

EL PAPEL DE LOS ÓRGANOS DESCONCENTRADOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL PARA EL COMBATE A LA POBREZA EN EL MUNICIPIO DE TLAXCALA

Christian Vaslaf Santacruz Montealegre¹

Introducción

La crisis de representatividad en México ha impactado negativamente en las relaciones entre gobernantes y gobernados, teniendo como resultado frágiles vínculos que han desencadenado en una crisis democrática, la cual se agudiza ante la constante desigualdad social que impera en México.

De tal manera que los esfuerzos para aminorar las desigualdades sociales, ha traído como consecuencia la intervención de actores comunitarios que, por su posición inmediata a la población de sus localidades, intervienen en la implementación de las políticas sociales con la finalidad de incrementar el bienestar y por ende el impulso del desarrollo de sus comunidades, dando respuesta a las necesidades básicas de la población. La participación ciudadana coordinada con actores político-administrativos cobra relevancia en cuanto a lograr un entorno digno con la obtención de los servicios básicos, resultando en políticas eficientes y eficaces debidamente legitimadas.

La presente investigación de corte cualitativa a partir de un estudio de casos tiene como objetivo analizar el papel de las presidencias de comunidad como órganos desconcentrados subordinados al ayuntamiento en la implementación de la política social para erradicar la pobreza multidimensional en localidades con rezago social en el municipio de Tlaxcala, con el propósito de analizar su posición dentro del combate al rezago de infraestructura social.

1 Doctor y Maestro en Ciencias Sociales por la Universidad Autónoma de Tlaxcala, licenciado en Derecho por la Universidad Iberoamericana Puebla. Adscripción independiente, christianvaslaf@yahoo.com

Para ahondar en el estudio del fenómeno se intenta responder las siguientes interrogantes ¿Cómo se materializa la participación de los presidentes de Comunidad en la implementación de la política social para el combate de la pobreza multidimensional en el municipio de Tlaxcala? y ¿Cómo es posible el combate a la pobreza por carencia de servicios básicos en el municipio de Tlaxcala?

El capítulo se estructura en cinco apartados, en el primero de ellos se realiza un estudio teórico conceptual de los principales fundamentos que rigieron el presente análisis.

En el segundo apartado se realiza un análisis de los fundamentos normativos que sustentan la existencia de la política social en México, así como la corresponsabilidad de los diferentes niveles de gobierno en su implementación. En el tercer apartado, se presenta un análisis contextual de la población del municipio de Tlaxcala, así como de los principales indicadores de pobreza en el municipio de Tlaxcala del año 2010 al 2020, y el fundamento normativo de la existencia de la figura de presidentes de comunidad como órganos desconcentrados del ayuntamiento, así como de los comités comunitarios de obra pública. En el cuarto apartado se dedica al estudio de caso desde tres perspectivas: a) focalización y conocimiento de las acciones para el combate a la pobreza en materia de infraestructura social, b) el proceso de la toma de decisiones y participación ciudadana, c) evaluación de la implementación por órganos de control municipal.

Finalmente, las conclusiones en las que se realiza una reflexión acerca de la función de los presidentes de comunidad en la implementación de la política social, para combatir la carencia en servicios básicos.

Políticas sociales, acciones para resolver un problema social

Una política es una acción que conlleva la participación de varios actores del sector público o privado, y que ésta va dirigida a resolver una problemática social en particular. Una política pública puede describirse como una acción orientada hacia un fin en específico, entendida como un conjunto de acciones orientadas a la mejora de situaciones en un contexto social, es una respuesta a un problema social que se ha articulado a través de mediadores, para un posterior debate dentro de un proceso democrático de toma de decisiones (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varone, 2008). Estos mediadores son los encargados de proponer y gestionar la agenda pública, abordar un tema en particular considerado por todos los integrantes de una sociedad como algo prioritario que puede ser resuelto des-

de la esfera gubernamental o desde la privada con el apoyo del gobierno. Se puede concretar que una política pública es un conjunto de acciones públicas o privadas que van a dar respuesta a un problema social -por esa misma razón que este problema se constituye como público o colectivo-, dirigida a un grupo o sector de la población plenamente identificado.

Según la tipología de Lowi (1972), la política pública se puede estructurar como una política distributiva, es decir, que un problema público puede ser resuelto mediante la distribución o asignación de más recursos económicos para atender esta necesidad, los cuales son cubiertos de forma indirecta por los contribuyentes. Es importante considerar que las políticas distributivas a través de una mejora de asignación de recursos y de su distribución como tal, pretenden atender una problemática social.

La creación de políticas sociales se fundamenta en la necesidad de solucionar problemas sociales, principalmente aquellos relacionados con la desigualdad social, y para que esta [política social] pueda ser exitosa se requiere definir lo más claro y posible los objetivos (Cohen & Franco, 2005), para ello la necesidad de focalizar los escasos recursos con que cuenta el Estado entre la población que más lo requiere, es decir, en zonas con un alto grado de marginación, logrando de esta manera una universalidad de los servicios con que cuentan otras zonas, obteniendo así políticas sociales eficaces.

La implementación de políticas sociales pretende colocar en un plano de igualdad a aquellas personas que están lejos de tener los mínimos requerimientos para vivir dignamente, ya sea, para que cuenten con servicios básicos o bien estar en condiciones de acceder a alimentos o alcanzar una estabilidad laboral.

La finalidad última de la política social es reducir la desigualdad social, erradicar la marginación, así como mejorar las condiciones de vida de las clases desfavorecidas (Franco, 2002). La funcionalidad de la política social consiste en crear capital humano, otorgar una compensación social, o bien, contribuir en la integración de los individuos en la sociedad (Cohen & Franco, 2005). Las políticas sociales buscan situar a los ciudadanos en el núcleo de las políticas públicas, incorporando sus necesidades y voz en todos los sectores (Ortíz, 2007), con ello se pretende hacer frente puntualmente a los grandes problemas estructurales que han separado cada vez más la fisura de igualdad social y económica, ubicando a los ciudadanos como el elemento *sine qua non* de la planificación de la acción pública-gubernamental.

a) El control y evaluación de la política pública

La evaluación, forma parte de las técnicas, instrumentos y mecanismos encaminados a medir el grado de eficiencia y eficacia, así como el alcance de las metas y objetivos trazados previamente. La evaluación forma parte de una lógica dentro de un proceso administrativo.

Dentro del proceso administrativo, el plan de gobierno contempla mecanismos de control de todas las actividades a realizar, ya sean en cantidad, calidad, tiempo, así como costos. El control como dispositivo de vigilancia y fiscalización, tendrá como objetivo el uso correcto de los recursos humanos, materiales y financieros del que dispondrán las diferentes áreas gubernamentales en la ejecución de sus programas de trabajo de acuerdo con sus metas y objetivos, incluso haciendo uso de medidas correctivas para alcanzar dichos fines. (Alvarado Pechir, 2007)

Entonces, es fundamental que dentro del proceso de decisión de una política se utilice la retroalimentación a partir de la evaluación de los efectos que tuvo una política pública, lo que fortalece el proceso decisorio, y que determina qué tanto fue cumplido el objetivo de la política en cuestión. Dos aspectos relevantes que permiten se cumplan los objetivos de una decisión son: la racionalidad técnica y la racionalidad política. La primera se presta a la toma de decisiones de carácter cuantitativo, este análisis permite evaluar la factibilidad o conveniencia de un proyecto, es decir, fue o no factible, en este análisis influyen mucho las variables económicas y financieras. Con la racionalidad política se analiza el logro de los objetivos políticos, lo que conduce a decisiones y análisis de carácter cualitativo, este último enfocado más en aspectos de consenso y poder político (Cardozo Brum, 1990). Cabe destacar que para realizar una evaluación del tipo integral es imprescindible clarificar y jerarquizar los objetivos de la organización, de esta manera se considera que es necesario combinar la racionalidad política con la técnica (Cardozo Brum, 1990).

Para precisar esta etapa, es preciso señalar que la evaluación puede realizarse en tres momentos, ex ante, concomitante o ex post, (Cohen & Franco, 2005) (Knoepfel, Corinne, Varone, & Hinojosa, 2007) (Feinstein, 2007) dependiendo del tipo de evaluación que pretendamos obtener ya sea con la finalidad de identificar mejoras, como un balance de logros sobre las metas previamente establecidas, o inclusive, para la rendición de cuentas ante la opinión pública o bien para efectos de rendición de cuentas ante el parlamento (Feinstein, 2007).

Con respecto a la evaluación concomitante esta se realiza durante la etapa de implementación de la política pública (Knoepfel, Corinne, Va-

rone, & Hinojosa, 2007), es decir, es una evaluación intermedia, que nos permite tomar un juicio a la hora de decidir si se sigue con la implementación de la política de que se trate (Feinstein, 2007) o bien si hay algo que debe ser remediado. Este tipo de evaluación acompaña la ejecución e implementación de la política pública, donde se puede observar la puesta en marcha de la política, así como identificar los problemas que se presentan durante la implementación, desde el comportamiento de los actores a cargo de la implementación, hasta la fluidez de los recursos económicos (Salcedo Aquino, 2011).

En lo que se refiere a la evaluación *ex post*, esta se lleva a cabo al ser concluida la implementación de la política en cuestión (Knoepfel, Corinne, Varone, & Hinojosa, 2007) (Cohen & Franco, 2005) (Salcedo Aquino, 2011). Con este tipo de evaluación se conoce el grado de satisfacción del beneficiario, el impacto en la sociedad, si se lograron las metas y los objetivos (Aguilar Villanueva, 2012). La eficacia será entendida como “el grado en el que se alcanzan las metas de producción de un proyecto en un periodo de tiempo, independientemente de sus costos” (Cohen & Franco, 2005, pág. 114). La eficacia de una política pública consistirá en alcanzar los resultados que se pretenden desde su diseño, aunado a que no solo resuelva el problema público de manera puntual y focalizada, sino que también traiga aparejado la maximización de beneficios con el menor impacto posible en el costo político y económico.

En tanto que la eficiencia permitirá medir los resultados de una política pública de manera cuantitativa (Roth, 2008), determinando el costo-beneficio, para que, a través de la evaluación derivada de esta medición, se tengan mejores resultados en el desempeño de los implementadores y así lograr las metas establecidas.

Para el análisis de políticas públicas, se recurre al estudio de un problema público desde diferentes ópticas disciplinarias, entre ellas el estudio de las etapas en que se desarrolla una política pública. Para ello se realiza un análisis empírico de su aplicación, es decir, del estudio de los resultados de las políticas previamente aplicadas cuyos valores no difieren entre sí, ni así los objetivos, utilizando para ello la postura incrementalista (Lindblom, 1959), misma que también, se interesa por los procesos de negociación entre los grupos organizados que defenderán sus intereses particulares durante el proceso de la implementación.

Como complemento para el análisis de las políticas públicas, existe el de la implementación desde el enfoque *Up and Down* (de arriba hacia abajo) o mapeo progresivo (Parsons, 2007), enfocado en como las instituciones gubernamentales influyen de manera directa desde el diseño hasta

la implementación de la política pública por estar debidamente legitimados para ello, (Peters, 1995), a partir de su facultad para dar respuesta a las demandas públicas.

Así mismo se cuenta con el enfoque Down and up, es decir de abajo hacia arriba, o también llamado “mapeo regresivo” (Parsons, 2007, pág. 488), en el que grupos externos al gobierno, o en el mejor de los casos los beneficiarios, son quienes diseñan o bien participan en la implementación de la política, es decir se realiza a través de un proceso exógeno (Cabrero, 2000), lo que aleja a la tecnocracia de la responsabilidad de crear soluciones a los problemas públicos, caso contrario, daría pie a la generación de políticas gubernamentales (Canto, 2000), de tal forma que este enfoque permite analizar a las políticas públicas, desde la participación de grupos de poder con conocimiento del contexto local, a partir de su participación en el diseño o en la implementación de la política pública, haciéndola más democrática, lo que implica que esta se ejecute desde un proceso de negociación y construcción de consensos (Parsons, 2007).

b) La pobreza multidimensional

El fenómeno de la pobreza no solo se traduce a un problema de bajos ingresos económicos o de limitado gasto, sino que este trae aparejado varias circunstancias negativas para el desarrollo de la sociedad (Serrano, 2005). La pobreza es vista como un fenómeno heterogéneo y multicausal asociado a problemas tales como bajos ingresos, así como el acceso a servicios sociales de mala calidad, y es heterogénea por las diversas formas de experimentar diversas privaciones (Serrano, 2005).

La pobreza se puede considerar como la negación no sólo de una categoría de derechos, sino de los derechos humanos en su totalidad (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2010), es “la privación de las capacidades básicas y no meramente como la falta de ingresos” (Sen, 2000, pág. 114), al hacer uso de estos conceptos no solo se considerará a la pobreza como una privación de recursos económicos, sino que se profundizará en valorarla como “la incapacidad de la sociedad humana de garantizar las condiciones básicas de una vida digna” (Chavarro Miranda & Cuenca Jiménez, 2008, pág. 113). Es desde esta perspectiva de la pobreza, que se parte para entender si el Estado pretende proveer y satisfacer los derechos sociales y económicos a través de la política social.

De todo lo anterior se desprende que la pobreza se entiende como un déficit en capital humano, en oportunidad, en desarrollo, tanto personal como en el ámbito social y también en la ausencia de bienes y servicios.

El estudio de la pobreza multidimensional puede ser analizada desde el enfoque “Unión” (Alkire & Foster, 2008), la cual considera a una persona en situación de pobreza, por sufrir alguna privación en una sola dimensión, es decir, cuando se tiene una privación o se carece de la satisfacción de un derecho o de un servicio, por ejemplo, el no contar con una vivienda, no tener agua potable o drenaje

Como ha sido mencionado se ha considerado que ser pobre es no tener “garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social, y si sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades” (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2010, pág. 38).

La política social dentro de un sistema de planeación democrática y deliberativa

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos -adelante CPEUM- (Cámara de diputados del H. Congreso de la Unión, 2024) en su numeral 25 regula la rectoría del Estado sobre el desarrollo nacional, el cual debe ser integral y sustentable, considerando que en la organización de las áreas de desarrollo puedan participar el sector social y privado. También establece en su artículo 26 la facultad estatal de organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, la cual debe ser democrática y deliberativa, lo que permitirá recoger las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo, sometidos a los programas de la Administración Pública Federal. De igual forma contempla la creación de un Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, autónomo, con personalidad jurídica que se hará cargo de la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social.

La política social es regulada por normas secundarias con la finalidad de que esta sea aplicada de manera correcta, la ley de coordinación fiscal (Cámara de diputados del H. Congreso de la Unión, 2024) establece en su artículo 33 que las aportaciones con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social que reciban los estados y municipios “deberán ser destinadas al financiamiento de obras, acciones sociales básicas

y a inversiones que beneficien directamente a la población en pobreza extrema, y a localidades con alto o muy alto nivel de rezago social, en zonas de atención prioritaria” (Cámara de diputados del H. Congreso de la Unión, 2024, pág. 33).

Tal como se aprecia el recurso económico destinado al Fondo de Infraestructura Social ésta focalizada a disminuir la brecha de desigualdad en materia de servicios básicos para acceder a un nivel de vida con dignidad. Este mismo artículo 33 de la ley de coordinación fiscal (Cámara de diputados del H. Congreso de la Unión, 2024), establece el tipo de obras en las que deberá gastarse el recurso del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), siendo agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica del sector salud y educativo, mejoramiento de vivienda, así como mantenimiento de infraestructura. En tanto que el Fondo de Infraestructura Social Municipal para las Entidades (adelante FISM) se invierta en obras y acciones que beneficien a la población de los municipios, y localidades que presenten mayores niveles de rezago social y pobreza extrema en la entidad, lo anterior conforme al Informe anual de la situación de pobreza y rezago social de las entidades y sus respectivos municipios o demarcaciones territoriales que realice la Secretaría de Desarrollo Social (adelante SEDESOL).

Cabe mencionar y en términos de lo arriba señalado, las obras a realizar con el presupuesto asignado al FAIS, son aquellas que brindan un bienestar social al permitir contar con servicios básicos a aquellas personas que no tienen acceso a elementos básicos de supervivencia.

Así mismo, el mismo artículo 33 en de la ley de coordinación fiscal (Cámara de diputados del H. Congreso de la Unión, 2024), obliga a la SEDESOL, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (adelante SHCP) y a las entidades que conforman la república mexicana a cumplir con ciertos criterios que permitan la implementación de la política social en México, para que esta adquiera mayor certeza y focalización en el destino de los recursos económicos destinados y a su vez, mantenga el carácter de democrática como son los siguientes:

De la Secretaría de Desarrollo Social: a) Publicar el Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social de las entidades y sus respectivos municipios para la medición de la pobreza, y b) Proporcionar capacitación a las entidades y a sus respectivos municipios o demarcaciones territoriales, sobre el funcionamiento del FISM.

Para el caso de las entidades y municipios le corresponden las siguientes obligaciones: Hacer públicos los montos que reciban, las obras y ac-

ciones que van a realizar, el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios; b) Promover la participación de las comunidades beneficiarias en su destino, aplicación y vigilancia, así como en la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones que se vayan a realizar.

Cabe recalcar que, con la finalidad de lograr una política social de carácter democrática, el Estado mexicano faculta a las comunidades beneficiarias de las acciones implementadas con el FISM, a participar en la implementación de dicho fondo y a su vez a vigilar su implementación. En dicho artículo se prevé una evaluación de manera trimestral de parte de la Secretaría de Desarrollo Social o Bienestar sobre la aplicación de los recursos destinados al FISM, obligándose los municipios a proporcionar información adicional que solicite dicha Secretaría para la supervisión y seguimiento de los recursos.

De tal manera que el artículo 33 de la ley de coordinación fiscal (Cámara de diputados del H. Congreso de la Unión, 2024) es la base de la implementación del FISM, ya que establece los medios mediante los cuales se debe efectuar la política social en México.

Como parte del ordenamiento legal secundario que permite la implementación de la política social en México, se encuentra la ley general de desarrollo social -LGDS en adelante- (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2024), mismo que en su título tercero, capítulo I, artículo 11, contempla los objetivos de la Política Nacional de Desarrollo Social entre ellas se destaca el de propiciar las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales, individuales o colectivos, garantizando el acceso a los programas de desarrollo social y la igualdad de oportunidades, así como la superación de la discriminación y la exclusión social; fortalecer el desarrollo y garantizar formas de participación social en la formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control de los programas de desarrollo social.

Cabe señalar que la ley general de desarrollo social (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2024) en el numeral ya mencionado, pretende garantizar las condiciones que permitan a los mexicanos disfrutar de la totalidad de sus derechos sociales y humanos, además, también pretende que las políticas sociales logren un desarrollo y este sea para todos sin excepción, sin dejar de lado el carácter democrático en su implementación.

En esta misma LGDS (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2024) se menciona en el capítulo II, artículo 12 que la planeación del desarrollo se debe incorporar la Política Nacional de Desarrollo So-

cial, denominada Programa Sectorial de Desarrollo Social. En la tabla 1 se enuncian las metas, objetivos y estrategias de los periodos de gobierno 2013-2018 y 2018-2024, en los que se puede notar el modelo incrementalista de la política pública.

Así mismo en su numeral 13 explica que la planeación del desarrollo social incluye los programas municipales; planes y programas estatales; programas institucionales, regionales y especiales; el Programa Nacional de Desarrollo Social; y el Plan Nacional de Desarrollo.

Tabla 1. Comparativo de programas sectoriales 2013-2018 y 2018-2024

	Programa sectorial 2013-2018	Programa sectorial 2018-2024
Meta Nacional	II. México Incluyente	1.1. Incremento del bienestar de la población.
Objetivo de la meta nacional	Objetivo 2.5 Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna	Objetivo prioritario 2. Reducir las brechas de desigualdad socioeconómica entre territorios.
Estrategias del objetivo de la meta nacional	Estrategia 2.5.3 Lograr una mayor y mejor coordinación interinstitucional que garantice la concurrencia y corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno para el ordenamiento sustentable del territorio, así como para el impulso al desarrollo regional y urbano, metropolitano y de vivienda.	Estrategia prioritaria 2.1. Priorizar en la atención de los programas sociales a las personas que habiten en municipios y alcaldías marginados para disminuir sus niveles de marginación.
Objetivo del programa sectorial	Objetivo 2 Construir un entorno digno que propicie el desarrollo a través de la mejora en los servicios básicos, la calidad y espacios en la vivienda y la infraestructura social.	Objetivo 2.1.6. Contribuir a la inversión en infraestructura social conforme lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal (artículos 32, 33, 34 y 35).
		2.3.4. Promover acciones de participación ciudadana y de desarrollo de metodologías de innovación social que coadyuven a una mayor participación de la gente en los programas de gobierno y en la resolución específica de sus necesidades y actividades de desarrollo local.

Fuente: Gobierno de México (Gobierno de México, 2018) y (Gobierno de México, 2024)

Es así como la ley en mención dota de facultades a los municipios para que sean estos los que se encarguen de ejecutar los programas, recur-

sos y acciones federales para el desarrollo social, siguiendo las reglas de operación del programa de que se trate (artículo 17 LGDS) (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2024).

Con lo mencionado por la LGDS se faculta expresamente a los municipios para que estos sean los responsables de implementar las políticas de desarrollo social, claro está que lo harán en base a las reglas de operación determinadas por las instancias respectivas.

Es en el artículo 29 la LGDS considera que las zonas de atención prioritaria (más adelante Z.A.P.), serán aquellas cuya población registra índices de pobreza, marginación indicativos de la existencia de marcadas insuficiencias y rezagos en el ejercicio de los derechos para el desarrollo social establecidos, ya sea que estas se encuentren en áreas o regiones de carácter predominantemente rural o urbano, es relevante que esta norma secundaria sostiene que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (adelante CONEVAL) deberá promover “la eficacia cuantitativa y cualitativa de los ejecutores de la Política Social”. Cabe mencionar que por parte del ejecutivo federal dichas zonas deberán ser revisadas de forma anual teniendo como referente las evaluaciones de resultados de los estudios de medición de la pobreza, que emita el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, (artículo 30 de la LGDS) (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2024).

Los datos de pobreza del municipio de Tlaxcala

Una vez descrita la política de combate a la pobreza multidimensional, metas y objetivos, así como su instrumento para erradicarla, es necesario examinar empíricamente la actuación de sus implementadores durante dos periodos de gobierno municipales del 2014 al 2016, y del 2017 al 2021, en las localidades con mayor rezago social en el municipio de Tlaxcala. Para abordar el presente estudio se realizó un estudio de casos, entrevistando a personas que fungieron como Presidentes de comunidad en localidades con el mayor rezago social en el municipio de Tlaxcala, siendo: San Esteban Tizatlán, San Lucas Cuauhtelulpan, y San Sebastián Atlahapa, ya que sus experiencias personales contribuyeron sustancialmente para examinar el procedimiento utilizado en la implementación de obras para combatir la pobreza, específicamente en cuanto a contar con carencias en servicios básicos (Tabla 2).

Tabla 2. Características de las comunidades y de los entrevistados

Características de la comunidad		Características de los entrevistados			
Localidad	Número de habitantes	Género	Edad	Periodo de mandato	Tiempo de mandato
Atlahapa	6503	M	56	2017-2021	4 años 8 meses
Cuahutlulpan	5185	M	40	2014-2016	3 años
Tizatlán	6965	M	40	2014-2016	3 años

Fuente: Elaboración propia con datos propios y del INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2024)

La ciudad de Tlaxcala, capital y municipio más importante del estado de Tlaxcala cuenta con una población total de 106,276 habitantes, el porcentaje de población en situación de pobreza –pobreza y pobreza extrema- es del 25 por ciento de la población.

Para combatir la pobreza multidimensional el gobierno federal, el gobierno estatal y municipal implementa en conjunto una política social que ayude a combatir la pobreza, el Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM). La pobreza multidimensional ha disminuido en algunos rubros, lo que presupone que el FISM ha logrado disminuir la pobreza multidimensional, tabla 3.

Tabla 3. Medición de la pobreza, Municipio de Tlaxcala, 2010, 2015 y 2020.

Pobreza						
Porcentaje 2010	Porcentaje 2015	Porcentaje 2020	Personas 2010	Personas 2015	Personas 2020	
35.0%	33.6%	25.0%	32,471	34,641	26,884	
Pobreza moderada						
Porcentaje 2010	Porcentaje 2015	Porcentaje 2020	Personas 2010	Personas 2015	Personas 2020	
31.7%	32.1%	23.7%	29,350	33,073	25,430	

Fuente: Elaboración propia con datos de Informes anuales sobre la situación de pobreza y rezago social (Secretaría del Bienestar, 2024)

Según datos del Coneval, de la SEDESOL (actualmente Bienestar), el total de personas en situación de pobreza del año 2010 al 2020, ha disminuido 17.2 por ciento, en tanto que el número de personas en pobreza moderada disminuyó 13.3 por ciento respecto al mismo periodo. Por lo que respecta al número de personas con carencias por acceso a la alimentación, esta presentó un incremento en el 2015 del 41.8 por ciento con

respecto al año 2010, en tanto que para el 2020, esta disminuyó un 13.86 por ciento con respecto al año 2015.

En la flabla 3.1, se puede apreciar el impacto del FISM que ha tenido sobre la pobreza multidimensional en el municipio de Tlaxcala, el cual se puede traducir en una clara disminución de personas en situación de carencias en materia de servicios, que le permiten vivir en dignidad.

Tabla 3.1. Medición de la pobreza, Municipio de Tlaxcala, 2010, 2015 y 2020

Pobreza extrema						
Porcentaje 2010	Porcentaje 2015	Porcentaje 2020	Personas 2010	Personas 2015	Personas 2020	↓
3.4%	1.5%	1.4%	3,121	1,568	1,453	
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda						
Porcentaje 2010	Porcentaje 2015	Porcentaje 2020	Personas 2010	Personas 2015	Personas 2020	↓
5.0%	4.6%	1.0%	4,612	4,775	1,100	
Carencia por calidad y espacios de la vivienda						
Porcentaje 2010	Porcentaje 2015	Porcentaje 2020	Personas 2010	Personas 2015	Personas 2020	↓
4.3%	6.0%	2.2%	3,945	6,205	2,347	

Fuente: Elaboración propia con datos de Informes anuales sobre la situación de pobreza y rezago social (Secretaría del Bienestar, 2024).

Como se puede apreciar, en un periodo de diez años, el número de personas en pobreza extrema en el municipio de Tlaxcala disminuyó poco más del 53 por ciento. De igual manera se observa que las personas con carencias por acceso a los servicios básicos en la vivienda, en un periodo de diez años, disminuyó más del 76 por ciento. En tanto que las personas con carencia por calidad y espacios en la vivienda en el mismo periodo disminuyó poco más del 62 por ciento.

Modelo de gestión gubernamental local, instituciones responsables de la implementación del FISM

Las presidencias de comunidad en términos de lo establecido por la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala -adelante Constitución local.- (Gobierno de Tlaxcala, 2021) en su artículo 91 fracción IV, los recursos que transfiera la federación a la entidad para atender el desarrollo social deben ser canalizados a los municipios para su ejercicio,

y estos deberán mediante sesión de cabildo distribuirlos a las presidencias de comunidad de acuerdo a las reglas de operación, de tal manera que ejercen un papel relevante en la elaboración de la propuesta de obras de carácter público, entre las cuales se encuentran las que deberán ser implementadas a través del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM).

Así mismo, la misma Constitución local (Gobierno de Tlaxcala, 2021) establece en su artículo 94, la facultad de las presidencias de comunidad para conformar comités de obras, en tanto que la ley municipal (Congreso de Tlaxcala, 2024) en el artículo 120, párrafo IV contempla como facultades y obligaciones de las Presidencias de Comunidad elaborar, con el Comité Comunitario, el programa de obras a realizar dentro de su comunidad, así como promover la participación y la cooperación de sus vecinos, la de grupos indígenas y marginados en programas de beneficio comunitario.

De esta manera, la figura de Presidente de Comunidad realiza la ejecución de los recursos provenientes de distintos programas. Es así como el Fondo de Infraestructura Social Municipal, es aplicado a través de los ayuntamientos, auxiliados por las presidencias de comunidad en sus respectivas localidades en programar las acciones y a realizar la implementación de estas. Cabe destacar que las Presidencias de comunidad son responsables de llevar a cabo la priorización de obras, para ser aprobadas por el cabildo (artículo 33, fracción XXI, L.M.E.T.)

En el estado de Tlaxcala aparte del ejecutivo estatal y el municipal, cada tres años es elegido mediante una votación democrática el Presidente de comunidad, quien funge como una autoridad auxiliar del ayuntamiento (título Quinto, Capítulo I, artículo 112, Ley Municipal del Estado de Tlaxcala – adelante L.M.E.T.), considerado como un órgano desconcentrado de la administración pública municipal, subordinado al ayuntamiento (artículo 116 y 117, L.M.E.T.), dentro de sus facultades establecidas en el artículo 120 de la ley municipal del Estado de Tlaxcala se encuentran elaborar con el Comité Comunitario, el programa de obras a realizar dentro de su comunidad (Congreso de Tlaxcala, 2024).

Con respecto a los comités de obras públicas, estos se encuentran regulados por el reglamento interno de los comités comunitarios de obra pública para el municipio de Tlaxcala (adelante R.C.C.O.P.) (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1996), definiéndolos como “el organismo de participación social a través del cual se ejecutarán las acciones del programa de obras autorizado por el Consejo Municipal de Desarrollo Social a propuesta del Presidente Municipal Auxiliar” (Artículo 2 de la R.C.C.O.P.) (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1996)

Así mismo el R.C.C.O.P. contempla en sus artículos 3, 7, y 9, 10, que por cada obra programada y autorizada deberán integrar un “Comité comunitario de obra pública”, lo cual estará vigilado en su integración, así como el funcionamiento de estos por el Presidente de Comunidad. Su constitución será en una reunión de beneficiarios directos de la misma, el cual debe ser integrado por un presidente, un secretario, un tesorero, un vocal de control y vigilancia, un vocal primero y un vocal segundo. Dicho comité tendrá como función representar a los beneficiarios de la obra, organizar y reunir las aportaciones de los vecinos y deberá estar compuesto de ciudadanos beneficiarios directos de la respectiva obra pública, sea por pertenecer a la calle, barrio o colonia donde se realizará la obra, promoviendo la incorporación de los beneficiarios directos de la obra a las acciones de colaboración acordadas por el comité para los fines de realización de la obra.

El reglamento en mención señala en los artículos 14, 16, 19, 20 y 21, que la ejecución de la obra y la utilización del recurso asignado por el Comité comunitario de obra pública será vigilado por el Presidente de la comunidad en conjunto con el vocal de control y vigilancia, de acuerdo a lo programado y presupuestado en el expediente técnico, mismo que será elaborado por el Presidente de Comunidad con la asesoría de la Dirección de Desarrollo Urbano de la Presidencia Municipal de acuerdo a los lineamientos emitidos por la SEDESOL, es importante señalar que el comité comunitario podrá modificar el contenido del expediente técnico, contando con la autorización de la Presidencia de comunidad. También establece que la Presidencia de comunidad tendrá la obligación de brindar asesoría técnica al “Comité comunitario de obra pública” y supervisará técnicamente la obra con regularidad, ya que la obra estará a cargo del “Comité de obra pública, de acuerdo con el tiempo y especificaciones consignados en el expediente técnico.

Estudio de casos, un análisis de la implementación de la política social en Tlaxcala

Para los implementadores de la política social en el municipio de Tlaxcala la pobreza multidimensional se traduce en marginación y rezagos en cuanto a garantizar una vida con dignidad para los habitantes de las localidades que no gozan de la universalidad de los servicios básicos. De tal manera que para abatir la pobreza en sus diferentes dimensiones se

debe contar con una focalización del recurso en cuanto al tipo de obras que deberán ser implementadas, los beneficiarios y espacios a intervenir.

Los entrevistados señalaron de manera unánime que la pobreza multidimensional se combate con acciones como colocación de pavimento de adoquín, techos y pisos firmes, habitaciones, electrificación de calles, instalación de drenaje sanitario, incluso con la instalación de techumbres en espacios cívicos en escuelas de su localidad, contribuyendo a satisfacer la necesidad de servicios básicos. El entrevistado implementador de San Lucas acotó: “el FISM lo que hace es apoyar totalmente a los grupos vulnerables, en las zonas de atención prioritarias... con la finalidad de abatir los rezagos de la comunidad... incluso si se aplicaba fuera del polígono, se te penalizaba”. Esta afirmación corresponde con el sentir de los demás entrevistados en cuanto a que la focalización del recurso es fundamental para lograr el beneficio de las personas en situación de rezago y vulnerabilidad para que puedan acceder a los mínimos de bienestar y puedan vivir con dignidad.

Los implementadores de la política social tienen conocimiento de las acciones que deben implementarse a partir de la focalización del recurso (Franco, 2002) en zonas de atención prioritaria para lograr una universalidad de servicios con respecto aquellas que cuentan con todos los servicios básicos necesarios para garantizar una vida con dignidad, así mismo estos conciben a la pobreza multidimensional como un fenómeno multicausal, y heterogéneo (Serrano, 2005).

Los entrevistados señalaron haber realizado un análisis a partir de su propia percepción, sobre que personas priorizarían para ser beneficiarios del FISM. “Estudí las condiciones de la gente, se atendió a quien realmente lo necesitaba”, [entrevistado implementador de Tizatlán]. Otro implementador reiteró: “lo primero fue realizar un análisis de las personas que requerían las obras, ya que debían ser personas vulnerables”, [entrevistado implementador de Atlahapa]]. Lo señalado por los implementadores contrasta con su propia versión proporcionada al preguntarles ¿cómo resolvieron la carencia de servicios durante su administración?, los entrevistados enfatizaron, que lo hicieron mediante la participación de los habitantes de su localidad, coincidiendo en que el mecanismo utilizado fue mediante la participación de los comités comunitarios de obra pública, no obstante, al haber disentido respecto al nombramiento de los integrantes de dicho comité.

El implementador de Atlahapa precisó sobre lo anterior: “los vecinos me proponían las obras, realizaban la petición, de ahí había que determinar la viabilidad técnica y presupuestal... nombrar el comité comunitario

de obras, el cual era propuesto por los vecinos de las calles o barrios que proponían el proyecto, el comité se formaba a partir de la organización ciudadana”. Esta opinión contrasta con la del implementador de San Lucas en cuanto al modo utilizado para la constitución del comité comunitario de obra al responder: “Determiné las acciones que se ejecutan mediante el FISM a través de proyectos... de un comité de obra, el cual siempre lo ponen los presidentes de comunidad con participación de los beneficiarios, la factibilidad de las obras la da el ayuntamiento a través de la dirección de obras,... siempre y cuando también tenga el aval técnico... no puedes hacer nada sin el aval técnico”. Partiendo de lo anterior, es esencial subrayar que para la constitución del comité comunitario de obra pública se utilizan mecanismos democráticos como lo señaló el implementador de Atlahapa, de acuerdo como lo estipula el R.C.C.O.P. En tanto que, para el implementador de San Lucas, la creación del comité es bajo la influencia de los presidentes de comunidad.

Para los entrevistados, la participación de los beneficiarios es fundamental no solo en la creación de los comités de obra, sino en la determinación de las acciones a realizar para satisfacer las carencias de servicios básicos. Tal como lo refiere el implementador de San Lucas: “durante mi recorrido de campaña los habitantes de la comunidad me presentaron sus exigencias de acuerdo con sus necesidades, se eligió la acción de forma democrática a través de los comités de obra”. Esta respuesta diverge con la del implementador de Tizatlán, que manifiesta una decisión unilateral legitimada por los beneficiarios: “Yo determiné las acciones con apoyo de las personas que lo necesitaban”. En tanto que la lógica utilizada por el implementador Atlahapa, señala una decisión consensada con los beneficiarios a partir de un razonamiento técnico - presupuestal: “a los integrantes del comité se les hacía entender la viabilidad técnica y presupuestal de una obra, si a una calle le hacía falta drenaje, luz o agua potable, la dirección de obras decidía que era prioridad en base a la disponibilidad presupuestal,... los vecinos en conjunto conmigo hacíamos la solicitud al ayuntamiento a propuesta de los beneficiarios”. En todos los casos se aprecia, que la participación de los habitantes de la comunidad fue determinante para poder convenir las necesidades a afrontar con los recursos del FISM, confiriéndole a estas decisiones una forma democrática.

De tal manera que las acciones utilizadas por los implementadores, -analizándolo desde la posición del enfoque Down and up, (Peters, 1995)-, fueron tomadas por un grupo diferente al implementador a través de un proceso exógeno (Cabrero, 2000), lo que permitió la oportunidad a los

ciudadanos de incidir en las acciones que debían hacerse en su comunidad para satisfacer sus necesidades básicas.

En las respuestas de los entrevistados es de resaltarse el consenso en la decisión del tipo de obras a realizar como parte de la política social, otorgándole no solo eficacia a la implementación de la misma (Maldonado & Palma, 2013), sino un carácter democrático más allá de lo que podrían ser acciones del tipo vertical (Cabrero, 2000), fortaleciendo la participación ciudadana de acuerdo a los programas sectoriales de gobierno, de los periodos 2012-2018 y 2018-2024.

Es fundamental subrayar, que las decisiones de los implementadores estuvieron sujetos a la viabilidad técnica y presupuestal, lo que para a los entrevistados, se tradujo en un beneficio al focalizar los recursos con mayor eficacia, teniendo políticas sociales sostenibles por haberse tomado mediante consensos políticos y sociales, dotándolas de mayor efectividad para así contribuir a crear cohesión social.

Por lo tanto, es relevante el acompañamiento realizado a los Presidentes de Comunidad por parte de un órgano técnico, así como a los comités comunitarios de obra pública. De tal manera que la corresponsabilidad técnica operativa recayó en la dirección de obras del municipio. En cuanto a la corresponsabilidad focalizadora del recurso a obras para zonas de atención prioritaria, esta se depositó en la Secretaría de Desarrollo Social, así como en los integrantes del cabildo, del cual también forman parte los Presidentes de Comunidad.

La racionalidad técnica y política (Cardozo Brum, 1990) utilizada en la implementación del FISM fue determinante en las decisiones tomadas, de tal manera que se les otorgó factibilidad a las decisiones tomadas en colectivo.

Además del acompañamiento técnico, hubo una evaluación permanente por parte de los órganos corresponsables, como el implementador de Tizatlán reconoció: “quien evaluó las obras fue la dirección de obras públicas, la contraloría del gobierno estatal y el órgano de fiscalización superior... el cabildo previamente fue quien evaluó las acciones propuestas a través de la priorización de obras para ejecutarse mediante el FISM”. Mientras que el implementador de San Lucas abundó: “quien evaluó las acciones propuestas para ejecutarse mediante el FISM fueron los departamentos gubernamentales como SEDESOL, y la dirección de obras públicas.” A esto el implementador de Atlahapa acotó: “el recurso fue manejado por obras públicas, también evaluaban las obras, el dinero llegaba directamente a los comités de obra, en algunos casos yo ponía el material y el municipio pagaba la mano de obra, ... Además del apoyo técnico que

me brindaba la dirección de obras públicas del municipio, también evaluaba la calidad de las obras”.

Se destaca que sobre el actuar de los Presidentes de comunidad como de los comités comunitarios de obra pública no sólo recayó una evaluación concomitante, sino una evaluación *Ex post* (Knoepfel, Corinne, Varone, & Hinojosa, 2007) (Cohen & Franco, 2005), al realizar la recepción de la obra con la satisfacción de los beneficiarios, así como de instituciones fiscalizadoras de la calidad de los trabajos.

A su vez no sólo las áreas técnicas del ayuntamiento fungen como mecanismo de control de acuerdo con los modelos de gobernanza. La figura de Presidentes de Comunidad también fungen como elemento de vigilancia en virtud de participar en la supervisión de la implementación de las obras de acuerdo con lo planteado, tal como lo manifiesta el implementador de Atlahapa: Coadyuvé con los vecinos para transparentar el uso de los materiales y que las obras se fueran ejecutando adecuadamente, incluso si en la ejecución de la obra algo no estaba de acuerdo con lo planeado yo lo señalaba para que se corrigiera.”

Finalmente, al cuestionarles acerca de si habían recibido capacitación para aplicar los recursos provenientes del FISM, el implementador de San Lucas reconoció haber sido capacitado por la SEDESOL: “Incluso me mandaban los lineamientos para implementar la obra, se me capacitó para aplicar el recurso”, contrario a lo que el implementador de Atlahapa develó: “No recibí capacitación en cuanto a la operación del FISM”. El contraste de respuestas deja claro que las dependencias de los diferentes niveles de gobierno que intervienen en la implementación del FISM actuaron de manera disímil durante diferentes periodos gubernamentales.

La información respecto a la participación de los Presidentes de comunidad como implementadores del FISM, se complementa con la información proporcionada por el implementador de Atlahapa: “...tuve una función de mediador al dirimir conflictos que se originaron entre los integrantes del comité de obras, entre el comité de obra y los beneficiarios para llegar a un acuerdo,... en algunos casos tuve que rogarles a los beneficiarios para que aceptaran alguna obra que les beneficiaría o que cooperaran para pagar la mano de obra, incluso para recabar los documentos que fueron requeridos para ser beneficiado con alguna obra.”

Se destaca que más allá de la labor de gestión y su función administrativa, los Presidentes de Comunidad realizan labores de gobernanza al dirigir o conducir a los propios habitantes de las Z.A.P., para tener acceso a los beneficios de la implementación del FISM.

Los presidentes de comunidad entrevistados contribuyeron de manera sustancial a articular a los beneficiarios de las Z.A.P. mediante los comités comunitarios de obra pública, colocándose en un sitio de corresponsabilidad con los diferentes órganos de gobierno en sus tres niveles. Tal como se puede apreciar en el diagnóstico, la disminución del número de personas en situación de carencia se debe a que se han cumplido los objetivos determinados en los planes nacionales de desarrollo de dos diferentes periodos gubernamentales. Lo anterior a partir de la correcta focalización de los recursos en las Z.A.P., la coordinación de los diferentes órganos de gobierno, así como la participación ciudadana en la obtención o mejora de servicios básicos que les permiten salir de las brechas de marginación y desigualdad en cuanto a alcanzar la plenitud de sus derechos básicos.

Conclusiones

La política social para combatir la pobreza multidimensional diseñada a partir de un enfoque incrementalista se implementa en el municipio de Tlaxcala a través de un proceso de negociación entre los tomadores de decisiones, los administradores y los beneficiarios. Esto brinda evidencia de que en la reducción de carencias de servicios básicos y por consecuencia la disminución de los niveles de marginación, así como de la brecha de desigualdad, se realiza bajo un esquema de corresponsabilidad coordinada entre cuatro diferentes niveles de gobierno, en conjunto con la participación de la población.

Los habitantes de las localidades consideradas zonas de atención prioritaria (Z.A.P.) coadyuvan con el gobierno en atender y resolver las necesidades en cuanto a infraestructura social se trata. Un elemento que incentiva la articulación social son los comités comunitarios de obra pública, independientemente de los intereses detrás de los integrantes de dichos comités, la participación de la población tiene como resultado una lenta pero progresiva disminución de las carencias en materia de infraestructura básica, por lo tanto, una baja en el número de personas en situación de carencias.

Los Presidentes de Comunidad además de fungir como administradores, lo hacen como intermediarios entre la población de las zonas de atención prioritaria (Z.A.P.), el ayuntamiento de Tlaxcala, las dependencias del gobierno estatal y federal. Los presidentes de comunidad además de proponer las obras de infraestructura, y coadyuvar con el gobierno municipal en la prestación de los servicios municipales se ubican como

un elemento articulador de los esfuerzos por cumplir con las metas y estrategias de la política social del gobierno federal.

Este cuarto nivel de gobierno se presenta como una opción de gobernanza eficiente, que no obstante sus limitaciones en cuanto a sus facultades constitucionales, recursos humanos y económicos, actúa como un enlace operativo entre la población de sus comunidades y la ejecución de las políticas públicas, además de servir como un precario instrumento de control que permita el cumplimiento de la función administrativa.

Referencias bibliográficas

- AGUILAR Villanueva, L. F. (2012). *Política Pública*. México: Siglo XXI.
- ALKIRE, S., & Foster, J. (2008). *Recuento y medición multidimensional de la pobreza*. Londres: Universidad de Oxford.
- ALVARADO Pechir, O. C. (2007). Control de la administración pública. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Obtenido de <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/11309>
- CABRERO, E. (2000). Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las Policy Sciences en contextos cultural y políticamente diferente”. *Gestión y Política Pública*, IX(2), 189-229.
- CÁMARA de diputados del H. Congreso de la Unión. (06 de 06 de 2024). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Obtenido de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- CÁMARA de diputados del H. Congreso de la Unión. (06 de 06 de 2024). Ley de Coordinación Fiscal. Obtenido de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LCF.pdf>
- CÁMARA de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2024). Ley General de Desarrollo Social. Obtenido de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDS.pdf>
- CANTO, R. (2000). Políticas Públicas. Más allá del pluralismo y la participación ciudadana. *Gestión y Política Pública*, IX(2), 231-256.
- CARDOZO Brum, M. (1990). La evaluación de las políticas públicas: problemas, metodologías, aportes y limitaciones. *Administración pública, Economía y Finanzas*, 167-197. Obtenido de https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp1420/e/Documents/Evaluacion_P_Publicas_M_Cardozo.pdf
- CHAVARRO Miranda, F., & Cuenca Jiménez, N. J. (2008). Pobreza y desarrollo económico: una aproximación al análisis institucional. *Semestre Económico*, 11(22), 111-147.

- COHEN, E., & Franco, R. (2005). Gestión social, como lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales. México: CEPAL-SIGLO XXI.
- CONGRESO de Tlaxcala. (2024). Ley municipal del estado de Tlaxcala. Obtenido de https://congresodetlaxcala.gob.mx/archivo/leyes2020/pdf/87_Ley_municipal_d.pdf
- CONSEJO Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2010). Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México. México: CONEVAL.
- FEINSTEIN, O. (2007). Evaluación programática de políticas públicas. Información comercial española, 19-31.
- FILGUEIRA, F. (2014). Hacia un modelo de protección social universal en América Latina. Santiago: CEPAL.
- FRANCO, R. (2002). Grandes temas del desarrollo social en américa latina y el caribe. En C. Sojo, Desarrollo social en América Latina: temas y desafíos para las políticas públicas (págs. 65-104). San José: Flacso.
- GOBIERNO de México. (2018). Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018. Obtenido de <https://www.gob.mx/bienestar/documentos/programa-sectorial-de-desarrollo-social-2013-2018>
- GOBIERNO de México. (2024). Programa Sectorial de Bienestar 2018-2024. Obtenido de <https://www.gob.mx/bienestar/documentos/programa-sectorial-de-bienestar>
- GOBIERNO de Tlaxcala. (2021). Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala. Obtenido de <https://si.tlaxcala.gob.mx/images/MN/CONSTITUCION%20POLITICA%20DEL%20ESTADO%20LIBRE%20Y%20SOBERANO%20DE%20TLAXCALA.pdf>
- HIRSCH, J. (1996). Globalización, Capital y Estado. México: UAM-X.
- INSTITUTO Nacional de Estadística y Geografía. (9 de mayo de 2024). Espacio y datos de México en INEGI. Obtenido de <https://www.inegi.org.mx/app/mapa/espacioydatos/default.aspx?ag=290330015>
- KNOEPFEL, P., Corinne, L., Varone, F., & Hinojosa, M. (Enero-Junio de 2007). Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo, un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones. Ciencia Política, Universidad Nacional de Colombia, 10-42.
- LINDBLOM, C. E. (1959). The Science of "Muddling Through". Public Administration Review, 19(2), 79-88.
- LOWI, T. J. (1972). Four Systems of Policy, politics and choice. Public Administration Review, 32(4), 298-310.

- MALDONADO, C. F., & Palma, A. F. (2013). La construcción de pactos y consensos en materia de política social: apuntes para un marco de análisis. Santiago: CEPAL.
- ORTÍZ, I. (2007). Política social. Nueva York: ONU.
- PARSONS, W. (2007). Políticas públicas, una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. México: Flacso.
- PETERS, G. (1995). Modelos alternativos del proceso de la política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo”. *Gestión y política pública*, IV(2), 267-276.
- ROTH, A.-N. (2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte teórico? *Estudios políticos*, 67-91.
- SALCEDO Aquino, R. (2011). Evaluación de políticas públicas. En R. Salcedo Aquino, *Evaluación de políticas públicas* (págs. 17-51). México: Siglo XXI editores.
- SANDOVAL, A. (2010). Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales: EXIGIBLES y JUSTICIABLES: Preguntas y respuestas sobre los DESC y el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. México: ONU.
- SECRETARÍA del Bienestar. (2024). Informes anuales sobre la situación de pobreza y rezago social. Obtenido de <https://www.gob.mx/bienestar/documentos/informe-anual-sobre-la-situacion-de-pobreza-y-rezago-social>
- SEN, A. (2000). *Desarrollo y Libertad*. Buenos Aires: Editorial Planeta S.A.
- SERRANO, C. (2005). La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina. Santiago: CEPAL.
- SUBIRATS, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2008). Análisis y gestión de políticas públicas. Obtenido de Academia: https://www.academia.edu/6957356/An%C3%A1lisis_y_Gesti%C3%B3n_de_Pol%C3%ADticas_P%C3%BAblicas_Subirats_Joan
- SUPREMA Corte de Justicia de la Nación. (14 de 08 de 1996). Reglamento interno de los comités comunitarios de obra pública para el municipio de Tlaxcala. Obtenido de Buscador jurídico: <https://bj.scjn.gob.mx/doc/legislacion/QNJy8HMB1tiV43eLs22A/%22SEDESOL%22>