebla”*. Disponible en: https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Informes_de_pobreza_y_evaluacion_2020_Documentos/Informe_Puebla_2020.pdf
- Cunill, N.** (1991). *“Participación ciudadana, dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados Latinoamericanos”*, CLAD, Venezuela.
- Dolowitz, D.P. y D. Marsh** (2000), *“Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making”*, in Governance, vol. 13, núm. 1, pp. 5-23.
- Dolowitz, D.P. y D. Marsh** (1996), *“Who Learns what from Whom: A Review of the Policy Transfer Literature”*, in Political Studies, vol. 44, núm. 2, june, pp. 343-357.

- EVALÚA CDMX** (2020). *“Ciudad de México 2020. Un diagnóstico de la desigualdad socioterritorial.”* <https://www.evalua.cdmx.gob.mx/estudios-e-investigaciones/ciudad-de-mexico-2020-un-diagnostico-de-la-desigualdad-socio-territorial>
- Filgueiro, Medina, Papadopolus y Tovar** (2005) *“Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida”* en Carlos Gerardo Molina *Universalismo básico: Una nueva política social para América Latina*, BID, parte 1
- Gobierno de Puebla, G.** (2020). *“Lineamientos del Programa Calidez Sustentable”*. (S. d. Gobernación, Ed.) Recuperado el Octubre de 2021, de <https://ojp.puebla.gob.mx/legislacion-del-estado/item/1490-lineamientos-del-programa-calidez-sustentable>
- Goldfrank, Benjamín** (2006). *“Los procesos de “presupuesto participativo” en América Latina: éxito y fracaso y cambio”*. En revista de Ciencia Política. 3-28.
- Guillen, A. K.** (2009). *“Origen, espacio y niveles de participación ciudadana”*. Obtenido de [http://www.spentamexico.org/v4-n1/4\(1\)%20179-193.pdf](http://www.spentamexico.org/v4-n1/4(1)%20179-193.pdf)
- Howlett, Michael** (2012). *“The lessons of failure: learning and blame avoidance in public policy-making”*. En: *International Political Science Review*, octubre. Ed. Sage, Los Angeles, London, New Delhi, Singapore, Washington D. C.
- INEGI** (2015). *“Delimitación de las zonas Metropolitanas de México, 2015”*. <https://www.gob.mx/conapo/documentos/delimitacion-de-las-zonas-metropolitanas-de-mexico-2015>
- INEGI** (2020). *“Censo de Población y Vivienda 2020”*. Obtenido de <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/#Microdatos>
- INEGI** (2021). *“Panorama sociodemográfico de Puebla”*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825197940.pdf
- INSP** (2018). *“Efectos a la salud por el uso de fogones abiertos de leña y alternativas”*. disponible en: https://insp.mx/assets/documents/webinars/2021/CISP_Humolena.pdf
- Irrarrazaval, I.** (2005). *“Dialogo Regional de Política, BID, Red para la reducción de la pobreza y la protección social”*. Obtenido de Participación ciudadana en programas de reducción de la pobreza en América Latina. https://dhls.hegoa.ehu.eus/uploads/resources/4757/resource_files/participacion_ciudadana_en_programas_reduccion_pobreza.pdf
- Jusidman Clara,** 2009, *“Desigualdad y política social en México”*, en *Revista Nueva Sociedad* N° 220, marzo-abril, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Montecinos, E** (2019). *“Participación ciudadana en la gestión pública: Una revisión sobre el estado actual”*. *Revista Venezolana de Gerencia*, vol. 24, núm. 86, 2019. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=29059356004>

- Montecinos, E** (2022). *“Municipios, participación ciudadana y procesos constituyente en Chile”*. UIM (Unión Iberoamericana de municipalistas).
- Narro Robles, J.** (2013). *“Descalabros y desafíos de la política social en México”*. Revista Problemas del Desarrollo, 44, 9–34.
- Natera, A.** (2004), *“La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular en Política y gestión”*, Documento de trabajo N.º 2, Madrid, Universidad Carlos III.
- Nogueira** (1999). *“Una mirada estratégica y gerencial de la implementación de los programas sociales”*. Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales. Banco Interamericano de desarrollo.
- Orlando, Alfaro** (2008). *“Políticas sociales y desarrollo: una exploración sociológica”*. Realidad: Revista de Ciencias Sociales y Humanidades, (117), 463–477. <https://doi.org/10.5377/realidad.v0i117.3348>
- OXFAM México** (2018). *“México justo: Propuestas de Políticas Públicas para combatir la desigualdad”*. Disponible en: <https://oxfamMexico.org/mexico-justo-politicas-publicas-contrala-desigualdad-0/#:~:text=1.,en%20el%20nivel%20medio%20superior>.
- Segovia Lagos, Pablo; Mira Cabrera, Saúl** (2014). *“Evaluación de políticas y programas sociales en América Latina: situación actual”* Revista de Ciencias Sociales (Ve), vol. XX, núm. 3, julio-septiembre, 2014, pp. 446-458 Universidad del Zulia Maracaibo, Venezuela, Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28032296003>
- Stake, R** (1995). *“Investigación con estudio de casos.”* Ed. Morata, Madrid. Cuarta edición 2007.
- Yin R.** (1989) *“Case Study Research: Design and Methods”*, SAGE Publications. Cap 1 y 2.

