



Reflexión Política

ISSN: 0124-0781

reflepol@bumanga.unab.edu.co

Universidad Autónoma de Bucaramanga  
Colombia

Cogco Calderón, Adolfo Rogelio; Martínez Martínez, Oscar Alfonso  
Descentralización, política social y ciudadanía. Un proceso en construcción  
Reflexión Política, vol. 17, núm. 34, diciembre, 2015, pp. 110-122  
Universidad Autónoma de Bucaramanga  
Bucaramanga, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11043112010>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# ***Decentralization, social policy and citizenship. A work in progress***

## **Sumario:**

Introducción. 1. Consideraciones previas acerca del proceso de descentralización. 2. Descentralización, política social y ciudadanía. a) El proceso de industrialización y urbanización de la sociedad mexicana. b) Periodo de los programas centralizados de atención a la pobreza. c) Período de los programas de descentralización parcial de atención a la pobreza. Conclusiones. Referencias.

## **Resumen:**

El artículo tiene como objetivo, analizar el proceso de descentralización de funciones y su vínculo con la implementación de los programas que orientan la política social en México. El punto de partida es que la descentralización en teoría, asigna mayores atribuciones a los gobiernos tanto estatales como municipales, sin embargo, las condiciones financieras, operativas, técnicas, humanas, e institucionales son adversas en estos niveles de gobierno para operar con criterios de eficiencia y eficacia, situación que se agrava cuando la ciudadanía participa poco o nada en el diseño, ejecución, la evaluación de programas o la gestión de recursos.

**Palabras Clave:** política social, descentralización y ciudadanía

## **Abstract:**

The article objective to analyze the process of decentralization of functions and its link with the implementation of programs that guide social policy in Mexico. The starting point is that decentralization in theory, assigns greater powers to state and municipal governments, however, financial conditions, operational, technical, human, and institutional, are bad at these levels of government to operate with criteria efficiency and effectiveness, a situation aggravated when citizens participate little or nothing in the design, implementation, evaluation of programs and resource management.

**Keywords:** social policy, decentralization and citizenship

**Artículo:** Recibido el 30 de Junio del 2015 y aprobado el 25 de Septiembre del 2015

**Adolfo Rogelio Cogco Calderón.** PhD. en Políticas Comparadas del Bienestar Social -Universidad Autónoma de Nuevo León, México. Economista - Instituto Politécnico Nacional, México. Docente de la Unidad Académica de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Autónoma de Tamaulipas, México. Docente invitado en la Universidad del Noreste, México.

**Oscar Alfonso Martínez Martínez.** PhD. en Políticas Comparadas de Bienestar Social -Universidad Autónoma de Nuevo León, México. Docente del Departamento de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Iberoamericana en la Ciudad de México.

**Correo electrónico:** acogco@uat.edu.mx - oscar.martinez@ibero.mx

# Descentralización, política social y ciudadanía. Un proceso en construcción

**Adolfo Rogelio Cogco Calderón  
Oscar Alfonso Martínez Martínez**

## Introducción

El proceso de descentralización en el caso de México ha sido de manera vertical y lineal, donde la federación ha transferido atribuciones a otros órdenes de gobierno con la finalidad de aligerar sus propias finanzas y la operación del aparato gubernamental, más que por un reparto efectivo del poder público.

En este sentido en las funciones transferidas, no se ha considerado o dimensionado la participación ciudadana y gubernamental de los espacios subnacionales y locales. Dado que el proceso de descentralización aún no concluye, por una parte, el diseño de programas desde la federación solo involucra a las administraciones locales a través de la implementación de algunas acciones en sus territorios; por la otra, el manejo de los recursos fiscales, es preponderante el control y asignación de recursos desde el gobierno federal.

Es por ello que, la descentralización y sus efectos en el desarrollo social han incidido en el desarrollo de México con la aplicación de las políticas públicas de carácter económico y social implementadas en los espacios locales, al modificar los roles de los diversos actores que ahí convergen, ya que su interactuación se deriva de las nuevas responsabilidades que asumen en sus localidades.

Por otra parte, el vínculo entre la descentralización y la política social asume relevancia desde el ámbito teórico, ya que existen aristas para su análisis que aporten una visión objetiva y clara de su panorama, sus contornos y sus implicaciones en la vida de los ciudadanos, su gobierno y organismos de la sociedad civil.

En ese sentido, la tendencia a la descentralización de funciones de los últimos años ha llevado a los gobiernos locales a desarrollar mayores responsabilidades para operar en sus territorios a través de funciones o atribuciones en materia de política social. Sin embargo, en la mayoría de los casos, este nivel de gobierno sólo participa como implementador de algunas labores administrativas para la operación de planes y programas diseñados desde el gobierno central.

Lo anterior toma sentido, cuando los diversos programas sociales se ven influidos por la capacidad técnica y humana de los gobiernos locales para atender las nuevas atribuciones e implementar algunas funciones orientadas a grupos vulnerables asentados en su territorio.

Es por ello que los municipios, debido a su capacidad institucional, encuentran dificultades operativas para desarrollar con éxito los compromisos contraídos al implementar programas sociales en sus ámbitos de acción, ya que el 60% de ellos, de acuerdo con el Índice Nacional de Capacidad Institucional<sup>1</sup>, adolecen de los mecanismos institucionales para operar desde su territorio los

1 Se entiende por descentralización la transferencia de responsabilidades de planificación, gerencia y recaudación y asignación de recursos desde el gobierno central y sus agencias a unidades territoriales (Rondinelli, 1989, en Finot, 2001, p.34).

2 El Índice Nacional de Capacidad Institucional desarrollado por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) se compone por variables referentes a la eficiencia operativa, la generación de ingresos, la cobertura de servicios, la capacitación, los instrumentos de planeación y reglamentación municipal.

programas sociales federales.

Lo anterior obedece a que el proceso descentralizador está relacionado con la distribución de ingresos presupuestales y el manejo de los mismos en las localidades, como lo han señalado Scott (2000), Martínez y Ziccardi (2000), Guerrero (2000) y Cabrero (2003), entre otros, lo que dificulta encontrar un patrón de comportamiento si se considera la heterogeneidad territorial, cultural, económica y política de los espacios locales.

Es por ello que la construcción de ciudadanía en torno a los programas sociales que se desarrollan en las localidades es casi nulo, restringiéndose a una participación acotada a las reglas de operación donde únicamente los beneficiarios son los que acatan alguna corresponsabilidad, que se limita a recibir el beneficio y en contrapartida este debe cubrir algunas tareas, como poner algún material o bien realizar algún trabajo en la comunidad entre otros.

Lo anterior se deriva de la exclusión a la ciudadanía de participar en tareas primordiales como el diseño de las acciones que afectan directamente a su comunidad así como de su implementación, evaluación y toma de decisiones sobre el ámbito local.

En este sentido, el objetivo del presente trabajo es analizar el proceso de descentralización, su vínculo con la política social y la participación ciudadana. Por lo anterior, se pretende dar respuesta al siguiente cuestionamiento: ¿es el proceso de descentralización un factor que promueve la formación de ciudadanía en los espacios locales a través de la implementación de la política social de atención a la pobreza?

El presente trabajo aborda en la primera parte algunas consideraciones previas sobre el proceso de descentralización, en la segunda, se analiza el vínculo entre la descentralización, la política social y la participación ciudadana a partir de los programas de atención a la pobreza. Por último, presentamos las conclusiones.

## **1. Consideraciones previas acerca del proceso de descentralización**

Uno de los principales intereses que ha despertado el proceso de descentralización de funciones ha sido la agencia y las amplias

posibilidades de construcción de ciudadanía desde lo local<sup>3</sup>, es por ello que en el vínculo entre la descentralización y política pública particularmente la social, se entrelazan factores que inciden en la construcción de una ciudadanía participativa, entre ellos se pueden enunciar: *a)* la descentralización es un proceso en vías de construcción; *b)* participación de múltiples actores; *c)* sus impactos son diversos e inciden directamente en el desarrollo del país a través de la política económica y las políticas sociales; y *d)* sus resultados tendrán un efecto en la población mexicana.

En relación con el primer inciso, se afirma que la descentralización se encuentra en construcción, ya que México experimenta transformaciones estructurales como resultado de la aplicación de un nuevo modelo de desarrollo orientado a la apertura comercial y al mercado global.

Los cambios en las estructuras gubernamentales de las administraciones posrevolucionarias en las últimas décadas, dan entrada al proceso de Reforma del Estado, que concede nuevos roles a los principales actores, entre ellos al gobierno<sup>4</sup>, este último ha instrumentado políticas que conducen a la economía a espacios donde la competitividad y la eficiencia son los mecanismos de acumulación de capital, a cambio de una mayor participación ciudadana y democratización de la vida nacional.

La aplicación de políticas de fomento a la apertura comercial agravó aún más las desigualdades que en el plano social se habían venido acumulando por años; acentuando la inequidad social producto de la mala distribución del ingreso ocasionada por el cierre de empresas que no se incrustaron al flujo comercial con el exterior y no representaron, en su momento, áreas o sectores estratégicos en la política de desarrollo implementada por el gobierno. La reestructura del modelo en México se creó junto con una serie de reformas para adaptarse a las exigencias del desarrollo de corte liberal a los espacios territoriales y a los diversos actores que ahí convergen.

La reestructura del gobierno y sus instituciones llevaron a constituir diferentes vínculos intergubernamentales a los empleados años antes, así como a establecer nexos más cercanos con la sociedad civil en su conjunto. De

<sup>3</sup> Lo local hace referencia al espacio más abarcador en el que se inserta (municipio, departamento, provincia, región, nación). Lo local hace sentido si se mira desde afuera y desde arriba y en tal sentido las regiones constituyen espacios locales mirados desde el país, así como la provincia es local desde la región y la comuna es local desde la provincia (Silva, 2003, p.14).

<sup>4</sup> Guillén (1994) analiza el Consenso de Washington, como el conjunto de medidas en los cuales los políticos y tecnócratas de las instituciones financieras internacionales están de acuerdo en implementar medidas a efecto de solventar los compromisos de deuda pública de los gobiernos latinoamericanos, estos debieron instrumentar una serie de políticas de corte ortodoxo entre las que destacan: disciplina fiscal; prioridades en la aplicación del gasto público; reforma fiscal; liberalización financiera; tipo de cambio libre; liberalización del comercio; inversión extranjera directa, privatización de empresas paraestatales y desregulación, descentralización de las actividades gubernamentales, entre otras.



esta forma, la descentralización aparece como un instrumento o medio que permite el establecimiento de nuevas relaciones entre los distintos niveles de gobierno, así como con la población, que tiende a generar agencia de sus propias responsabilidades en áreas económicas y sociales en las que puede incidir.

Sin embargo, y debido al fuerte centralismo que desde sus orígenes caracterizó al Estado mexicano (Guillén, 2003), se generó la concentración de potestades en la federación, atributos que originalmente eran reservados a los estados (Ayala, 2003). De esta forma, los recursos públicos se fueron concentrando, principalmente en el Poder Ejecutivo federal. En la práctica de lo gubernamental y de forma más concreta en el ámbito del diseño e instrumentación de las acciones públicas, estas se asociaron a la federación, lo que desencadenó una fuerte dependencia de ingresos de las entidades federativas para la realización de sus actividades en el plano local. Asimismo se han reservado algunas funciones exclusivamente para la atención de la federación, como la atención de la pobreza y los grupos vulnerables.

Por tal motivo, y en la búsqueda de dar mayor posibilidad de acción en materia administrativa a los gobiernos estatales y municipales —que permita a su vez la participación de la ciudadanía en sus territorios—, la descentralización se exhibe no como un fin sino como un medio (Boisier, 2003), para alcanzar un desarrollo más armónico en las comunidades; cuyos alcances sean producto de un proceso mediante el cual las decisiones se democratizan y puedan generar mejores condiciones de competitividad y eficiencia en la asignación y utilización de los recursos.

Como afirma Penso (2002), la descentralización pretende incrementar el desempeño de los gobiernos estatales y municipales, ya que a través de ellos se puede dar solución a las demandas sociales de manera directa. La autora señala que mediante la descentralización se favorece la diversidad cultural, mientras que las decisiones centralizadas reducen los espacios de discusión donde se pueden encontrar las soluciones a los problemas locales.

Es por ello que dicho proceso ha propiciado conexiones entre los diversos niveles de gobierno y los diferentes actores del desarrollo local, que ha marcado un camino aún en construcción, en cuya complejidad de la estructura de los niveles gubernamentales se puede encontrar un tejido extenso de relaciones

políticas y administrativas entre gobiernos municipales o gobierno municipal con federal y estatal, o bien, gobierno municipal con su comunidad (Jordana, 2002).

Sin embargo, para que el proceso sea exitoso, se requiere una fuerte participación ciudadana, cuya actividad sea autónoma y pueda llegar a la autogestión de los quehaceres, interviniendo en el plano de sus responsabilidades locales. Es en este punto, donde la descentralización como un proceso aún inconcluso abona de manera significativa a la construcción de ciudadanía en las localidades.

Derivado de lo anterior, en el inciso “b”), cuyo vínculo Descentralización-Política social-Ciudadanía, registra complejidades como resultado de la heterogeneidad en la participación de los diversos actores que convergen en el diseño e implementación de acciones para atender el bienestar social, es decir, cada uno de los 2,456 municipios que existen en México, complica el desarrollo de políticas públicas y sociales de carácter general.

Lo anterior dificulta el tener índices generalizados para formular diagnósticos ante la enorme y compleja diversidad de manifestaciones culturales y sociales, que dan un sello característico a la participación de los diferentes actores en los espacios locales, ya que se piensa que son los más conscientes de las condiciones, necesidades y dimensiones de los problemas a los que se deben enfocar desde lo local (Martínez y Ziccardi, 2000; Cabrero, 2003; Guillén, 2000; 2003), pero en múltiples ocasiones carecen de diagnósticos claros e información precisa de sus territorios.

El examen de los gobiernos municipales mostraba hace unos años un bajo nivel de participación ciudadana, resultado de una relación autoritaria, corporativa y vertical entre sociedad y gobierno, en un contexto caracterizado por la pobreza, la exclusión y el subdesarrollo, que estaba estancado entre autoridades municipales, sociedad civil y sectores empresariales (Bazdresch, 2003). Según el autor, la descentralización administrativa deberá ser considerada en los temas del desarrollo tanto nacional, como regional y local, ya que es una parte esencial que ha dado nuevas atribuciones a los actores que se involucran en sus espacios locales a través del diseño, diagnóstico, implementación y evaluación de la política pública.

Por otra parte, los ayuntamientos adquieren relevancia como una de las

entidades más importantes en proponer soluciones a la problemática que se vive en sus espacios de competencia, donde los funcionarios públicos municipales se han convertido en los actores principales de las acciones que se instrumentan en el plano local, pero se desconoce hasta donde conocen tal responsabilidad. De ahí la importancia del conocimiento sobre los funcionarios públicos como agentes centrales que han obtenido un rol esencial en los últimos años, al igual que la participación ciudadana.

En este sentido, la descentralización propicia la interacción de un conjunto de actores que operan en espacios muy diferentes, dado que cada región tiene elementos particulares. En este contexto heterogéneo, los funcionarios públicos tienden a instrumentar mecanismos a fin de incorporar sus particularidades en el diseño de las acciones del bienestar social, es decir, son ellos piezas fundamentales del cambio local, los mismos que deben construir mecanismos de interacción con los principales actores de la ciudadanía.

Respecto al inciso "c)", se prevé que la descentralización genere impactos importantes que incidan en el desarrollo del país a través de la política económica y social. Lo anterior se deriva de los costos de pasar de un modelo centralizado a uno descentralizado (Ayala, 2003). En su primera etapa se pierde eficiencia en la recolección de impuestos, así como en la provisión de bienes y servicios públicos y se incurre en erogaciones financieras directamente atribuibles al proceso de cambio.

En México es reconocida de manera amplia la debilidad de los gobiernos locales: baja capacidad de tributación; responsabilidades limitadas en el ejercicio del gasto público; rezagos en la calidad de su hacienda; y una notable dependencia política y financiera respecto del gobierno federal (Ayala, 2003; Cabrero, 2003).

Sin embargo se ha considerado que los gobiernos municipales mantienen ahora mayor autonomía y son objeto de un trato diferente en el manejo de los recursos económicos por parte del gobierno federal. De igual forma, son sometidos a un mayor escrutinio público, tanto en sus acciones como en el manejo de sus finanzas por parte de los ciudadanos (Bazdresch, 2003), no obstante hay que considerar que aún persiste la discrecionalidad en el manejo y destino de los recursos públicos por parte de los gobiernos estatales y municipales, así como el limitado control de la federación sobre estas acciones.

Cabe señalar que el incremento en el gasto por parte de los estados y municipios ha generado en el año 2013, un debate sobre el rescate financiero de estas entidades gubernamentales. De acuerdo con el análisis del JP Morgan, la deuda de estos se ha elevado en 150% en los últimos seis años, lo anterior muestra la falta de mecanismos de control y vigilancia tanto ciudadana como de los órganos fiscalizadores del gasto público.

Lo anterior, entre otros factores, como la reforma del Estado, ha repercutido en la actividad económica, política y social en el espacio municipal (Arroyo y Sánchez, 2003). Por lo que se esperan cambios diversos dadas las características heterogéneas de las regiones y municipios del país.

En el plano institucional, los gobiernos municipales han sido considerados como entes pasivos y receptores de los beneficios implementados desde el centro, haciendo de ellos instancias rígidas y con poca capacidad para actuar debido a los aspectos de carácter financiero, administrativo, político y social, entre otros factores. De esta manera, la política económica y social tiene nuevos referentes que van enfocados de forma principal a incorporar mecanismos que motiven la participación más activa de los diferentes órdenes de gobierno, así como de la sociedad civil.

Por último, el inciso "d)", se deriva del nuevo debate sobre el ciudadano y sus formas de participación en lo local, ya que este crea y genera nuevos espacios de acción colectiva hacia problemas particulares de la comunidad.

En la actualidad, la gestión de los ciudadanos se ha vuelto un referente en las decisiones y el sentido que toma la política pública a través de mecanismos más participativos, sean estos institucionales o no.

La acción colectiva de los ciudadanos puede repercutir en la construcción de canales de comunicación que permitan encontrar soluciones a los problemas más urgentes de sus espacios. De acuerdo con los nuevos escenarios políticos en los que el ciudadano actúa con mayor frecuencia, este puede incidir de manera potencial en la planeación, implementación e incluso en la evaluación de las acciones instrumentadas desde los distintos órdenes de gobierno.

Un elemento importante que ha motivado y legitimado la participación de la sociedad mexicana desde principios de los años 80 es el Sistema Nacional de Planeación Democrática, ya que a través de éste, los ciudadanos exponen sus



demandas, permitiendo ser incorporadas a los planes y programas que aplican los gobiernos en sus localidades. Por tanto, es necesario identificar si estas formas de participación ciudadana se encuentran vinculadas directamente con las nuevas exigencias que el diseño de las políticas públicas nacionales y locales exige, o bien son solo ejercicios simulados a fin de legitimar acciones de gobierno, cuyos intereses rebasan el bienestar colectivo de la comunidad.

Como se ha descrito a lo largo de los incisos anteriores, la pregunta planteada como eje articulador del presente artículo, es parte de la complejidad que encierra el proceso y sus efectos en los espacios locales. Por ello, es importante elaborar cuestionamientos sobre el vínculo Descentralización -Política Social-Ciudadanía, ya que la respuesta aportará elementos relevantes para la elaboración de nuevos conceptos y esquemas de análisis que permitan explicar las condiciones en que los espacios locales participan en la construcción de acciones públicas a fin de buscar la equidad en el desarrollo de sus espacios, a través de una mayor participación de actores desde sus propias localidades.

En el campo del bienestar social, y el diseño de la política social, la descentralización incide en la forma como los actores sociales están o no construyendo las políticas para tal fin, por lo que gobiernos municipales enfrentan retos debido a que su estructura administrativa en muchos casos, les impide instrumentar acciones enfocadas con este objetivo.

En resumen, se puede decir que uno de los objetivos de la descentralización es alcanzar índices de eficacia en la instrumentación de las políticas públicas mediante la corresponsabilidad de un mayor número de actores. Para tal compromiso es necesario verificar si efectivamente estos espacios actúan con autonomía, o bien, solo se han asumido como implementadores de las decisiones tomadas desde el centro, simulando la participación ciudadana y la profesionalización del ejercicio gubernamental local, a fin de legitimar el ejercicio de poder emanado desde el centro.

Este último escenario es común, debido a las estructuras tradicionales de poder que condicionan o ponen en riesgo los alcances reales de la descentralización administrativa y su impacto en el desarrollo de las políticas del bienestar social.

En este sentido, este apartado ha mostrado la importancia del desarrollo de elementos

formadores de ciudadanía a partir de la participación ciudadana institucional o no, y cómo influye en la formación de capacidades institucionales de los gobiernos locales. En el siguiente apartado lo concerniente al proceso de descentralización y su vínculo con la política social y la construcción de ciudadanía desde lo local.

## **2. Descentralización, política social y ciudadanía**

El proceso de descentralización ha pasado por diversas etapas, en el diseño de los programas sociales ha tocado el rol que deberían asumir los ayuntamientos y los ciudadanos. En este sentido el proceso de construcción de ciudadanía se ha visto limitado y fuertemente acotado. Dentro de estas etapas se distinguen tres contextos: a) el proceso de industrialización y urbanización propio del modelo de sustitución de importaciones; b) los programas centralizados de atención a la pobreza; y c) los programas sociales caracterizados por una descentralización parcial. Cada uno de estos momentos se analizará en los párrafos siguientes donde el eje transversal es la formación de ciudadanía desde los espacios locales.

### **a) El proceso de industrialización y urbanización de la sociedad mexicana**

El modelo de sustitución de importaciones implementado en México desde los años 40, tuvo un papel fundamental en la consolidación de la estructura económica y social del país. El proceso de industrialización se asoció al gobierno como su principal promotor; las medidas instrumentadas a lo largo de casi cuarenta años, a la par con otras condiciones estructurales de índole económica, social y cultural, fueron suficientes para resaltar las desigualdades entre los sectores poblacionales del país.

Las políticas de fomento al crecimiento industrial se acompañaron de acciones sociales, a fin de consolidar a la joven clase trabajadora de las ciudades, principalmente de los centros erigidos como las grandes capitales industriales y del desarrollo nacional: Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla, entre otras.

Las grandes inversiones en comunicaciones e infraestructura, consideradas como estratégicas, se fortalecieron gracias al contexto de relativa estabilidad en el tipo de cambio, así como al flujo importante de recursos

provenientes del exterior vía créditos externos<sup>5</sup>. Además el mercado nacional se benefició de las exportaciones de productos semi-manufacturados ante la demanda de los países que participaron activamente en la Segunda Guerra Mundial.

La política social de la época se centró en el sector educativo y de salud, pero otorgando mayor atención hacia las zonas urbanas que hacia las rurales<sup>6</sup>. El desarrollo económico y social de este período propició un permanente proceso de migración del campo a la ciudad para buscar mejores condiciones de vida, dada la precariedad y exclusión que experimentó la población del campo.

De acuerdo con Levy (1994), quien divide el desarrollo rural del país en dos períodos: de 1940 a 1965, el crecimiento anual promedio de la producción agrícola fue de 5.7%, y si bien el crecimiento de la población fue importante, el producto *per cápita* fue de más del 2% anual durante esta etapa. Dicha situación explica en cierta medida que la bonanza del sector agrícola sirvió para financiar el despegue de las actividades manufactureras e industriales, ya que se utilizó principalmente como ahorro interno y fuente de financiamiento. Sin embargo, a mediados de los años sesenta, el comportamiento anterior se deterioró iniciando así el segundo período, entre 1967 y 1980, la producción agrícola aumentó a un promedio anual de 2.26%, menor que la tasa de crecimiento de la población de 3.5% aproximadamente, desde entonces el crecimiento agrícola se ha desacelerado aún más<sup>7</sup> (Levy, 1994, p.53).

En tales períodos, conocidos por la implementación del modelo de desarrollo compartido y posteriormente estabilizador, las externalidades generadas por estos, se sumaron a otros elementos de tipo estructural que incidieron en el aumento de los niveles de

desigualdad en el país, ya que el impacto derivado de la instrumentación de la política pública, benefició solo a las actividades manufactureras así como a los agentes económicos que se encontraban en ellos, dejando al margen del desarrollo a las actividades del campo.

En este momento, la idea del gobierno central respecto a la pobreza no era del todo clara. Lo que había era la pretensión de alcanzar los niveles de desarrollo a través de integrar a los mercados de trabajo al mayor número de personas y, con ello, modificar la fisonomía de una sociedad agrícola por una industrial, aparentemente con mejores condiciones de bienestar.

Para el gobierno central, el objetivo fundamental de la política social, se tradujo en cómo integrar a la inercia del desarrollo industrial y urbano a los trabajadores del campo, por otro lado, tanto la participación ciudadana como el régimen democrático, fueron simulados a la luz de un partido hegemónico y de grupos corporativos que servían para legitimar el poder a partir de manipular la voluntad de la ciudadanía.

Por otra parte, el gobierno federal, modificó continuamente su percepción sobre el fenómeno de la pobreza y en la búsqueda de soluciones, incidió en la mayoría de los casos a no involucrar a lo largo de los años a los gobiernos locales, situación que generó rigideces en la instrumentación de los planes dirigidos para tal fin.

La idea conceptual respecto a la pobreza no estaba del todo definida cuando se empezaron a instrumentar programas para atenderla, se pensó que dependía principalmente del lugar donde residía la población, haciendo referencia a la población rural como aquella excluida o al margen del desarrollo industrializador del momento.

5 Si se dividiere el período 1940-1970 en dos lapsos, de 1940 a 1954 y de 1955 a 1970, tendríamos que se observan distintas formas de financiamiento para el desarrollo. En el primero, se acudió al ahorro interno para financiar el déficit del sector público, mientras que en el segundo se buscó financiamiento externo. Al primer período lo caracterizó la presencia de movimientos inflacionarios y, al segundo, la estabilidad de precios (Gollás, 2003). En el segundo período la estabilidad de precios se vio influida por los acuerdos del Fondo Monetario Internacional de mantener un tipo de cambio fijo de 12.50 pesos por dólar hasta 1976, para fortalecer el todavía débil sector interno de la economía a cambio de restarle competitividad en el largo plazo.

6 Con la expedición de la Ley del Seguro Social en 1943, el gobierno federal puso en marcha el primer intento por desarrollar una institución de grandes proporciones que ofreciera protección contra riesgos de vida a amplios sectores de la población, principalmente asentada en las ciudades y laborando en actividades manufactureras, ya que los planes y programas de incorporación obligatoria de los campesinos al IMSS, siempre fueron marginales. En materia de educación, la política se orientó más al fortalecimiento del ámbito urbano, los avances más importantes en esta materia fueron la creación del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE) en 1944, del Instituto Nacional de Bellas Artes en 1946, del Instituto Nacional Indigenista en 1948, de la Escuela Nacional de Maestros en 1949 y la construcción de las ciudades politécnica y universitaria, entre otras (Ordóñez, 2002).

7 De acuerdo a Yates (1981, p.65) citado por Levy (1994) el fenómeno es complejo, pero se pueden citar cuatro causas principales: en primer lugar se agotó el margen extensivo de tierras cultivadas, ya que cada vez fueron menos las tierras repartidas bajo la figura del ejido, el máximo nivel se alcanzó en 1966. En segundo lugar, se redujo la inversión del sector público en proyectos de riego, lo que ocasionó baja en la rentabilidad de la agricultura de uso intensivo. En tercer lugar, los términos de intercambio entre los productos agrícolas e industriales, se tornaron cada vez más en contra de la agricultura (El prestigioso economista que dirigió la Comisión Económica para América Latina, Raúl Prebisch, desarrolló desde la CEPAL una investigación sobre este fenómeno, llegando a la conclusión de la existencia de un intercambio desigual entre los precios de los bienes del campo y los manufacturados. Los precios de los primeros tienden a bajar en tanto sus costos dado el desgaste natural de la tierra se incrementan, al contrario de los manufacturados, que dadas las condiciones de monopolio en el mercado los precios suben en tanto los costos por el uso de la tecnología tienden a bajar. Tal situación provoca que en el mercado se dé un intercambio desigual entre los productos del campo y los manufacturados).



En el plano político, la centralización se exacerbó aún más, al grado de tener la consolidación de un partido único directamente vinculado con el gobierno. Se edificó así un modelo presidencial que funcionó como factor de unidad, cohesión y articulación a los intereses de la nueva clase política, empresarial y burocrática (Senado de la República, LVIII Legislatura).

El denominado “*presidencialismo*”, se fue transformando en el eje articulador de diferentes áreas de decisión en materia política, económica e incluso de convivencia social. Tal dinámica le restó a los espacios locales cualquier posibilidad de actuación de manera autónoma ya que las atribuciones contenidas en un marco jurídico y constitucional nunca se llevaron a cabo<sup>8</sup>.

La legislación en el plano local que daría mayores facultades a los gobiernos para participar en sus espacios, se fue ajustando cada vez más para facilitar la coordinación legal entre la federación, estados y municipios<sup>9</sup>, manteniendo el control desde el centro y delegando poco a poco facultades a los espacios locales, principalmente en lo político y económico, con impacto evidente en los aspectos administrativos de los ayuntamientos.

Por otra parte, el gobierno federal al diseñar acciones para atender a los grupos vulnerables, los identificó como grupos poblacionales radicados en el medio rural, quienes debido a su situación de precariedad tendían a migrar a los centros urbanos en búsqueda de oportunidades de empleo.

Con este punto de partida, la pobreza fue entendida por el gobierno federal como la falta de empleo, lo que ocasionó que gran parte de las políticas públicas tuvieran como objetivo la generación de fuentes de trabajo. El ser industrializados implicó la transformación de la fisonomía agrícola imperante en el país, a fin de ser más urbanos y menos rurales; lo que contribuyó a ampliar las ya de por sí imperantes desigualdades regionales.

Además de que el bienestar social otorgado supuestamente de manera universal tenía serias

limitaciones que afectaban a los grupos más vulnerables, pues este se otorgaba a través de las industrias, excluyendo a los que no estuvieran laborando de manera formal, generando una mayor desigualdad económica en las ciudades así como en el campo (Cordera, 1999). La construcción de ciudadanía fue un aspecto olvidado desde el gobierno, pues en ese momento lo que se buscaba era compensar los grandes desajustes sociales y económicos que se vivían en ese momento.

### **b) Periodo de los programas centralizados de atención a la pobreza**

Uno de los primeros programas que se instrumentaron fue el *Programa Integral para el Desarrollo Rural* (PIDER) en los años setenta, el cual se aplicó de 1973 a 1982 y cuyo objetivo se orientó a las comunidades rurales que se localizaban en las regiones más atrasadas del país, habitadas por más de 500 y menos de 5000 personas. Dicho programa fue manejado y diseñado por el gobierno federal a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto. La atención se enfocó en aquellos grupos rurales a través de diferentes tipos de proyectos de apoyo a la producción y las obras de beneficio social (Villarespe, 2001).

El Programa pretendió aumentar la producción de alimentos básicos; elevar el nivel de empleo permanente en las zonas rurales; incrementar la productividad y el ingreso por hombre ocupado y elevar los niveles de bienestar, en materia de nutrición, salud, educación y vivienda (Secretaría de Programación y Presupuesto, 1981)<sup>10</sup>. La característica principal del Programa fue su perfil eminentemente *centralista, paternalista y asistencialista*, con poca o nula participación ciudadana de las comunidades beneficiarias o de los gobiernos locales (Guillén, 2000; Villarespe, 2001; Ordóñez, 2002).

Posteriormente, de 1977 a 1982 operó la *Coordinación General del Plan Nacional de*

8 El municipio se concibió originalmente en la teoría como el espacio de libertades públicas y cuna de la democracia deliberativa, donde figuras tan inmediatas como la asamblea popular florecerían sin censura. Sin embargo, en el siglo pasado se evidenció el centralismo del poder público, lo cual eliminó la posibilidad de la construcción de un nacionalismo republicano debido a que el municipio estuvo sujeto a una serie de pretensiones y políticas impuestas por la tradición central (Senado de la República, 2001).

9 Entre 1940 y 1970 se realizaron cinco modificaciones al Artículo 115 constitucional, que hacen referencia al Título Quinto: de los estados de la Federación, éstas son las siguientes: a) en el Diario Oficial de la Federación (DOF) del 8 de enero de 1943, se reforma el párrafo tercero de la fracción III: “los gobernadores de los estados durarán en su encargo seis años”. Se amplió el ejercicio de los gobernadores de cuatro a seis años, para hacerlo coincidir más con los del gobierno central; b) en el (DOF) del 12 de febrero de 1947 se adiciona un párrafo a la fracción I: “En las elecciones municipales participarán las mujeres en igualdad de condiciones que los varones, con el derecho de votar y ser votadas”. Se busca hacer más efectiva la democracia a través del voto femenino, aunque para las fechas muy corporativizado; C) en el (DOF) del 17 de octubre de 1953 se establece que “los presidentes municipales, regidores y síndicos, no podrán ser reelectos para el período inmediato”, se simplifica para efectos de facilitar los preceptos de la no reelección inmediata de las autoridades municipales; d) en el (DOF) del 6 de febrero de 1973, se adicionan las fracciones IV y V al artículo relativo a la normatividad en asentamientos humanos, otorgándoles a los municipios la facultad para reglamentar tales aspectos; además se otorga a la federación la facultad para coordinar y planear estrategias de desarrollo en centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas; por último e) en el (DOF) del 6 de diciembre de 1977 se añadió a la fracción III un precepto tendiente a establecer el principio de representación proporcional de las fuerzas políticas existentes en el ámbito municipal (Senado de la República, 2001).

10 Citado por Ordóñez (2002:93).

*Zonas Deprimidas y Grupos Marginados* (COPLAMAR), cuyo objetivo fue agrupar y analizar las demandas de las zonas marginadas para que las diversas entidades de la administración pública federal interviniieran de manera conjunta. Las acciones se orientaron hacia dos direcciones: a) influir sobre las causas generadoras de la depresión económica y la marginación, y, b) actuar sobre los efectos que han dejado como secuela la marginación; en los rubros de alimentación, salud, educación, equipamiento comunitario, infraestructura de apoyo a la producción y otros servicios colaterales (COPLAMAR)<sup>11</sup>.

El Programa buscó aprovechar el potencial productivo de los grupos marginados, a través de la promoción de fuentes de trabajo, tratando de incidir en la eficiencia del uso de recursos económicos y lograr un incremento en las remuneraciones monetarias, además del fortalecimiento del tejido social mediante el respeto a las manifestaciones propias de los grupos locales.

La COPLAMAR inició sus actividades con diez programas<sup>12</sup>, dirigidos a grupos indígenas, campesinos cañeros y habitantes rurales de zonas áridas. Su carácter rural y eminentemente centralista limitó la participación política y social de quienes fueron los beneficiarios de tales acciones (Ordóñez, 2002).

A inicios de los años ochenta se avanzó en el campo de la descentralización de funciones entre la federación, los gobiernos estatales y municipales, así como en los ámbitos de la planeación del desarrollo urbano, servicios públicos y administración del territorio. Esta situación se dio en medio de la inestabilidad macroeconómica debido al fuerte endeudamiento público y los altos costos derivados de la desigualdad social.

La emblemática crisis de esta época, demandó la democratización y la ciudadanización de la población, así como la desregulación y la apertura comercial, lo que condicionó cada vez más la rendición de cuentas, mayor descentralización y corresponsabilidad en los programas de aquellos actores que

anteriormente habían asumido actitudes pasivas, sin embargo, aun cuando se dio un avance importante, la construcción de ciudadanía se enfocó en tópicos muy restringidos, limitándola a las reglas de operación de los programas diseñados desde el centro. Ese fue el contexto en el que se presentó la política social de finales de los años ochenta e inicios de los noventa.

### c) Período de los programas de descentralización parcial de atención a la pobreza

En la búsqueda de una mayor participación ciudadana en programas para la atención de la pobreza, como fue el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) que inició sus actividades en 1989, con el objetivo de atender de manera frontal los problemas de pobreza tanto en el área rural como urbana. El programa marcó un precedente en materia de descentralización parcial<sup>13</sup> y participación ciudadana en el ámbito de la política social (Villarespe, 2001). De acuerdo con la autora el PRONASOL dio un giro importante en relación con los anteriores programas que habían atendido el problema; las innovaciones más importantes se centraron en la atención y cobertura urbana como objetivo central, así como al apoyo en la construcción de infraestructura básica para el bienestar social.

Además, para su operación se consideró involucrar activamente a los ayuntamientos en la gestión e instrumentación a través de un modelo de organización y de participación comunitaria. Por ello, el PRONASOL fue considerado como un programa descentralizado, con participación ciudadana, sin embargo, tal descentralización fue parcial, ya que únicamente delegó algunas atribuciones a otros órdenes de gobierno al igual que a la sociedad civil, hay que señalar que la comunidad por sí sola, no demandó mayor participación en las acciones de política pública a aplicarse en su espacio, esta fue inducida desde el centro de manera institucional dadas las reglas de operación del programa.

11 Citado por Ordóñez (2002:94).

12 Los programas instituciones que apoyó la COPLAMAR, son: a) Programas Institucionales: Instituto Nacional Indigenista (INI); Comisión Nacional de Zonas Áridas (CONAZA); Federación Nacional de Sociedades Cooperativas de Venta Común de Productos Forestales (La Forestal, F.C.L.); Fideicomisos Relacionados con la Cera de Candelilla (FONCAN); Promotora del Maguey y del Nopal, Patrimonio indígena del Valle del Mezquital y la Huasteca Hidalguense (PIVMHH); Fideicomiso para Obras Sociales a Campesinos Cañeros de Escasos Recursos (FIOSCR); Productos Forestales de la Tarahumara (PROFORTARAH); Fideicomiso de la Palma (FIDEPAL). b) Programas Integrados Regionales: Programa de Desarrollo Integral de la Sierra de Guerrero. c) Programas Sectoriales: 1.- IMSS-COPLAMAR, clínicas rurales; 2.- CONASUPO-COPLAMAR de abasto a zonas marginadas; 3.- STPS-SARH-COPLAMAR para capacitación y empleo; 4.- SAHOP-COPLAMAR mejoramiento de casa rural; 5.- SEP-COPLAMAR de casas escuelas de niños de zonas marginadas; 6.- SAHOP-COPLAMAR de agua potable y caminos; 7.- SAHOP-COPLAMAR de desarrollo agroindustrial; 8.- Pacto para Crear un Sistema de Servicios Integrales de Apoyo a la Economía Campesina; 9.- CFE-COPLAMAR de electrificación y por último 10.- SEPESCA-COPLAMAR de Unidades Básicas de Producción Alimentaria. Presidencia de la República (Ordóñez, 2002:94-114).

13 Se puede decir que a partir del PRONASOL, los programas han sido descentralizados parcialmente, debido a que solo transfieren parte de las responsabilidades a los actores sociales, bien sean de la sociedad civil o de los gobiernos locales. Lo anterior ha provocado que prevalezcan en gran medida las relaciones de dependencia de los espacios locales hacia el gobierno central.



El diseño del Programa fue obra del gobierno federal, implementado a partir de 1992; las principales acciones se dirigieron a la población principalmente indígena, habitantes del medio rural y de colonias populares de las ciudades. Para esa fecha, la estimación de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) de las personas viviendo en condiciones de pobreza ascendían a cerca de 40 millones, 17 de los cuales se encontraban en condiciones de pobreza extrema<sup>14</sup>.

Mediante la corresponsabilidad de las acciones entre el gobierno y la sociedad civil, se pretendió mejorar los niveles de vida de los grupos campesinos, indígenas y colonos populares, creando las condiciones para el mejoramiento del bienestar de la población y el desarrollo regional, así como crear a través de la solidaridad un vehículo mediante el cual se pudieran concertar decisiones entre el Estado y la sociedad civil. Los programas que se desprendieron fueron: Solidaridad para el Bienestar Social; Solidaridad para la Producción y por último Solidaridad para el Desarrollo Regional. En todos estos, el mecanismo de concertación fue siempre la participación ciudadana, canalizada a través de los denominados Comités de Solidaridad<sup>15</sup>.

El proceso de gestión era la firma anual de los Convenios Únicos de Desarrollo (CUD) entre el gobierno federal y las entidades federativas (Martínez y Ziccardi, 2000). Los CUD se convirtieron en el instrumento de planeación y coordinación<sup>16</sup> para extender los beneficios y las acciones a los municipios; en el nivel municipal, los ayuntamientos fueron la instancia de coordinación y en algunos momentos el gobierno estatal lo hacía, todo dependía de las características del proyecto. Esta acción involucró la operación de los espacios locales como instituciones de enlace para que los recursos fueran aplicados en función de las necesidades de la población.

La situación anterior generó al paso de los años que los municipios continuaran con una actitud pasiva, limitándose únicamente a la espera de los beneficios que emanaban del centro para atender a su población más vulnerable, manteniendo limitada su participación en el diseño de la política social,

pero más aún, carente de motivación por parte de los ayuntamientos para desarrollar acciones concretas de manera autónoma para tal fin.

El PRONASOL fue un programa con elementos descentralizadores, ya que a través de este el gobierno central empezó con el traslado de mayores responsabilidades a los gobiernos estatales y municipales, haciéndolos partícipes de manera parcial en la instrumentación del Programa. Sin embargo, la descentralización ha sido un instrumento principalmente manejado por y desde la federación, lo que se traduce en que tal política ha sido peculiarmente “de arriba hacia abajo”.

Los programas continuaron siendo diseñados desde el centro y, las entidades federativas solo se limitaron a recibir y aplicar las reglas de operación de los mismos; los espacios locales se han encontrado impedidos de intervenir directamente en el diseño de acciones para promover el bienestar social en su territorio.

El impacto del PRONASOL ha sido importante en el sentido de la influencia que dejó en materia de política social, ya que el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), aplicado en el sexenio del presidente Ernesto Zedillo, recogió las principales formas de operación entre las que destacan la participación ciudadana y una mayor capacidad de gestión por parte de los gobiernos locales (Favela *et al.*, 2003).

Lo anterior provocó que en lo local los gobiernos experimenten nuevas fórmulas de participación de los ciudadanos en los programas de atención a la pobreza, producto de las reglas de operación de algunos de estos. Con ello, la experiencia descentralizadora no solo ha recaído en los ciudadanos, ya que diferentes actores también han sido partícipes del proceso, como son los funcionarios públicos municipales, quienes han acumulado experiencias como enlaces entre los programas federales y la administración municipal.

De acuerdo con Sobrino y Garrocho (1995), el PRONASOL orientó sus acciones a partir de cuatro principios fundamentales: respeto a la voluntad, iniciativa y formas de organización de los individuos y sus comunidades; plena y efectiva participación en

<sup>14</sup> Es así que el problema de la pobreza no solo impera en las zonas rurales, sino que es un fenómeno que también se extiende a las ciudades. El problema para el gobierno central, quien empeñado en atender a los grupos en tales condiciones, ha sido el conocer cuál es la población que se encuentra viviendo en condiciones de pobreza o a partir de qué nivel de ingreso, una persona se puede considerar como pobre. El problema de qué, cómo, cuántos, dónde para definir y actuar en consecuencia.

<sup>15</sup> Los Comités de Solidaridad estuvieron integrados por personas elegidas democráticamente en una asamblea general. Los Comités fueron integrados por un presidente, un secretario, un tesorero, un vocal de control y vigilancia y los vocales adicionales con funciones específicas que la comunidad decidía en su momento elegir.

<sup>16</sup> Los municipios a través de los ayuntamientos, establecían contacto directo y permanente con las comunidades para definir las obras sociales a realizar; su costo; el calendario de ejecución, y el control de calidad adecuado.

todas las acciones del programa; corresponsabilidad entre la sociedad y el gobierno; transparencia, honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos. La experiencia estableció un antecedente importante dentro de las nuevas formas de participación ciudadana en la política social de México, primeramente con el PRONASOL (1988-1994) y, posteriormente, con el PROGRESA (1997-2000), pusieron en la mira la participación de los beneficiarios al hacerlos corresponsables en el manejo parcial de los recursos del hogar y sus comunidades.

El PROGRESA creado en 1997, fue retomado por la siguiente administración central a fin de darle continuidad a la política social, y a partir de 2002, el PROGRESA se transformó en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades<sup>17</sup>, incorporando nuevas tareas en el marco de la política de desarrollo social y humano del gobierno federal. En el Programa se ha buscado mediante acciones intersectoriales coordinadas en materia de educación, salud y alimentación, a fin de incrementar las capacidades de las personas en condiciones de pobreza extrema. Con ello se pretende romper el círculo vicioso de la transmisión intergeneracional de la pobreza.

La operación del Programa se realizó a través de una estrecha colaboración interinstitucional, donde la Sedesol ha sido la responsable general del mismo, a través de la Coordinación Nacional, órgano desconcentrado de la misma Secretaría. Participan además a nivel federal, la Secretaría de Educación Pública y de Salud, así como el Instituto Mexicano del Seguro Social, en coordinación con las autoridades sectoriales estatales, quienes deben proporcionar en forma adecuada los servicios de educación y salud. Además de la capacitación de su personal y la certificación de las corresponsabilidades de las familias, en el marco de los acuerdos establecidos entre el gobierno federal y los gobiernos estatales. Mientras los espacios locales se quedan solo al margen de la implementación de algunas acciones, sin haber sido considerados en el diagnóstico previo y diseño del mismo.

Por ello se puede identificar al Programa Oportunidades, como producto de un proceso de descentralización parcial, ya que integra para la operación del mismo a los tres órdenes de gobierno y la comunidad, a través de acciones desconcentradas del gobierno federal. Es necesario señalar que programas de esta

naturaleza, en ocasiones pueden inhibir a las administraciones locales en el diseño de sus propias acciones.

Por otra parte, la participación ciudadana dentro del Oportunidades se restringe al cumplimiento de las condicionalidades que establece el Programa bajo el nombre de corresponsabilidades, como es el mandar a los hijos becados a la escuela, asistir todos los miembros del hogar a las consultas preventivas de acuerdo con el calendario establecido, así como participar en los talleres de salud. De tal suerte que la participación está predeterminada al cumplimiento de acciones, donde la selección de los beneficiarios, el diseño y operación son aspectos a los que el ciudadano no tiene acceso, dicha mecánica impera en el Programa Prospera puesto en marcha por el actual gobierno federal a partir de año 2015.

Hasta aquí se puede concluir que los principales programas de desarrollo social para atender a la población en condiciones de pobreza han sido diseñados e instrumentados por el gobierno central, dejando solo a las administraciones locales la participación parcial en los mismos. Lo anterior, es reflejo de que la descentralización se ha dado de manera vertical y parcial, por lo que es importante identificar en el espacio local, cuáles son las experiencias que en el diseño de las acciones del bienestar social han tenido los diferentes actores en el plano de sus competencias.

En este sentido, se puede decir que los programas sociales con características de descentralización parcial han sido dados por el proceso de transferencia de algunas acciones por parte del gobierno central a los gobiernos locales. Lo anterior solo genera la participación de una parte de la ciudadanía, y parcialmente de los mismos gobiernos locales. En realidad lo que se pretende es que la descentralización genere ciudadanía no únicamente desde la perspectiva de los derechos, sino propiciando un cambio de actitud por parte de los ciudadanos respecto a sus compromisos y su agencia en la solución de problemas locales.

## Conclusiones

Como se ha abordado, el proceso de descentralización tiene implicaciones en diversos sectores y actores de la vida social en todos los niveles de gobierno, sin embargo, sus efectos son diversos y cuentan con dos factores:

17 El presente apartado se toma del Diario Oficial de la Federación del 15 de marzo denominado "Acuerdo en el que se establecen las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades para el ejercicio fiscal 2002", así como el programa de Operación 2005 emitido por la Secretaría de Desarrollo Social.



uno de ellos se vincula a capacidades institucionales que tienen los distintos niveles de gobierno para atender a la población asentada en sus territorios, así como de los arreglos institucionales que se establezcan entre los gobiernos y la sociedad civil en su conjunto; el segundo tiene que ver con la agencia de los distintos actores sociales que ahí convergen y la forma como se dan los niveles de participación ciudadana en lo local para la toma de decisiones.

Sin embargo, se puede concluir que el proceso descentralizador tiene repercusiones en la política social, ya que se aprecian distintos mecanismos a través de los cuales se implementan acciones derivadas de los programas dirigidos a los distintos grupos que viven en pobreza, y en los que participan actores tanto gubernamentales como de la sociedad civil, no obstante, los marcos normativos de estos programas adolecen de un componente que permita la construcción de ciudadanía, primeramente porque los aspectos que cubren u otorgan son vistos como beneficios entregados por el gobierno —como prebendas— y no como la materialización de un derecho social ganado a partir de la participación ciudadana.

Así mismo sus diseñadores no ven al beneficiario como un ciudadano con derechos y obligaciones, sino como un receptor pasivo de los beneficios sociales.

Por otra parte, como lo plantea Barreiro (2008) al argumentar que cada vez más los vecinos se abocan a tratar asuntos referidos a la producción de bienes y/o servicios públicos (seguridad, espacios públicos, medio ambiente, etcétera), lo que pone en juego su responsabilidad y su legitimidad en las acciones que benefician a la comunidad, y cuya dinámica no pone en claro las formas de cómo dicha participación ciudadana puede nutrir el diseño de la política social de atención a la pobreza y grupos vulnerables en sus propias localidades.

## Referencias

Arroyo, J. y Sánchez, A. (2003), “Políticas municipales para la promoción del desarrollo económico regional”, en Cabrero, E. (coord.), *Políticas Públicas municipales una agenda en construcción*, México: Miguel Ángel Porrúa/CIDE, pp. 87-128.

Ayala, J. (2003), *Instituciones para mejorar el desarrollo*, México: FCE.

Bazdresch, M. (2003), “Cambio municipal y participación social”, en Cabrero, E. (coord.), *Políticas Públicas municipales una agenda en construcción*, México: Miguel Ángel Porrúa/CIDE, pp. 289-309.

*construcción*, México: Miguel Ángel Porrúa/CIDE, pp. 49-86.

Barreiro C. F. (2008), *Gobernar las ciudades en tiempos de cambio: A propósito del buen gobierno local y de la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos*, en *Prisma*, (22), pp. 103-123.

Boisier, S. (2003), “¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica?” *Reforma y democracia*, No. 27, octubre (disponible en: <http://www.clad.org.ve/rev27/boisier.pdf>) (consulta: 23 de febrero del 2005).

Cabrero, E. (2003), “Políticas de modernización de la administración municipal. Viejas y nuevas estrategias para transformar a los gobiernos locales”, en Cabrero, E. (coord.), *Políticas Públicas municipales, una agenda en construcción*, México: Miguel Ángel Porrúa/CIDE, pp. 155-190.

Cordera, R. (1999), “PROGRESA y la experiencia mexicana contra la pobreza”, en Gómez J. y Loyola R. (comps.), *Alivio a la pobreza: Análisis del programa de Educación, Salud y Alimentación*, México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, pp. 13-23.

Favela, A., Calvillo, M. et al. (2003), *El combate a la pobreza en el Sexenio de Zedillo*, México: Plaza y Valdés/UAM.

Finot, I. (2001), *Descentralización en América Latina: teoría y Práctica*, Santiago de Chile: ILPES/CEPAL.

Gollás, M. (2003), *México, crecimiento con desigualdad y pobreza. (De la sustitución de importaciones a los tratados de libre comercio con quien se deje)*, México: El Colegio de México, Documento de trabajo III.

Guillén T. (2004), Bases para una reforma constitucional en materia municipal (disponible en: [http://www.elocal.gob.mx/work/resources/LocalContent/9949/1/bases\\_refor\\_ma\\_const\\_mpal.pdf](http://www.elocal.gob.mx/work/resources/LocalContent/9949/1/bases_refor_ma_const_mpal.pdf)) (consulta: 22 de abril del 2005).

Guillén, H. (1994), “El neoliberalismo en América Latina”, en *Investigación económica*, No. 209, Julio-Septiembre, pp. 107-144.

Guillén, T. (2000), “La política social y los municipios: una lectura fronteriza del norte de México”, en Cordera, R. y A. Ziccardi (coords.), *Las políticas sociales de México al fin del milenio descentralización, diseño y gestión*, México: Miguel Ángel Porrúa/UNAM, pp. 739-750.

Guillén, T. (2003), “Municipio y Política social: Experiencias y nuevos paradigmas”, en Cabrero, E. (coord.), *Políticas Públicas municipales, una agenda en construcción*, México: Miguel Ángel Porrúa/CIDE, pp. 289-309.

- Inostroza, L. y Martínez, P. (2002), "Cambio institucional y relaciones intergubernamentales (Federación, Estado y municipio)", en Martinelli, J. (coord.), *Políticas públicas en el nuevo sexenio*, México: Plaza y Valdés, pp. 123-140.
- Jordana, J. (2001), "Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional", en *Documentos de trabajo* del INDES/UNION EUROPEA/Instituto Interamericano para el Desarrollo Social-BID, abril, Serie documentos de trabajo I-22 UE.
- Jordana, J. (2002), "Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina. Casos de Argentina y Bolivia", en *Documentos de trabajo* del INDES/UNION EUROPEA/Instituto Interamericano para el Desarrollo Social/BID, julio, Serie documentos de trabajo I-38 UE/Es.
- Levy, S. (1994), "La pobreza en México", en Vélez, F. (coord.), *La pobreza en México causas y políticas para combatirla*, México: El Trimestre Económico, FCE, No.78, pp. 15-113.
- Ley de Coordinación Fiscal (disponible en: ) (consulta: 22 de agosto de 2006).
- Mares, M. *Diario en Economista*, 14 de enero de 2013, (disponible en: estados-municipios-deu da-creciente (consulta: 18 de enero de 2013).
- Martínez, C. y A. Ziccardi (2000), "Límites y posibilidades para la descentralización de las políticas sociales", en Cordera, R. y A. Ziccardi (coords.), *Las políticas sociales de México al fin del milenio descentralización, diseño y gestión*, México: Miguel Ángel Porrúa/UNAM, pp. 703-738.
- Ordóñez, G. (2002), *La política social y el combate a la pobreza en México*, México: CEIICH- UNAM.
- Ortega, R. (1994), *Federalismo y Municipio. Una visión de la modernización de México*, México: FCE.
- Penso, C. (2002), "El nivel local: un espacio para la participación", en Martinelli, J. (coord.), *Políticas públicas en el nuevo sexenio*, México: Plaza y Valdés, pp. 289-302.
- Sánchez, A. (2000), *Marginación e ingresos en los municipios de México*, México: Miguel Ángel Porrúa/IIES-UNAM.
- Scott, J. (2000), "Descentralización, focalización y pobreza en México", en Cordera, R. y A. Ziccardi (coords.), *Las políticas sociales de México al fin de milenio. Descentralización, diseño y gestión*, México: Miguel Ángel Porrúa/IIES-UNAM, pp. 481-486.
- Sedesol (Secretaría de Desarrollo Social) (2005), *Programa Institucional Oportunidades 2002-2006*, México: Sedesol.
- Silva, I. (2003), *Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local*, Santiago de Chile: ILPES-CEPAL.
- Sobrino, J. y Garrocho, C. (1995), *Pobreza, política social y participación ciudadana*, México: Sedesol/Colegio Mexiquense, A.C.
- Villarespe, V. (2001), *La solidaridad: beneficencia y programas. Pasado y presente del tratamiento de la pobreza en México*, México: UNAM-IIES.