

# Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente

Reconocimiento de validez oficial de estudios de nivel superior según acuerdo secretarial 15018, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 29 de noviembre de 1976.

## Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos Maestría en Política y Gestión Pública



### Reporte de Experiencia Profesional

### “Participación ciudadana en el Ramo 33”

Que para obtener el **GRADO** de Maestría en Política y Gestión Pública

Presenta: José Guadalupe Sánchez Hernández

**DIRECTOR: DR. JORGE ENRIQUE ROCHA QUINTERO**

Tlaquepaque, Jalisco. Enero de 2019.

## ÍNDICE

|      |  |    |
|------|--|----|
| 1    | Introducción   | 3  |
| 2    | Marco teórico  | 4  |
| 2.1  | Formas de participación ciudadana en la democracia                               | 6  |
| 2.2  | Teorías sobre la participación ciudadana   | 11 |
| 2.3  | Definición del municipio   | 16 |
| 2.4  | El gobierno local  | 21 |
| 2.5  | La democratización y situación socioeconómica municipal                          | 26 |
| 2.6  | La coordinación intergubernamental entre la federación y los gobiernos locales   | 27 |
| 2.7  | La coordinación intergubernamental para la planeación                            | 27 |
| 2.8  | Las últimas reformas   | 30 |
| 2.9  | Los convenios intergubernamentales   | 34 |
| 2.10 | La coordinación FISM   | 37 |
| 2.11 | La profesionalización de la función pública y la coordinación intergubernamental | 45 |
| 3    | Metodología  | 47 |
| 4    | Alternativas de solución   | 53 |
| 4.1  | Los objetivos específicos del estudio son  | 58 |
| 4.2  | Problemática y hallazgos más significativos                                      | 59 |
| 4.3  | Comparaciones de participación ciudadana en los municipios del estudio           | 61 |
| 4.4  | Problemas en la asignación del FISM  | 70 |
| 4.5  | Problemas en el ejercicio del Ramo 33  | 73 |
| 4.6  | Problemas en la rendición de cuentas y fiscalización del Ramo 33                 | 74 |
| 5    | Recomendaciones de Política Pública  | 76 |

|      |  |    |
|------|--|----|
| 5.1  | Generalidades  | 78 |
| 5.2  | Objetivos  | 80 |
| 5.3  | Contexto de la planeación municipal                            | 81 |
| 5.4  | La Participación Ciudadana                                     | 82 |
| 5.5  | Asambleas de Barrios, Colonias y/o Comunidades                 | 83 |
| 5.6  | Instrumentos para la Planeación Municipal                      | 83 |
| 5.7  | Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN) | 83 |
| 5.8  | El Plan de Desarrollo Municipal                                | 84 |
| 5.9  | Priorización de Obras y Programación                           | 84 |
| 5.10 | Consideraciones en la Priorización                             | 85 |
| 5.11 | Orientaciones de los Fondos                                    | 89 |
| 5.12 | Infraestructura  | 91 |
| 5.13 | Conclusión final   | 95 |
|      | Glosario   |    |
|      | Bibliografía   |    |
|      | Currículum   |    |

# **DESCENTRALIZACIÓN Y PLANEACIÓN MUNICIPAL CON PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA EL USO DE LOS RECURSOS DEL RAMO 33 EN LOS MUNICIPIOS DE MÉXICO.**

## **INTRODUCCIÓN**

Los recursos transferidos a las entidades federativas y municipios a través de los fondos del Ramo 33, representan hoy en día, una fuente primordial de ingresos de los diferentes niveles de gobierno. Sin embargo, se ha señalado que dichos recursos tienen una aplicación ya determinada o etiquetada, lo que restringe a los gobiernos estatales y municipales en su aplicación.

Teóricamente dichos recursos constituyen el principal elemento diseñado por la Federación para avanzar en el federalismo, sin embargo, se aprecia que las decisiones se continúan tomando a nivel central, además de que el Ramo presenta diversas limitaciones de carácter financiero y de lineamientos de operación.

Hasta ahora, ni el Gobierno Federal, ni los gobiernos de los Estados se han puesto de acuerdo en la tarea de elaborar una normatividad completa y precisa para la correcta y adecuada operación del FISM, lo que evidentemente provoca graves problemas en la ejecución de las obras y propicia divergencias entre Gobiernos Estatales y Municipales en la interpretación de la Ley; pero, sobre todo, dificulta el cumplimiento de los objetivos para los cuales fueron creados los fondos, disminuyendo el impacto que se busca en el abatimiento de la pobreza extrema y desalentando incluso, la realización de proyectos y obras de escala regional sustantiva para el desarrollo integral del país. En consecuencia, no se trata solamente de un asunto de finanzas públicas estatales o municipales, sino de un aspecto eminentemente social

y político donde la participación ciudadana adquiere y se convierte en una necesidad primordial.

Una normatividad completa y precisa en las 32 entidades federativas y de aplicación en la totalidad de los municipios de México, permitiría elevar la calidad de vida de los ciudadanos desde la perspectiva del mejoramiento de las condiciones de la infraestructura social en cada uno de los barrios, colonias y comunidades a lo largo y ancho del territorio nacional.

Adicional a lo anterior, la fiscalización no ha logrado integrar una evaluación sobre el nivel en que los fondos cumplen con los objetivos que les define la Ley y, más aún, ha demostrado una grave reincidencia de irregularidades entre los auditados, sin que a la fecha existan acciones contundentes que promuevan su abatimiento y una mejora en la aplicación de sus recursos.

## **2. CONTEXTO E IMPORTANCIA DEL PROBLEMA (MARCO TEÓRICO)**

La relación entre los gobiernos locales y la Federación se ha transformado durante los últimos 25 años. El proceso de descentralización que ha venido experimentado el gobierno desde hace algunos años ha hecho de los gobiernos estatales y municipales actores centrales en el mapa político administrativo de país. A este nivel de gobierno y en términos de política pública, los gobiernos locales recaudan, reciben transferencias de la Federación, contratan deuda y ejercen recursos, con el fin de prestar servicios públicos y satisfacer las demandas de los ciudadanos.

De esta manera, la capacidad de gasto de los gobiernos locales ha incrementado de manera importante en los últimos años. Los gobiernos estatales han duplicado su gasto en apenas 15 años y los gobiernos municipales han ganado más autonomía y recursos en los últimos cinco lustros.

Es indudable que los gobiernos locales se han convertido en actores fundamentales en el proceso de modernización y desarrollo del país. Desde su creación en 1998, el Ramo 33

(Aportaciones Federales) ha representado una de las expresiones más claras del federalismo al descentralizar hacia las entidades federativas y los municipios responsabilidades en cuanto al ejercicio y vigilancia de recursos en materia de salud, educación, infraestructura, seguridad pública, entre otros.

Uno de los ocho Fondos que integran el Ramo 33, el Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM), está destinado al financiamiento de obras y acciones sociales básicas para las comunidades en condiciones de rezago social y pobreza extrema. Este Fondo junto con el Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del D.F. son los únicos dos fondos federales del Ramo que administran y ejercen directamente los municipios.

El enfoque de este estudio está centrado en el Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM) destinado a la provisión de servicios tales como: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, electricidad rural y de colonias pobres, caminos rurales, urbanización municipal, infraestructura básica educativa, en salud y productiva rural (Art. 33, LCF). Por lo tanto, este Fondo se constituye como una de las bases del desarrollo para la población en pobreza extrema y rezago social que habita en los municipios de país. Su importancia radica en la influencia que tienen las condiciones del área geográfica de una comunidad sobre el bienestar de los individuos y la reducción de la pobreza.

El municipio es la unidad de análisis de este estudio por tres razones fundamentales: 1) el municipio es el nivel de gobierno más cercano a las necesidades y demandas de la gente, 2) a partir del proceso de descentralización, los municipios han adquirido responsabilidades como administradores y prestadores de servicios públicos básicos y, 3) existe un abandono de la gestión pública municipal que se ha traducido en una reducida capacidad administrativa y en menor transparencia y rendición de cuentas. A pesar de innumerables esfuerzos, los municipios en México no cuentan con mecanismos precisos de planeación y de participación ciudadana para eficientar el uso de los recursos del Ramo 33 y que estos repercutan en la disminución de los distintos niveles de pobreza y de mejoramiento de su entorno y las condiciones de vida.

## **2.1 FORMAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA DEMOCRACIA**

Los derechos de los ciudadanos a participar cuando se extienden en la vida política y a otras esferas de la vida social, constituyen el indicador fundamental de la democracia participativa y, a su vez, permite el desenvolvimiento de ésta.

“La democracia participativa, en las sociedades modernas se genera porque existe un proceso de democratización del Estado y en la sociedad civil. En el primero, se da en diversos espacios como los tradicionalmente dominados por organizaciones de tipo burocrático y en la sociedad civil en distintas articulaciones, como en la escuela, la empresa, la familia, entre otros” (Bobbio, 1986).

En estos términos, la democracia participativa se comprende cuando discurre a los ciudadanos con derechos para poder participar en distintos ámbitos, como para elegir o ser elegidos en los cargos de elección popular, en organizaciones de la sociedad civil, en las asociaciones políticas, en la opinión pública, en reuniones y manifestaciones o en cualquier forma de expresión democrática.

Esta democracia participativa a la que hace énfasis este estudio se enfoca en que cada uno de los habitantes de cada barrio, colonia o comunidad en las municipalidades de México, tenga oportunidad de expresarle a sus gobiernos respectivos sus necesidades más sentidas y que estos trabajen, realicen y ejecuten sus obras y acciones en base al sentir directo de la ciudadanía en procesos abiertos y democráticos de participación.

### ***LA PARTICIPACIÓN***

La participación es un concepto en que se reconoce en múltiples características cuando se le asocia o se le vincula a la sociedad, lo que conduciría a una definición tan amplia que, a su vez, resultaría inacabada al no cubrir alguno de los ángulos de su análisis.

Es conveniente empezar por el significado etimológico de participar. Noción que proviene del latín *participare* que significa: “Tomar parte uno en una cosa; recibir parte de algo;

*compartir, tener las mismas opiniones, ideas, etc., que otra persona; dar parte, noticiar, comunicar*”(Diccionario de la Lengua Española, 1992). Participar de alguna cosa o tomar parte en algún asunto es reconocer la no-posesión de esa cosa. “*No se participa de aquello que de uno mismo es (lo posee).*”(Procesos socioculturales y participación, 1989) “En un mío o un tuyo que queden garantizados” (Alcantara, 1995). Participar es también un asunto colectivo en el que se comparten pensamiento, acuerdos, resoluciones, veredictos e informes. Asimismo, es hacer del conocimiento a los demás de los hechos, sucesos o actos de interés común.

Participar es una decisión individual a través de la cual puede manifestar una persona un cierto nivel de intensidad y dirección para actuar de manera colectiva. Cuando los miembros de una comunidad deciden participar, lo realizan mediante un acto concreto.

La participación “*es tomar parte en persona y un parte autoactiva.*” (Sartori, 1989). La participación la consideramos que es una decisión y actuación personal en un asunto colectivo, que se efectúa para realizar un objetivo determinado, con el cual se obtienen conocimientos o información en lo que se va a participar y beneficios comunes, cuya realización exige organización, recursos, tiempo y esfuerzos.

La participación ciudadana es provocada por impulsos individuales, quizá si, pero bajo ambientes colectivos y comunitarios en busca de hacer fuerza para transformar condiciones de índole familiar y comunitarias. Esta participación de cualquier manera debe tener reglas y normas para impulsar aun mas a la misma y el gobierno y sus administraciones publicas las deben de propiciar.

No todos los recursos, tiempo y capacidades de que dispone cada persona para participar la destina a este fin. No se puede participar en todo o en cualquier asunto o cuestión, destinando todos los recursos y esfuerzos que tiene cada persona, pues existen otros requerimientos, necesidades o exigencias.

“La participación tiene ciertas reservas, tales como:

- a) La participación es selectiva, sólo se participa en lo que uno puede y decide realizar efectivamente.

- b) La participación se da en una distribución desigual de aportaciones de las personas que deciden tomar parte en algún asunto. Unos pueden aportar mayores esfuerzos, tiempo o recursos o ambos aspectos a la vez, mientras que otros serán de menor grado sus contribuciones, ante una insuficiencia de recursos o disponibilidad de tiempo o conocimiento, pero no por una falta de voluntad de participar y,
- c) La participación no puede producir siempre los mismos beneficios para quienes deciden realizar un objetivo compartido, porque no todos los individuos que participan desempeñan exactamente el mismo papel y a su vez, no se puede obtener siempre todo lo que cada persona desea” (Merino, 1997).

Efectivamente la participación es selectiva, pero cuando se trata de una necesidad de orden social y donde beneficia a la mayoría de personas de determinado conglomerado, creo que pasa lo selectivo a segundo termino. Siempre la participación será desigual desde el momento mismo del tiempo que cada individuo le puede destinar a una actividad que de entrada no es lucrativa y le quita horas efectivas para buscar por ejemplo, el sustento para su familia, siempre habrá quien participe más y quien participe menos, lo importante es participar todos con el tiempo que a cada quien se lo permitan sus actividades comprometidas, respetables y particulares. Generalmente la participación provocará que alguien gane más y otros menos, es un tema que considero simplemente desde la óptica de la geografía, participación en busca de un objetivo común comunitario, ganará más quien este más cerca de donde se logre concretar determinado beneficio logrado a través de la participación.

Existe el riesgo de referir a la participación cuando se comparte poder entre los mismos, de referir a la participación cuando se comparte poder entre los mismos de siempre, para mantener estructuras de dominación o de explotación de recursos en beneficio de unos cuantos.

Cuando la participación depende de los mismos de siempre para lograr objetivos de otra índole, siempre será su principal obstáculo indudablemente.

Se trata de que la participación sea un proceso, en el cual dos partes o más se influyen mutuamente en la realización de un programa, proyecto u objetivo, para satisfacer necesidades colectivas con oportunidad y de forma confiable. Debe existir un compromiso de compartir el poder de decisión, ejecución y evaluación de la acción colectiva. Lo que supone que se debe de contar, previa a la participación y como medio indispensable, con la información suficiente, para conocer y conformar necesidades, que revele aspectos no identificados de la realidad específica, que orienten las decisiones y con ello, estimule la participación, la favorezca y la promueva.

La participación ciudadana es una acción colectiva que se despliega y origina simultáneamente en el plano social y en las decisiones del estado en sus diferentes niveles de decisión. “Esto es, no se trata de una acción exclusiva de una organización social; tampoco es acción dada al margen o fuera de los contornos estatales, ni un ejercicio limitado por los contornos de la esfera social o estatal que la origina. La participación ciudadana es un tipo de acción colectiva mediante la cual la ciudadanía toma parte en la construcción, evaluación, gestión y desarrollo de los asuntos públicos, independientemente de las modalidades (institucional-autónoma) por las que refiere esta misma discurra”. (Alcantara, 1995).

Si hablamos de la participación ciudadana estamos hablando de un gran grupo que interviene como parte de la gestión, en la que pueden aportar ideas como parte de la ciudadanía que va en beneficio de su propia comunidad. Es importante esta participación ya que como ciudadanos son los que pueden ver de más cerca los problemas que aquejan tanto en el plano social como en las necesidades de cada barrio, colonia y/o comunidad.

“La participación ciudadana son los procesos mediante el cual, los habitantes de las ciudades intervienen en las actividades públicas con el objetivo de presentar sus intereses particulares, señala además que los ciudadanos se involucran en la elaboración, decisión y ejecución de asuntos públicos que les afectan, les competen o, simplemente, son de su interés. Entendida así, podría afirmarse que este tipo de interacción particular entre los individuos y el estado, es una relación concreta entre el estado y la sociedad, que ayudan a la construcción de carácter de lo público”. (Ziccardi, 1998).

Con la participación ciudadana los habitantes expresan de forma particular las necesidades o problemas que se presentan con el fin de que estos puedan ser tomados en cuenta en el aparato gubernamental y de alguna manera pueda haber una relación entre el estado y la sociedad.

Esa relación concreta o binomio perfecto que articula decisiones entre el estado y la sociedad a través de procesos reales y democráticos, generalmente siempre logran generar sinergias y con objetivos claros y precisos llevan beneficios concretos y tangibles en cada uno de los asentamientos humanos de cualquier sociedad. La participación ciudadana es el instrumento mas valioso de un gobierno para lograr resultados positivos importantes, sin ella, el estado comete excesos y en la ciudadanía hartazgo.

Por otro lado también se menciona que la participación ciudadana “es un concepto empleado para designar un conjunto de procesos y prácticas sociales de muy diversa índole. Ha conducido a un empleo analítico bastante ambiguo. La riqueza como la multiplicidad de nociones que ha permitido acotar, cada vez con mayor precisión, los actores, espacios y variables involucradas, así como las características relativas a la definición de este tipo de procesos participativos. La participación es una acción racional e intencional en busca de objetivos específicos, como puede ser, tomar parte en una decisión, involucrase en alguna discusión, integrarse o simplemente beneficiarse de la ejecución y solución de un problema específico y concluye, que es fiscalizar el cumplimiento de acuerdos y fallos previos, así como el desempeño de la autoridad política”. (Velasquez y González, 2003).

La participación ciudadana se considera a los procesos que se dan en el ámbito de la sociedad en la cual los ciudadanos participan con ciertas características en los que su participación puede ser con objetivos específicos bien para dar solución a un problema o simplemente para beneficiarse de la ejecución.

Por supuesto que la participación ciudadana se da de forma racional y también por intereses de quienes participan, finalmente ese es el propósito, pensar en que es lo mas urgente y necesario involucrarse en los procesos de decisiones y obtener los beneficios de obtener mejoras para tu barrio, colonia o comunidad, siempre estarán permitidos y serán siempre

validos, exceptuando que se realicen los procesos con matices de generar procesos de corrupción, esto último inhibe mas qué cualquier otro factor a la democracia participativa y en consecuencia a la participación ciudadana.

“La participación ciudadana se asocia regularmente en un ámbito macro y en otro de carácter micro. En el primer nivel, se resaltan las bondades de esta acción colectiva en la conformación del ideal democrático aperturado por el estado, como socialización de la política, en contexto institucionalizado y/o autónomo que da margen al progreso de la gobernabilidad democrática o como una dinámica que da vía a la participación activa y dinámica de los ciudadanos que permite la modernización de la gestión pública, la satisfacción de las necesidades colectivas, la inclusión de los sectores marginales, del pluralismo ideológico y el desplazamiento de la democracia representativa por la democracia sustantiva” (Borja, 2000).

A partir de lo expuesto por los autores podemos definir a la participación ciudadana como el conjunto de acciones a través de las cuales la ciudadanía se involucra en la elaboración, decisión y ejecución de asuntos públicos; cuya finalidad principal es dar solución a problemas que les afectan o que son de su interés. Toda participación ciudadana conlleva a la fiscalización del cumplimiento de acuerdos, así como el desempeño de las autoridades, teniendo esto un efecto positivo en el ámbito económico, social y político de cualquier gobierno.

## **2.2 TEORÍAS SOBRE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

### **Teoría democracia deliberativa de Jürgen Habermas**

Según Habermas (1998) sostiene: “los procedimientos por sí solos no pueden producir legitimación, requiere ser legitimado. Relaciona el problema de la participación con la legitimidad. Destaca la creatividad de los procesos políticos participativos, ya que permitirán explicar, descubrir o construir intereses universales con consensos políticos” (p. 123).

En efecto, la noción de política deliberativa ha sido presentada por Habermas para superar el impasse que se produce entre la defensa de la primacía de los derechos humanos individuales, liberalismo y los que ponen el acento en la idea de soberanía popular y

republicanismo igualitario. Así para Habermas, si bien ciertos presupuestos del estado de derecho, por ejemplo: la generalidad de la ley, son importantes, el contenido normativo de los derechos humanos no puede ser capturado totalmente sólo mediante la gramática de las leyes generales y abstractas como suponía Rousseau, ya que la forma semántica de los preceptos universales no garantiza definitivamente la construcción de una legitimidad justa.

De acuerdo a Habermas (1998) manifiesta: El sistema político se mueve por una lógica de poder y que sus principales decisiones en un estado de derecho, que debe expresarse como derecho positivo. El pueblo emana todo el poder organizado, no tiene capacidad de decidir ni actuar y los más serios esfuerzos de gestión se frustran por las resistencias de obstinación sistémica y poder administrativo. Existe un autogobierno que no consiste en la soberanía por el pueblo, sino en la realización de la voluntad popular como procedimiento. (p. 34).

Ello es así porque indisolublemente unido a la idea de modernidad aparecen fenómenos como la secularización, progreso en el conocimiento y la ciencia material metodológicamente, primado de la razón, ilustración, derecho natural, libertad, tanto personal como económica, de mercado, igualdad ante la ley, abolición de privilegios y estamentos, propiedad privada, derechos del hombre, estado de derecho, soberanía popular, constitución, parlamento, burocracia y centralización.

### **Teoría democracia participativa de Carole Pateman**

Pateman (1991) la teoría de la democracia participativa expresa: El papel significativo en la formación de la voluntad y de la opinión, acentuando el papel de la educación a través de la experiencia política en la que el ciudadano aprende a tolerar la diversidad, a desarrollar la virtud cívica, a moderar el fundamentalismo y el egoísmo. La democracia participativa recae en la función educativa de la participación. (p. 44).

De acuerdo a esta teoría los individuos y sus instituciones no pueden considerarse de manera aislada. La existencia de instituciones representativas a nivel nacional, no son suficiente para que haya participación democrática. Para alcanzar la máxima participación de todos, esto es, que exista participación en la base de la sociedad, ésta debe ubicarse tanto en los niveles

institucionales como en otras esferas, como capacitación y entrenamiento social, para la democracia, de ese modo podrán desarrollarse las necesarias actitudes individuales y las cualidades psicológicas. Tal situación no es favorecida por la puesta en práctica del liberalismo, sin verse además, posibilidades de que eso llegue a suceder si no hay substantivos cambios.

Si bien los modelos teóricos de participación democrática, aparecen como alternativa de la nueva izquierda, no deben ser entendidos como "contra modelos", reactivos a la nueva derecha; de lo que se trata más bien es de un intento de abordar los problemas de la democracia contemporánea en atención a las demandas de la época en sociedades de mercado.

Parte de las ideas centrales del modelo de participación democrática, es recogida por Pateman, de los mencionados teóricos que constituyen para nuestra autora un modelo democrático. Ellos proporcionaron la base de las concepciones actuales de la teoría de participación democrática.

### **Teorías de Ramírez Saiz**

De acuerdo a Ramírez (2013) “la participación ciudadana depende de una elección teórica, formulada de manera explícita o implícita en el discurso. No hay concepciones y actitudes neutras sobre la participación ciudadana o cualquier otra realidad sociopolítica” (p. 45). De hecho, las teorías existentes se construyen en base a una problemática teórica, debe ser especificada y argumentada en cada caso. Las posiciones de los principales autores y también de Ramírez sobre participación ciudadana es que pueden estructurarse en torno a tres enfoques teóricos básicos: El liberal, el comunitarismo cívico y el republicano.

### **La teoría liberal**

Según Ramírez (2013) afirma en este enfoque “las libertades y los derechos del individuo ocupan un lugar central. La finalidad de los derechos humanos es operar como límites al poder del Estado. Es decir, protegen a los individuos respecto de los posibles abusos de la autoridad, la vida privada prevalece sobre la esfera pública. (p. 38).

El Estado es un factor que priva la libertad individual. El reconocimiento de los derechos humanos sirve para limitar la intervención del Estado y la de los otros individuos. Respeta las responsabilidades del ciudadano, pero privilegia sus derechos individuales y relega los colectivos. La participación ciudadana es requerida solo en la medida en que resulta necesaria para proteger las libertades y derechos básicos de las personas. Tiene únicamente, por tanto, esa función instrumental o de respaldo a los derechos individuales.

### **Teoría comunitarismo cívico**

De acuerdo a Ramírez (2013) esta teoría enfatiza: Las vinculaciones sociales o el carácter social del ciudadano y sus lazos de pertenencia. Lo concibe como miembro de una comunidad. Resalta la identidad colectiva y las diferencias culturales. Privilegia un tipo de ciudadanía constituida por valores morales compartidos y organizados alrededor de la idea de bien común. (p. 39).

La participación ciudadana es el pilar central. Enfatiza las responsabilidades o deberes por encima de los derechos. Sitúa y arraiga al ciudadano en su comunidad y lo dota de un sentido de pertenencia a ella y de obligación moral para promover el bien social comunitario y solidario. Este modelo se basa en una visión de la sociedad como una comunidad pequeña y casi homogénea. Esta visión es difícil de compaginar con el pluralismo constitutivo de la democracia moderna, la cual respeta la diversidad y las diferentes formas de individualidad.

### **Teoría republicanismo**

Según Ramírez (2013) este modelo: Resalta los lazos cívicos que se crean entre los miembros de un estado nación. Concibe a la ciudadanía como la participación en una comunidad política. Atribuye un papel central a la inserción del individuo en ella. Según el republicanismo, es ciudadano quien participa activamente en la esfera pública, a través del debate y de la elaboración de decisiones públicas. (p. 40).

Cuando los ciudadanos están involucrados en el debate político, las leyes y las políticas de estado no aparecen como imposiciones desde fuera, sino como el resultado de un acuerdo razonable entre ellos. El republicanismo resalta el valor intrínseco que tiene la participación

para quienes la ejercen. Pone el acento en las competencias o virtudes del ciudadano. Éstas consisten en ser participativo, responsable, solidario y comprometido con el bien de la comunidad política. El individuo alcanza la condición de ciudadano no tanto con el reconocimiento de determinados derechos sino a través del ejercicio de los deberes cívicos. Asimismo, se advierten acercamientos o elementos de convergencia entre estas teorías.

### **Tipos de participación social en intervenciones de desarrollo**

De acuerdo a Aedo (2004) habla de las tipologías de participación en políticas públicas o acciones de desarrollo, las cuales se pretenden aplicar a lo observado en la práctica. Según esta tipología, existirían tres formas puras de participación: instrumental, consultiva, gestionaría. (p. 62)

Aedo (2004) expresa: La participación Instrumental: es un nivel mínimo de participación. Tiene la finalidad de informar a los destinatarios de la oferta pública del estado, por lo que se puede considerar que su grado de influencia es mínimo en la toma de decisiones propiamente tal, ya que la oferta en general viene definida desde los canales institucionales del área correspondiente. (p. 62).

Este tipo de participación también la podría definir como burocrática, ya que solo se informa sobre lo establecido como las invitaciones anuales a cubrir los compromisos de pago de impuesto predial o el pago de servicio de agua potable para el caso de los municipios en México. Se puede considerar que este tipo de participación tiene una participación mínima en las decisiones de la oferta pública. Cumple más que nada la función informativa.

Aedo (2004) dice: La participación consultiva tiene como propósito preguntar a los destinatarios sobre cuestiones relevantes a los programas públicos, pero no asegura la inclusión de las opiniones en el desarrollo de éstos. Los temas que se consultan vienen dados desde la institucionalidad. (p. 63).

La participación consultiva si tiene una acción de mayor peso en la toma de decisiones en los programas públicos, los contenidos están relacionados con la institucionalidad. Creo que son procesos de participación en donde el estado consulta lo que le conviene simplemente para

legitimar las decisiones que previamente a tomado, sus resultados son perfectamente anticipables y esperados. El mejor ejemplo de este tipo de participación son las consultas que a finales del año 2018 implemento el gobierno federal en México.

Por otro lado Aedo (2004) sostiene que: La participación gestonaria “genera capacidades en la comunidad y supone la existencia de liderazgo social e información para actuar como interlocutor de agencias locales y estatales. Supone una influencia mayor en la toma de decisiones, pues los destinatarios son considerados como gestonadores de programas estatales. (p. 64).

Este tipo de participación tiene mayor participación en la toma de decisiones, mantienen liderazgo para activar la relación en el ámbito local y estatal. En este tipo de participación surgen liderazgos espontaneos en los barrios, colonias o comunidades que contagian a sus vecinos y logran concensar en busca de que las mejores obras o acciones con cargo a los presupuestos públicos puedan destinarse en su asentamiento humano, se autopromueven, consensan y toman una decisión para beneficio colectivo. Este tipo de participación considera este estudio que es el necesario para el ejercicio de los recursos del Ramo 33 en México.

### **2.3 DEFINICIÓN DEL MUNICIPIO**

La noción del municipio es empleada con una gama de significados que le son atribuidos, conforma a la aportación que realiza cada tratadista, lo que da lugar a diversas interpretaciones, las cuales, en algunos casos, llegan a coincidir en ciertos aspectos o bien a deferir e incluso resultan incompatibles.

Esto manifiesta que no existe una definición universal sobre la noción del municipio, por lo que es conveniente iniciar por analizarlo etimológicamente y después tratar de delimitar su significado en el debate de la percepción conceptual, para los efectos del presente trabajo.

“El término municipio proviene del latín *municipium*, que es la unión de *munus*, que significa carga, cargo, oficio, deber función u obligación de hacer algo, y de *capio, capere*, que quiere decir tomar, adoptar. Los Romanos ingresan el vocablo *municipium* para describir las relaciones instituidas entre Roma y las ciudades incorporadas por la vía de la conquista,

cuyos habitantes, por este motivo, al adoptar (*capere*) la calidad de ciudadanos de Roma, estando obligados a participar todos en las cargas (*munus*). A cambio de esto, a los pueblos sometidos se les permiten formas de autogobierno en base a un imperialismo descentralizado, en el que se consideran determinadas libertades interiores, como elegir a sus magistrados, organizarse políticamente, llevar la administración de la ciudad dentro de los límites jurídicos fijados por las leyes” (Burgoa, 1991) expedidas por el gobierno Romano.

Consecuentemente, “la voz de *municipium* comprende a la forma de organizacional jurídica, política y administrativa de una comunidad itálica mediante la cual sus miembros tomaban a su cargo ciertas tareas personales u obligaciones tributarias o servicios en favor de Roma, que correspondía a la vida comunitaria” (Fernández, 2002).

En los usos del término del municipio, se establecen distintos enfoques sobre la naturaleza del mismo, de las cuales se pueden identificar tres corrientes: la que concibe al municipio como poder público, la que lo considera como ente administrativo y la tendencia municipalista. Cada una de estas perfila diferentes características.

“La postura doctrinal que concibe al municipio como un poder público, considera que el municipio se constituye en una dimensión horizontal igual que los poderes regional y nacional” (Fernandez, 2002), que actúa en una esfera de acción que le es propia y no encomendada.

Moisés Ochoa Campos (Ochoa, 1995) se puede inscribir en esta misma línea, al definir al municipio como poder autónomo, integrador de un poder soberano y a la vez reconocido por éste. Asimismo indica que el municipio es la institución primaria sociopolítica por excelencia.

Una corriente opuesta a la anterior, está representada por el pensamiento del derecho administrativo, la cual considera al municipio como descentralización administrativa por región o territorial. Es decir, como forma de organización de prestación de servicios públicos sin facultades políticas, que responde los requerimientos de la población asentada en una circunscripción territorial determinada.

Al respecto, el tratadista Gabino Fraga (Fraga, 1992) concibe al municipio como forma de descentralización por región, la cual consiste en la instauración de una organización administrativa que se encarga de atender los intereses colectivos de una población radicada en una determinada circunscripción territorial. El municipio, agrega Fraga, *“es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada. (Idem)”*.

La percepción que establece al municipio como descentralización administrativa por región se identifica con la descentralización administrativa territorial, que Fernando Garrido Falla (Garrido, 1985) *“estima que el ente territorial aplicado a una persona jurídica pública constituye el municipio, donde la intervención administrativa de éste responde y es acorde al ámbito territorial delimitado”*.

El significado del municipio como descentralización administrativa por región, ha sido criticado por Miguel Acosta Romero (Acosta, 1995), *“quien considera que el municipio no tiene el carácter de forma administrativa descentralizada por región, ni puede restringir su actividad únicamente a la prestación de los servicios públicos, debido a que el municipio realiza múltiples actividades políticas, administrativas, socioculturales e incluye los servicios públicos; además, como órgano político-administrativo y persona de derecho público, no mantiene una relación jerárquica directa administrativa entre la administrativa pública centralizada federal o estatal, ya que los ayuntamientos son de elección popular directa y gozan de autonomía que les garantiza la Constitución Federal”*.

Una tercera posición identificada como municipalista, comprende al municipio con características amplias: como una institución jurídica, política, administrativa y social; con personalidad jurídica facultado para realizar diversas funciones públicas de modo independiente, subrayan el nexo social de comunidad para satisfacer los diversos propósitos que atañen a la vida vecinal, otorgan importancia al elemento territorial determinado en que se asienta la asociación de vecindad y, en cierto grado se le sujeta a otra entidad organizacional y territorial más amplia al considerarlo como base de ésta.

En esta óptica se tiene a Juan Ugarte Cortes, al definir al municipio como “una comunidad, asentada sobre un territorio, que cuenta con capacidad jurídica y patrimonio propios, al que se le reconocen derechos suficientes para atender las necesidades de su población y auto-organizarse libre y democráticamente” (Ugarte, 1985).

Arturo Pontifes Martínez, en esta misma corriente, sostiene que el municipio es *“la conjunción política y social de la comunidad que se manifiesta en una organización jurídica y territorial, que le asegure un gobierno propio con un carácter representativo del interés colectivo y que sea a la vez el medio de enlace directo con el Estado”* (Pontifes, 1988).

Consideramos de gran acierto la definición aportada por Jorge Fernández Ruiz, quien abunda sobre esta corriente de forma más extensa, al señalar que el municipio constituye *“la personificación jurídica de un grupo social humano interrelacionado por razones de vecindad permanente en un territorio dado, con un gobierno autónomo propio, sometido a un orden jurídico específico con el fin de preservar el orden público, asegurar la prestación de los servicios públicos indispensables para satisfacer las necesidades elementales de carácter general de sus vecinos y realizar las obras públicas locales y las demás actividades socioeconómicas requeridas por la comunidad”* (Fernandez, 1997).

Esta definición otorga mayor amplitud al significado del municipio, al identificar los elementos jurídico y territorial, el poder autónomo, la vecindad como forma de convivencia social, así como la ejecución de las obras y servicios públicos y de tipo socioeconómico que debe desempeñar en atención de la colectividad.

Reynaldo Robles Martínez se inscribe en esta misma posición, al indicar que el municipio *“es una persona jurídica integrada por una asociación de vecindad asentada en una circunscripción territorial que es la base de la división política, administrativa y territorial que es la base de la división política, administrativa y territorial de una entidad; constituye un nivel de gobierno con capacidad jurídica, política y económica para alcanzar sus fines y autogobernarse, con sujeción a un orden jurídico superior”* (Robles, 2000).

A Carlos Quintana Roldán se le puede vincular a esta corriente, al manifestar que el municipio debe considerarse como *“institución jurídica, política y social, que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, que está regida por un consejo o ayuntamiento, y que es con frecuencia, la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de un Estado”* (Quintana, 2001).

Las características que aportan tanto Quintana Roldán y Robles Martínez, de las que estamos de acuerdo en general, se asemejan, reiteran los elementos que integran al municipio tanto en su constitución, organización, capacidades y fines. No obstante disintimos de estos autores al considerar al municipio como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados.

Este aspecto considerado por los distinguidos municipalistas, estimo que no debe comprenderse al municipio como base ya sea de la división territorial o de la organización política y administrativa de la entidad. Esta noción resulta tradicional y ha contribuido a sostener la naturaleza jerárquica entre los municipios y las entidades. Hoy en día y si se toma en cuenta los procesos de democratización, los municipios deben considerarse parte y no base de la división territorial o de la organización política y administrativa de la entidad. En tanto que los municipios son parte de un todo territorial y organizacional tanto político como administrativo con el que pueden guardar una relación coordinada, de cooperación y autónoma. Esta es sólo una condición que resulta fundamental para suprimir las formas de supeditación conceptual entre los municipios y las entidades.

El examen anterior de los criterios doctrinales sobre el significado del municipio de distintos autores, permite intentar determinar un concepto del municipio.

Por lo tanto, comprendemos al municipio como una institución constitutiva de la vida pública, integrado por una comunidad social asentada en un territorio determinado, con personalidad jurídica y organización político-administrativa, que tiene como propósitos solventar y gestionar las diversas exigencias e intereses para el desarrollo de la comunidad,

con facultades normativas reconocidas como parte de la división territorial y de la organización política y administrativa de una entidad.

## **2.4 EL GOBIERNO LOCAL**

Hoy en día, la importancia de los gobiernos locales se puede vincular como parte de las transformaciones estatales y por los procesos de democratización del poder que llegan con intensidad en diferentes naciones del mundo.

Como parte de las transformaciones estatales, el auge de los gobiernos locales se desenvuelve por los cambios que realizan los estados nacionales para llevar a cabo acciones de descentralización hacia los gobiernos locales, para que éstos impulsen su desarrollo, ante los procesos de la centralización improductiva y en la afirmación de la identidad y voluntad de autonomía local en los procesos de la globalización.

Los procesos centralizadores como formas de gobierno en la construcción de las naciones, para el logro y consolidación de las condiciones materiales para el desarrollo nacional, han enfrentado a la larga, un desenvolvimiento desigual, ante la falta de generar los contrapesos suficientes que permitan superar el desarrollo privilegiado de ciertos sectores, regiones y localidades en contraste con otros, que se encuentran en condiciones de atraso. Asimismo, los procesos centralizadores no han dejado de contener limitaciones (por ejemplo, la astringencia de recursos públicos, recortes de programas sociales y productivos), para satisfacer un sinnúmero de exigencias de la vida social a escala local. Estos aspectos de la centralización, manifiestan los rendimientos decrecientes para elevar la calidad de vida de la sociedad y son causa para llevar a efecto acciones de descentralización hacia los gobiernos locales.

Por otra parte, los procesos de integración internacional que realizan los Estados nacionales, basados en la confianza de las decisiones y acciones fundadas en los proyectos globales, de economías de mercado abiertas e integradas a escala mundial, conducen a genera a la vez, acciones para el impulso a una nueva perspectiva de la identidad local, como es el de obtener

resultados de proyectos de desarrollo en los ámbitos jurídico, político, económico y social a escala local.

Para tal efecto, los estados nacionales que han emprendido acciones para descentralizar atribuciones y funciones hacia los gobiernos locales, es la búsqueda por reivindicar el desarrollo local ante grandes diagnósticos y actividades pretendidamente incluyentes de la totalidad.

Las transformaciones estatales que tienen por base la descentralización como proceso, intentan resolver cuestiones pendientes, como la autonomía local y la participación en las acciones de los distintos órdenes de los gobiernos para vigorizar el desarrollo local.

Este contenido estatal, es acompañado por políticas económicas de ajuste y de austeridad en el gasto público, así como por proceso de disminución del papel del Estado en la economía y del fortalecimiento de una economía de libre mercado.

Antes estas cuestiones planteadas, el reto es redefinir el papel que debe desempeñar actualmente el gobierno local en las transformaciones del Estado, bajo las condiciones de las competencias normativas, funciones y recursos insuficientes que dan origen a una contribución limitada en el desarrollo nacional.

Esto implica reconocer que las determinaciones del gobierno local, se encuentran en los aspectos específicos, tales como: la regulación de la vida social, la realización de los servicios públicos, el desarrollo urbano, rural y asistencial, entre otros, que le corresponden cumplir al Estado en el ámbito territorial delimitado y que está dentro de los grandes problemas estructurales.

Es indispensable repensar el papel que el Estado debe asumir en las arduas transformaciones y en la construcción de los procesos descentralizadores que sean expresión del tejido social. En esta tarea, al gobierno local, le corresponde ser constitutivo de la promoción del desarrollo social particular, que es parte integrante del sistema estatal y de la vida social en general.

Se puede comenzar por consolidar las acciones del gobierno local que tiendan a institucionalizarse, como las que existen o aquélla que se funda para la solución de problemas de la colectividad local, que pueden presentar formas variadas y de duración corta o prolongada según la magnitud de los problemas que se atiendan. La autonomía para gobernar significa la propia acción del gobierno y la institucionalidad comprendida como un sistema de aptitudes que se orientan a la contención, tratamiento y solución de problemas.

La fortaleza de los gobiernos locales no radica sólo en su sistema de autoridad. Tiene su base principal en que sus instituciones públicas tengan capacidad para encauzar iniciativas, regular conflictos, multiplicar consensos, mejorar el bienestar social y coadyuvar a que los valores de la autonomía se reconozcan como parte de su sistema de vida.

Esto resulta difícil llevarlo a cabo por instituciones fuertemente centralizadas, con sistemas rígidos de poderes jerárquicos, con estructuras concentradoras de altos niveles de atribuciones, autoridad, recursos y decisiones que ofrezcan modelos pertinentes para atender las realidades sociales para cada escala local.

Cada barrio, colonia o comunidad; constituye una diversidad de exigencias que deben de ser atendidas por las instituciones públicas de los gobiernos locales, para integrar de forma efectiva el desenvolvimiento nacional; sobre todo, cuando se tienen realidades sociales locales con demandas diversas.

Los gobiernos locales como instituciones jurídicas, políticas y administrativas descentralizadas del Estado, en tanto se consideren como unidades de un sistema de órdenes de gobierno horizontal, implican la generación de estructuras abiertas y participativas que motiven o surjan de la acción de los actores locales, con lo que hagan viable la construcción de opciones a los requerimientos particulares.

Se trata de constituir gobiernos locales que conlleven a la realización de tareas públicas conjuntas, entre el gobierno y la ciudadanía, que tomen en cuenta la opinión pública, la participación ciudadana y las iniciativas de los grupos no gubernamentales e ingresen a su

agenda institucional los valores de la responsabilidad pública, rindan cuentas a la sociedad, corrijan errores y omisiones y que interactúen con los ciudadanos.

También está el desenvolvimiento de los gobiernos locales inscritos en las tendencias de cambio generadas por los procesos de democratización del poder en diferentes países del planeta, así como por la globalización económica, la apertura e integración de mercados nacionales, entre otros aspectos, con lo que se llega a otro modelo de desarrollo, lo que exige el construir otro modo de ser y de actuar al gobierno local.

En la tendencia de la democratización del poder, los gobiernos locales tienen como tarea condensar los valores del cambio democrático y promoverlo. En tiempos de la democracia representativa y la democracia directa, es importante que el gobierno local tenga la aptitud para institucionalizar, que no controlar, las diversas manifestaciones de los ciudadanos. Cuando la institucionalidad de los gobiernos locales es producto de combinar legalidad, legitimidad, autoridad y participación, es posible constituir instituciones autónomas que atiendan el interés público local, con mayor participación en las decisiones, en la gestión pública y solución de los problemas colectivos, en suma, en las tareas de gobernar democráticamente.

“El papel de los gobiernos locales en la promoción de la democratización del poder se vincula con la innovación democrática representativa y directa. En el ámbito local tanto del medio urbano (barrio, colonias, ciudad) y rural, se pueden desarrollar nuevas formas electorales para elegir representantes de los intereses de la vecindad asentada en dichos espacios territoriales, a fin de que tengan representación en el dichos espacios territoriales, a fin de que tengan representación en el gobierno local y participen en las decisiones (democracia representativa); o bien, establecer formas de participación en la gestión y ejecución de programas públicos o en la cogestión y coejecución de obras públicas donde los beneficiarios participen directamente en la realización de las obras que son del interés público, así como instituir normativamente y hacer efectivos los mecanismos de consulta directa a los ciudadanos sobre asuntos políticos (plebiscito) o referidos a una disposición legal que afecte la vida local (referéndum), entre otras formas de la democracia directa, lo que acredite la

actuación del gobierno local conforme a los intereses ciudadanos. Se trata de que la democracia representativa y directa se renueve y vigorice en el ámbito local para el desarrollo de éste” (Cabrero, 1995).

La democratización del poder, también implica ampliar las competencias a los gobiernos locales que les permitan mayor grado de autonomía y libertad de actuación para atender la diversidad de problemas que les corresponden y a la vez, impulsar el desenvolvimiento.

El aumento de competencias de los gobiernos locales debe incluir aquellas materias que demandan mejorar la vida social, que se consideren problemas prioritarios o graves como temas de empleo, economía, salud, vivienda, seguridad pública, infraestructura social municipal, entre otros, que ningún gobierno local puede indicar que no es competente.

Por lo tanto, la amplitud de competencias debe permitir y facilitar la actuación de los gobiernos locales en campos distintos, “tales como: *a)* Los orientados a la promoción económica local que requieren que el gobierno local tenga competencias para crear bancos con líneas de capital de riesgo, para promover empresas mixtas competitivas en el sector privado, para realizar campañas internaciones que atraigan inversionistas, para promover y crear parques industriales, para establecer oficinas de información y asesoría para empresarios locales e internacionales; *b)* Los destinados al desarrollo urbano, que implican que asuma un nuevo rol, con competencias de promotor y liderazgo en la definición de las grandes obras públicas que financia el Estado, de uso de áreas aptas para el desarrollo urbano y la vinculación con la ejecución de proyectos en la posibilidad de establecer consorcios para ejecutar obras, de atribución de expropiación para realizar obras públicas; *c)* Los requerimientos de competencias en infraestructuras de telecomunicaciones, en campos empresariales como autorización de emisoras de radio y televisiones locales y el servicio de televisión por cable local; *d)* Las competencias para asociarse con otras instancias gubernamentales fuera de la entidad federativa sin intermediación de las autoridades estatales y, *e)* Generar la Infraestructura Social básica en barrios, colonias y comunidades en zonas rurales y urbanas con índices de pobreza y rezago social de su población para

insertarlos dentro de esquemas de competitividad para el desarrollo económico que exigen los nuevos tiempos” (Borja, 1997).

Las competencias de los gobiernos locales con que regulan la vida pública, deben otorgar más poder de decisión y acción, para generar recursos y medios para atención eficaz del ámbito local.

En tanto se reconozca al gobierno local con capacidad jurídica, política y administrativa con la que puede intervenir en las distintas esferas de la vida local, para producir las condiciones materiales de vida, en el seno en que se sitúan los intereses locales y las potestades para atenderlos, se puede lograr elevar el nivel de desarrollo, disminuyendo la pobreza, el rezago social y los desequilibrios socioeconómicos.

En esta tarea, al gobierno local le corresponde ser constitutivo de la promoción del desarrollo local, que es parte integrante del sistema estatal y de la vida social democrática en general.

## **2.5 LA DEMOCRATIZACIÓN Y SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA MUNICIPAL**

En la actualidad, las realidades de los municipios con deterioros y desequilibrios económicos y sociales, se encuentran inscritas en las transformaciones que ha estado viviendo México, tales como: la integración económica en bloques comerciales, el repliegue del Estado en el campo económico, la democratización del poder político y los procesos de descentralización hacia los estados y municipios.

“En los cambios que se producen a escala nacional, el Estado mexicano asume el proceso de reforma orientado a producir las modificaciones en los campos políticos, económicos y sociales que involucran diferentes aspectos que, entre otro orden de asuntos, comprenden: la reordenación y funcionamiento de las instituciones públicas que posibilitan la continuidad del Estado de derecho, la recomposición en las relaciones de poder” (Fuentes, 1996) y la elaboración, procesamiento y promoción de respuestas para el desarrollo de la comunidad social municipal.

La reforma del Estado mexicano iniciada desde 1982, aún en curso, cuyo contenido orientado a los procesos de la democratización del poder y las acciones de descentralización hacia los

municipios, tiende a fortalecer y reactivar la vida municipal para atender los asuntos públicos.

## **2.6 LA COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL ENTRE LA FEDERACIÓN Y LOS GOBIERNOS LOCALES**

En los últimos veinte años, con los procesos descentralizadores que realiza el Estado mexicano, resulta importante la coordinación intergubernamental entre la Federación, los estados y los municipios, sobre todo cuando se procura establecer formas de vinculación más equilibradas y horizontales que den paso a una convivencia equitativa y funcional entre los tres órdenes de gobierno para atender los diversos asuntos públicos de su competencia.

Hasta inicios de la década de los años ochenta, la coordinación intergubernamental se mantuvo, en lo general, el régimen de la libre concurrencia que se conducía de manera muy poco ordenada y reglamentada. Esto es debido a que se había venido configurando la forma de gobierno presidencial con amplias facultades constitucionales y legales que fortalecían a la Federación en detrimento de las entidades federativas y de los municipios.

Lo anterior, “implica determinar las características que ha asumido la coordinación intergubernamental en el trayecto de los cambios producidos, en la Federación, los estados y los municipios” (Ortega, 1988), incorporados por los procesos de la descentralización generada a través de los instrumentos normativos para la planeación, los convenios para el desarrollo y para el financiamiento, que constituyen una parte fundamental con que se desarrolla la vida municipal en México.

## **2.7 LA COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL PARA LA PLANEACIÓN**

### ***Precedentes***

Desde los años treinta hasta los principios de la década de los ochenta, la coordinación intergubernamental entre la Federación, estados y municipios tiene por antecedentes los procesos de la planeación en un régimen jurídico poco funcional, donde las atribuciones del Ejecutivo Federal propician la concentración de las decisiones que tienden a ajustarse a una

relativa forma de coordinación intergubernamental y con las organizaciones de la sociedad civil.

Estas formas de coordinación se producen mediante disposiciones legales en materia de la planeación, la creación de consejos, planes para el desarrollo nacional, comisiones y programas.

Así, con la Ley sobre Planeación General de la República (Ley sobre Planeación General de La Republica, 1930), publicada en 1930, se establece la primera disposición legal para las actividades de la planeación, así como para la coordinación de las dependencias de la administración pública federal centralizadas, territorios de la República y con la participación de instituciones públicas y privadas, para conducir las actividades del sector público dirigidas a realizar el inventario de recursos del país y para crear la infraestructura para apoyar el proceso de industrialización.

Posteriormente en 1933, se publica la Ley que establece la creación del Consejo Nacional de Economía, (Ley que establece el Consejo Nacional de Economía, 1933) la cual dispuso la integración de una instancia de consulta con la finalidad de asesora el Ejecutivo Federal en materia económica, para presentar propuestas e iniciativas a manera de política económica y realizar las investigaciones necesarias para cumplir con las atribuciones mencionadas. El Consejo estaría integrado por representantes del Gobierno Federal, representantes de los Consejos locales de economía de cada entidad federativa, representantes empresarios, obreros, profesionista y técnicos en asuntos económicos, con el propósito de impulsar el desarrollo económico del país.

“El primer Plan Sexenal 1934-1940 contenía un conjunto de postulados generales de política económica, donde el tipo de planeación quedaba circunscrita al ámbito del sector público federal y la estructura del documento respondía a la organización y actividades de la Administración Pública Federal, sin que observe propósitos para la coordinación entre la Federación, estados y municipios” (Antología de la Planeación en México, 1985).

“En el Plan Sexenal 1941-1946, aunque seguía en lo fundamental los lineamientos del primero, el documento pugna por una mejor coordinación entre el gobierno federal, estatal y municipal a través de convenios” (Segundo Plan Sexenal 1941-1946, 1941).

En 1942, en el gobierno del presidente Manuel Ávila Camacho, se establecen los Consejos Mixtos de Economía Regional (Diario Oficial de la Federación, 1944), cuya actividad principal sería realizar estudios socio-económicos para cada entidad federativa, integrado por los representantes de las dependencias y entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, de las entidades paraestatales de las Administración Pública Federal, de las entidades federativas, así como por representantes de los sectores productivos. Los Consejos serían presididos por los gobernadores de los estados. No obstante, las opiniones, resultados de los trabajos y proyectos no tenían un carácter obligatorio para que los realizaran el gobierno Federal o de los estados.

“Desde el año de 1947, se crean los organismos para el desarrollo regional que vinculan la labor y coordinación y promoción de autoridades de determinadas regiones de las entidades de la República, como fueron: La Comisión de Papaloapan en 1947, la Comisión de Río Grijalva, en 1951 y La Comisión del Río Balsas, en 1960” (Antología de la Planeación en México, 1985).

“En el Plan de Acción Inmediata 1962-1964, es un documento que vincula los intentos para organizar los programas de inversión para el desarrollo económico y social regional y coordinar las inversiones del sector público del gobierno federal con los estados. No obstante, la elaboración y ejecución de los planes regionales y su integración en el marco del plan nacional observan falta de organización técnica y administrativa para su vinculación” (Antología de la Planeación en México, 1985).

La Ley Federal de Planeación (Ley Federal de Planeación, 1965) que tuvo vigencia desde el 1 de enero de 1965, dispuso la integración de una subcomisión de coordinación regional cuya finalidad era formular el proyecto del Plan en el desarrollo de las diversas regiones del país, la cual a petición de los gobernadores de los estados prestaría la asesoría técnica para coordinar los planes de desarrollo de las entidades con el Plan Nacional.

Desde 1971, se fueron creando los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados (Diario Oficial de la Federación, 1977) en diferentes entidades de la República, los cuales dependían del gobierno federal y, en 1977, cumplen la función de asesorar y coadyuvar en la planificación y programación a los gobiernos estatales, con la colaboración de los sectores de la comunidad.

Dentro de la adecuación a los programa de descentralización del Ejecutivo Federal hacia los estados y municipios, se crea el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural establecido en 1973, orientado a canalizar recursos a zonas marginadas del país, que se incorpora a la política de fortalecer al federalismo. “Este Programa es redefinido en 1980, denominándosele Programa Integral para el Desarrollo Rural, cuya concepción fue promover el desarrollo autosostenido de las comunidades rurales, mediante la participación organizada de los beneficiarios para generar y retener excedentes económicos, canalizarlos hacia las inversiones productivas y garantizar el acceso a niveles mínimos de bienestar. Basó su operación en la capacitación a los gobiernos estatales y en mecanismos de coordinación interinstitucional a nivel estatal micro-región, así como la participación activa de los habitantes beneficiados” (Antología de la Planeación en México, 1985).

“El Plan Global de Desarrollo 1980-1982, considera la política de fortalecer el federalismo y continuar el impulso a las acciones de coordinación entre los tres órdenes de gobierno. Dicho documento sirvió de base para vincular los programas de inversión federal y los programas regionales, asimismo relacionó los programas del Convenio Único de Coordinación” (Antología de la Planeación en México, 1985). Las acciones de coordinación tuvieron por sustento fortalecer la capacidad programática de los estados y municipios, el empleo de mayores recursos públicos y financieros externos, con lo que se intenta conseguir el desarrollo regional equilibrado.

## **2.8 LAS ÚLTIMAS REFORMAS**

El Estado mexicano durante los años ochenta presenta rendimientos decrecientes para atender las exigencias nacionales y locales, ante las crisis políticas y económicas recurrentes y las restricciones financieras, se hizo necesario modificar la coordinación

intergubernamental entre la Federación, los estados y los municipios para fortalecer el desarrollo local.

Se establece un marco jurídico constitucional y legal, que otorga mayor funcionalidad a la coordinación intergubernamental entre las instituciones federales, estatales y municipales, asimismo permite desarrollar nuevos acuerdos de gobierno, con una tendencia que instituye formas de intercambio menos vertical.

En el gobierno del presidente Miguel de la Madrid Hurtado desde 1983, hubo importantes cambios al aceptar la vía de la descentralización para fortalecer la capacidad de gestión y conducción estatal y municipal, mediante la política de fortalecimiento del federalismo, que otorga un nuevo contenido al régimen Federal, pero sin dejar de observar limitantes que aseguren efectiva y plenamente la forma de gobierno federal equilibrada y funcional.

Los procesos de descentralización que se efectúan en tal perspectiva, subrayan la necesidad de la descentralización de acciones de la Federación hacia los estados y municipios, cuando se reconoce la magnitud de los problemas locales, acumulados y acrecentados ante los desequilibrios regionales generados por el patrón de desarrollo que inicia desde los años cuarenta y frente a la crisis irreversible del Estado mexicano centralizador e intervencionista, que inicia manifestándose con la crisis económica de los años ochenta, por la menor disposición de recursos públicos, austeridad financiera, ajuste de la política económica y la cancelación de programas gubernamentales de interés social.

“Esto permite advertir que el Estado mexicano no disponía de todos los recursos, ni todo lo podía atender, frente a gran cantidad de demandas, sobre todo los requerimientos sociales y económicos municipales que son acentuados por la profundización de la crisis. Asimismo, se hizo más patente que en los municipios, existían las inconsistencias financieras” (Antología de la Planeación en México, 1985) para lograr satisfacer las exigencias locales.

De este modo, las modificaciones institucionales dadas por la coordinación intergubernamental para la planeación se realizan con “las reformas a los artículos 25 y 26 de la Constitución Federal (Constitucion Politica de los Estados Unidos Mexicanos, 1983) y

en la Ley de Planeación (Ley de Planeación, 1983) en 1983, así como por el Plan Nacional de Desarrollo que cada presidente de la República formula a principio de su mandato conforme a lo dispuesto por los ordenamientos anteriormente señalados.

El artículo 25, atribuye al Estado mexicano facultades expresas para la rectoría del desarrollo nacional y por lo tanto, éste “planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional...” y, se subraya en dicho artículo, que al “...desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado...”. Cabalmente se le confieren al Estado las funciones de planeación, dirección y coordinación del desarrollo nacional con los distintos agentes públicos, sociales y privados, así como la de regulación, protección y promoción de las actividades económicas que involucran los bienes públicos.

El artículo 26 Constitucional obliga al Estado a organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional y garantiza la participación de los distintos agentes sociales con el propósito de ingresar sus demandas en el plan y programas de desarrollo. El Ejecutivo Federal conserva amplias facultades al determinar este precepto, que el Ejecutivo establecerá “...los *procedimiento de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo.*”. Asimismo, el texto del artículo referido, señala que el Ejecutivo fijará las bases para coordinar su acción con los gobiernos de las entidades federativas mediante convenios, así como para inducir y concertar con los particulares las acciones que éstos deben de realizar durante la elaboración y ejecución del proceso de la planeación.

Estas modificaciones a la Constitución, atribuyen la conducción de la economía nacional al Estado e instituyen, constitucionalmente, la participación coordinada de la Federación con las entidades federativas, así como de los sectores sociales y privados en el proceso de la planeación determinando sus ámbitos de competencia.

En la Ley de Planeación de 1983, que sigue vigente, abrogó la Ley Federal de Planeación de 1965, que reglamenta el artículo 26 Constitucional, estableció la integración y

funcionamiento del Sistema de Planeación Nacional y faculta al Ejecutivo Federal para elaborar, con la participación de los interesados, el plan nacional correspondiente, así como coordinar sus actividades de planeación con los estados y municipios con el propósito de que coadyuven a la planeación nacional en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones.

De este modo, conforme a lo dispuesto por el artículo 26 Constitucional y en la Ley de Planeación, se establece que la participación en el Plan Nacional de Desarrollo entre las autoridades federales y estatales se da una forma coordinada, respecto a los sectores sociales y privados de manera inducida y concertada y es obligatoria entre las autoridades federales.

En el desarrollo del Sistema Nacional de Planeación Democrática es reforzada la coordinación intergubernamental, mediante la promoción a su vez, con el desarrollo de sistemas estatales de planeación, establecidos en la normatividad de las entidades federativas integradas en las constituciones estatales y por las leyes de planeación estatales, así como con los sistemas municipales de planeación democrática municipales que, en esta materia, se fijan las bases, la organización y funcionamiento, (conforme a lo establecido con la Constitución Federal, de la entidad federativa del que los municipios son parte integrante), la ley de planeación federal, la ley de planeación estatal, la ley orgánica municipal y la reglamentación que emita el propio ayuntamiento en esta materia.

El Plan Nacional de Desarrollo que constituye el documento rector para el desarrollo de la vida nacional, vincula la actividad gubernamental de los tres órdenes de gobierno, al tener que observar y seguir los objetivos y lineamientos generales, la Federación, los estados y sus municipios en el diseño, elaboración y ejecución de sus respectivos programas y presupuestos, así como en los convenios de desarrollo que tengan vigencia, de acuerdo con la Ley de Planeación y con los principios del Sistema Nacional de Planeación Democrática establecidos en esta Ley.

“Los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal, creados como organismos descentralizados de los gobiernos estatales, son fortalecidos al ser incorporados a las acciones del Sistema Nacional de Planeación como la única instancia para la coordinación entre la Federación y las entidades federativas. Cuyas funciones principales son

compatibilizar las acciones de planeación entre los tres órdenes de gobierno; promover la participación para formular el Plan Estatal de Desarrollo, fomentar la coordinación entre las tres esferas de gobierno, promover la participación para formular el Plan Estatal de Desarrollo, fomentar la coordinación entre las tres esferas de gobierno y los sectores sociales y, privado para instrumentar a los planes estatales y programas federal, estatal y municipal, fungir como órgano de consulta tanto del gobierno Federal y Municipal” (Ortega,1998).

“Los referidos Comités, tuvieron por antecedentes a los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados, como se apuntó anteriormente, eran organismos federales de coordinación de las dependencias federales y de las entidades paraestatales que realizaban sus actividades para el desarrollo regional en los estados, pero incluía representantes estatales, de los ayuntamientos y agrupaciones sociales. En marzo de 1977, existían veinte Comités, siendo transformados a organismos descentralizados que además cumplirían la función de organismos revisores de Convenio Único de Coordinación” (Mendez, 1997). El 5 de febrero de 1981, se abrogó el Decreto que los instituye (Diario Oficial de la Federación, 1981) creándose en su lugar a los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo de los Estados, organismos que quedaban bajo la responsabilidad política y jurídica de los gobiernos de los estados. “Entre los propósitos de estos organismos, estuvo fortalecer la capacidad de formulación de los programas estatales de inversión, los cuales serían elaborados en el seno de los Comités, asimismo incluía el seguimiento y evaluación” (Vazquez, 1989). Con estos organismos, se trata de evitar los desequilibrios tradicionales entre la planeación nacional y los programas locales.

## **2.9 LOS CONVENIOS INTERGUBERNAMENTALES**

La coordinación intergubernamental fue fortalecida por el establecimiento del Convenio Único de Coordinación en 1977. Este fue el mecanismo de transferencia de recursos financieros a los gobiernos estatales para ejecutar programas de infraestructura básica de apoyo al desarrollo social con criterios y normas de operación establecidas y supervisadas por dependencias y entidades federales (Convenio Unico de Coordinación de la Presidencia de la Republica, 1976).

Estos convenios que anualmente el gobierno federal celebra con cada una de las entidades federativas, los cuales se refieren específicamente a los apoyos programáticos y presupuestarios particulares de cada uno de los estados, adquirieron el nombre de Convenio Único de Desarrollo en 1983, el cual fue considerado como el instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero de la política de desarrollo regional establecida en el Plan Nacional de Desarrollo, para la coordinación de los ejecutivos federal y estatal, para la realización de programas tendientes a lograr el desarrollo estatal, para la realización de programas tendientes a lograr el desarrollo estatal, el fortalecimiento municipal y la reordenación de la actividad económica del territorio nacional. El Convenio Único de Desarrollo trató de reforzar a los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal como únicos canales permanentes de coordinación entre las instancias federal, estatal y municipal.

En 1990, dicho Convenio es nuevamente modificado para incluir los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. En 1992, cambia de nombre por el de Convenio Único de Desarrollo Social, a través del cual el gobierno Federal y los estatales, definen las acciones para cada entidad federativa, asimismo prevé la participación de los municipios y el impulso de participación de los sectores sociales y privados en la ejecución de los Programas Sectoriales, Regionales y Especiales que se realizan de manera coordinada con los tres órdenes de gobierno, principalmente de las acciones derivadas del Programa Nacional de Solidaridad.

“El Programa Nacional de Solidaridad establecido en el gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari, fue el programa social fundamental de coordinación intergubernamental que incluyó a las instancias de los gobiernos federales y locales, así como la participación de comunidades y grupos sociales de los municipios, a través de los Comités de Solidaridad que eran definidos como una cesión del poder a estados y municipios y a la propia sociedad, como una contribución del federalismo” (El Programa Nacional de Solidaridad, 1994).

La coordinación intergubernamental en el periodo de gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari, se inscribe fundamentalmente en la nueva política social que se ejecuta mediante el programa social de corte federal.

En 1994, el Convenio de Desarrollo Social continuó siendo el instrumento para la coordinación intergubernamental entre la Federación y los estados, que incluyó también a los municipios, para la ejecución de las acciones derivadas de los programas a cargo de sus dependencias y entidades paraestatales, en congruencia con las estrategias y objetivos determinados en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y tomando en consideración el Plan Estatal de Desarrollo de cada Estado de la República.

“El Convenio de Desarrollo Social, en el año 2001, modifica los programas de desarrollo regional”, (Sánchez, 2002) en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006), para la coordinación entre el Ejecutivo Federal y los Ejecutivos Estatales, asimismo considera la participación procedente de los municipios y de los sectores social y privado. También vincula los programas sectoriales, regionales, institucionales y especiales de la administración pública federal con los de la administración pública estatal.

El convenio de Desarrollo Social durante el periodo del Presidente Felipe Calderón se mantiene prácticamente intacto al de su sucesor, seguramente por un tema doctrinal del partido que gobernó esos dos periodos gubernamentales. En síntesis, entre el año 2001 y el año 2012; ocurre el periodo de mayor descentralización para los municipios de México. Durante estos dos sexenios, los municipios del país fueron totalmente independientes para determinar en qué obras y acciones se invertían los recursos correspondientes al ramo 33. En este periodo los municipios aprobaban sin intermediarios de orden estatal ni federal, sin embargo; ese proceso fue acompañado de nula normatividad para que la participación de la ciudadanía fuera homogénea e incidiera en las decisiones del destino final de los recursos públicos.

El Convenio de Desarrollo Social que se signó en 2012 durante el periodo presidencial de Enrique Peña Nieto y que permanece intacto hasta la fecha, dio marcha atrás a todos los avances que en materia de descentralización de había avanzado. Nuevamente regreso a modelos de hacía 20 años y los municipios de México están a expensas de las decisiones del gobierno federal para ejercer los recursos del ramo 33. Los municipios no pueden aprobar

obras y acciones de manera unilateral y estos dependen de las dictaminaciones que hacen las delegaciones federales en cada uno de los estados de la república. Al día de hoy sigue sin normarse la participación de la ciudadanía en las decisiones sobre el ejercicio de los recursos públicos del ramo 33 en todos los municipios del país. Al no haber normatividad homogénea aplicable, en consecuencia no existe ley alguna que permita sancionar a servidores públicos que no cumplan con determinado ordenamiento en esta materia.

De este modo, el documento referido, con independencia del nombre que ha venido adquiriendo, es el instrumento normativo para el acuerdo de coordinación intergubernamental, a través del cual pactan las autoridades federales y estatales, incluyendo a los municipios, con que se aplican los diferentes programas y proyectos de inversión para el desarrollo local previstos en el Plan Nacional de Desarrollo que es modificado en cada periodo de gobierno presidencial.

## **2.10 LA COORDINACIÓN FISCAL**

Las relaciones fiscales en México, entre la Federación, los estados y municipios han sido desarrolladas a través de un sistema fiscal basadas en instrumentos normativos de coordinación intergubernamental.

Esta situación es explicable por el hecho de que las diversas reformas a la Constitución de 1917, realizadas en materia fiscal, concentran en la Federación las diversas fuentes de ingreso de las entidades federativas, lo que condujo a que la Federación estableciera el sistema de coordinación fiscal para compensar a los estados y municipios a través de las participaciones en impuestos y, posteriormente, se hiciera extensivo con las aportaciones federales por aquellos impuestos que había venido centralizando.

“Fueron distintas las reformas a la Constitución Federal que propiciaron la concentración de las atribuciones fiscales en la Federación. En 1934 se reformó la fracción X del artículo 73, para otorgarle al Congreso la facultad de legislar sobre energía eléctrica, aunque indicando que en el impuesto correspondiente participarían los estados y municipios. En 1942 se reformó la fracción XIX del artículo 73, la cual ensanchó notablemente la órbita fiscal de la

Federación, al concederle facultad privativa, en los apartados 1-4, respecto de las contribuciones al comercio exterior, instituciones de crédito y sociedades de seguros, aprovechamiento y explotación de los recursos naturales de los párrafos 4 y 5 del artículo 27, servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación. La misma facultad se le otorgó, en los incisos a-f del apartado 5; en impuestos especiales sobre energía eléctrica (se suprimió la referencia a que ésta se hacía en la fracción X); tabacos labrados, gasolina y otros productos del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación y explotación forestal. En 1949 se volvió a reformar la fracción y artículos referidos, agregándole el inciso *g* que se refiere a la producción y consumo de cerveza” (Flores, 1985).

“Estas modificaciones a la Constitución en materia fiscal, tuvieron por base las recomendaciones expresadas en las tres Convenciones Nacionales Fiscales que convocara el Ejecutivo Federal a través del Secretario de Hacienda y Crédito Público a los Estados de la República, las cuales se celebraron el 10 de agosto de 1925, el 11 de mayo de 1932 y el 25 de noviembre de 1947, respectivamente” (Flores, 1985).

A principio de la década de los años cincuenta, resulto inaplazable regular las relaciones fiscales entre la Federación y los estados que condujera a una mejor distribución de los ingresos federales. El 22 de diciembre de 1953, se publica en el *Diario Oficial de la Federación*, la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados, que reglamentó las modificaciones constitucionales antes mencionadas, cuyo mecanismo esencial era establecer participaciones de los estados y municipios en los impuestos que arriba se establecen. Asimismo, se celebraron convenios de colaboración en materia de impuestos federales sobre ingresos mercantiles, los cuales permitieron armonizar las relaciones entre la Federación y los estados.

En los años setenta se llevan a cabo acciones que posibilitan regular de manera ordenada el federalismo fiscal, como fueron la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales que sesiona cada año, los trabajos de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales y el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, cuyos esfuerzos de estas instancias de

coordinación intergubernamental en materia fiscal conducen a la creación de la Ley de Coordinación Fiscal. Esta fue publicada el 27 de diciembre de 1978, para entrar en vigor el 1º de enero de 1980. Ley que tenía por objeto: coordinar el sistema fiscal de la Federación con los estados, municipios y Distrito Federal; establecer la participación correspondiente a sus haciendas públicas en los ingresos federales; fijar las reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

Así, en 1980, se instituye el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que establece un mecanismo de ingresos compartidos por los tres órdenes de gobierno y de responsabilidad conjunta en cuanto su administración, organización y ejecución.

La operación del referido Sistema, se basó en el principio de evitar la duplicidad de impuestos, integrar montos totales por recaudación y participación de sus rendimientos a los estados y, éstos, a su vez, a sus municipios. Este proceso de unificación impositiva implicó la eliminación o suspensión de gravámenes locales. El Sistema, tenía como principales instrumentos a los Convenios de Adhesión y los Convenios de Colaboración Administrativa en materia Fiscal Federal que celebraron la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los gobiernos de los estados.

La Ley de Coordinación Fiscal establece en el artículo 20, tres tipos de fondos: el Fondo General de Participaciones, el Fondo Financiera Complementario de Participaciones y el Fondo de Fomento Municipal. El manejo de cada uno de estos fondos sigue sus propias reglas y mecanismos.

Las modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal, realizadas el 1 de diciembre de 1989, crean un nuevo sistema de coordinación entre la Federación, los estados y los municipios. Al respecto se destacan tres cuestiones que resultan fundamentales dentro de los cambios operados; el incremento de la recaudación federal participable; la desvinculación de la fórmula de distribución federal participable; la desvinculación de la fórmula de distribución de participación de la recaudación del impuesto al valor agregado; y, la adopción en su lugar

de una nueva distribución orientada a comprender el nivel de desarrollo de cada entidad federativa y el tamaño de su población.

Las reformas a la Ley referida, vigente para 1992, estableció que la Federación, los estados y los municipios en donde existan puentes de peaje operados por el gobierno federal podrán convenir la creación de fondos cuyos recursos se destinen a la construcción, mantenimiento, reparación y ampliación de obras de vialidad en aquellos municipios donde se ubiquen dichos puentes. La aportación de dichos fondos se haría en montos iguales por los tres órdenes de gobierno.

Más tarde, con el mismo propósito de fortalecer a las entidades locales y a los municipios, en virtud de las reformas publicadas en 1997 y 1998, se crearon también fondos de aportaciones federales. Tales fondos han representado un significativo apoyo para las actividades de dichas instancias de gobierno, y su importancia rivaliza hoy con las participaciones.

Actualmente los recursos federales que llegan etiquetados a los municipios de México son el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios. Están enmarcados dentro de lo que norma la Ley de Coordinación fiscal y que dicta lo siguiente:

Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social. Artículo 32 El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 2.5294% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o. de esta Ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Del total de la recaudación federal participable el 0.3066% corresponderá al Fondo para la Infraestructura Social de las Entidades y el 2.2228% al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal. Este fondo se enterará mensualmente en los primeros diez meses del año por partes iguales a las entidades por conducto de la Federación y, a los municipios y demarcaciones territoriales a través de las entidades, de manera ágil y directa, sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo las de carácter

administrativo, que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 33 de esta Ley (Art. 32, LCF). Artículo 33 Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciban las entidades, los municipios y las demarcaciones territoriales, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social, y en las zonas de atención prioritaria.

A. Los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, se destinarán a los siguientes rubros: I. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal: 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, conforme a lo señalado en el catálogo de acciones establecido en los Lineamientos del Fondo que emita la Secretaría de Desarrollo Social. II. Fondo de Infraestructura Social para las Entidades: obras y acciones que beneficien preferentemente a la población de los municipios, demarcaciones territoriales y localidades que presenten mayores niveles de rezago social y pobreza extrema en la entidad. Asimismo, las obras y acciones que se realicen con los recursos del fondo a que se refiere este artículo, se deberán orientar preferentemente 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, mismo que se deberá publicar en el Diario Oficial de la Federación a más tardar el último día hábil de enero. En el caso de los municipios y de las demarcaciones territoriales, éstos podrán disponer de hasta un 2% del total de recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal que les correspondan para la realización de un Programa de Desarrollo Institucional Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal. Este programa será convenido entre el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social, el Gobierno de la entidad correspondiente y el municipio o demarcación territorial de que se trate. Los recursos de este programa podrán utilizarse para la elaboración de

proyectos con la finalidad de fortalecer las capacidades de gestión del municipio o demarcación territorial, de acuerdo con lo señalado en el catálogo de acciones establecido en los Lineamientos del Fondo que emita la Secretaría de Desarrollo Social. Adicionalmente, las entidades, los municipios o demarcaciones territoriales podrán destinar hasta el 3% de los recursos que les correspondan de este Fondo para ser aplicados como gastos indirectos para la verificación y seguimiento de las obras y acciones que se realicen, así como para la realización de estudios y la evaluación de proyectos que cumplan con los fines específicos a que se refiere este artículo.

B. La Secretaría de Desarrollo Social, las entidades y los municipios o demarcaciones territoriales y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tendrán las siguientes obligaciones: I. 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 o demarcaciones territoriales, con base en lo que establece la Ley General de Desarrollo Social, 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 Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social de las Entidades y del Programa de Desarrollo Institucional Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, en términos de lo establecido en los Lineamientos del Fondo que emita la Secretaría de Desarrollo Social; II. De las entidades, municipios y demarcaciones territoriales: a) Hacer del conocimiento de sus habitantes, al menos a través de la página oficial de Internet de la entidad federativa conforme a los lineamientos de información pública financiera en línea del Consejo de Armonización Contable, los montos que reciban, las obras y acciones 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; c) Informar a sus habitantes los avances del ejercicio de los recursos trimestralmente y al término de cada ejercicio, sobre los resultados alcanzados; al menos a través de la página oficial de Internet de la entidad federativa,

conforme a los lineamientos de información pública del Consejo Nacional de Armonización Contable, en los términos de la Ley General de Contabilidad Gubernamental; d) Proporcionar a la Secretaría de Desarrollo Social, la información que sobre la utilización del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social le sea requerida. En el caso de los municipios y de las demarcaciones territoriales, lo harán por conducto de las entidades; e) Procurar que las obras que realicen con los recursos de los Fondos sean compatibles con la preservación y protección del medio ambiente y que impulsen el desarrollo sostenible; f) Reportar trimestralmente a la Secretaría de Desarrollo Social, a través de sus Delegaciones Estatales o instancia equivalente en el Distrito Federal, así como a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el seguimiento sobre el uso de los recursos del Fondo, en los términos que establecen los artículos 48 y 49 de esta Ley, así como con base en el Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social de las entidades y sus respectivos municipios o demarcaciones territoriales. Asimismo, las entidades, los municipios y las demarcaciones territoriales, deberán proporcionar la información adicional que solicite dicha Secretaría para la supervisión y seguimiento de los recursos, y g) Publicar en su página oficial de Internet las obras financiadas con los recursos de este Fondo. Dichas publicaciones deberán contener, entre otros datos, la información del contrato bajo el cual se celebra, informes trimestrales de los avances y, en su caso, evidencias de conclusión. Los municipios que no cuenten con página oficial de Internet, convendrán con el gobierno de la entidad federativa correspondiente, para que éste publique la información correspondiente al municipio, y III. De la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, generar un sistema geo referenciado para difundir a través de su página oficial de Internet, las obras en cada municipio o demarcación territorial financiadas con los recursos provenientes de este Fondo. Dicho sistema deberá contener la información del contrato bajo el cual se celebra, informes trimestrales de los avances y, en su caso, evidencias de conclusión”(Art. 33 LCF).

Además de la normatividad vigente de la Ley de Coordinación Fiscal, a partir del ejercicio fiscal 2014, el gobierno federal a través de la Secretaria de Desarrollo Social emitió los Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, mismos que se sintetizan en el apartado:

“2.2. Uso de los recursos del FAIS Los gobiernos locales deben utilizar los recursos del FAIS para la realización de obras y acciones que atiendan prioritariamente las carencias sociales identificadas en el Informe Anual. Para ello, los gobiernos locales deben incorporar a su plan de desarrollo estatal y municipal o de las DT, la información contenida en el Informe Anual, el cual permite identificar qué indicadores de situación de pobreza y rezago social son prioritarios de atender para mejorar el bienestar de las comunidades. En el caso de los proyectos de electrificación, los gobiernos locales deberán contar con la participación de la Comisión Federal de Electricidad a través de su Unidad de Electrificación. Para incidir en los indicadores de situación de pobreza y rezago social, las entidades, municipios y DT deberán llevar a cabo los proyectos que estén previstos en el Catálogo del FAIS, el cual se incluye como Anexo I de los Lineamientos. Para la realización de obras del FAIS, los gobiernos de las Entidades, Municipios y DT podrán ejercer los recursos en concurrencia con recursos de programas federales, estatales, municipales, de las DT y de las organizaciones de la sociedad civil, clubes de migrantes, entre otros, siempre que impacten directamente en la reducción de la pobreza extrema y el rezago social, sujetándose al efecto a las disposiciones en materia de ejercicio, control, contabilidad, transparencia, rendición de cuentas, fiscalización y demás disposiciones aplicables. Para ello, deberá celebrarse el Convenio correspondiente. Los Convenios de Concurrencia que sean celebrados para el ejercicio de los recursos del FAIS deberán acompañarse del Anexo III, deberán establecer, en términos de las disposiciones aplicables, las condiciones para el ejercicio, control, evaluación y rendición de cuentas, así como las reglas en materia de contabilidad y comprobación de gastos de los recursos federales que por esa vía sean ejercidos. “Adicionalmente, para el caso de concurrencia para acciones de mejoramiento de vivienda, se deberá llenar el Anexo III que forma parte integral de estos Lineamientos. Dicho Anexo deberá agregarse al Convenio de concurrencia con el fin de señalar los proyectos de mejoramiento de vivienda a financiarse con el FAIS” (LGOFAIS, SEDESOL).

Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios.- “Artículo 37.- Las aportaciones federales que, con cargo al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, reciban los

municipios a través de las entidades y las demarcaciones territoriales por conducto del Distrito Federal, se destinarán a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras, al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, descargas de aguas residuales, a la modernización de los sistemas de recaudación locales, mantenimiento de infraestructura, y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes. Respecto de las aportaciones que reciban con cargo al Fondo a que se refiere este artículo, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal tendrán las mismas obligaciones a que se refiere el artículo 33.” (Art. 37, LCF)

De este modo, el sistema de coordinación fiscal entre la Federación, estados y municipios, con las reformas constitucionales y legales, se desarrolla e involucra un mayor grado de coordinación entre estos órdenes de gobierno que contribuye a mejorar la situación de los estados y municipios. No obstante, este sistema mantiene aún las mayores capacidades fiscales en la Federación, por lo que es necesario llegar a nuevos acuerdos nacionales entre las autoridades federales, estatales, municipales para mejorar distribución tributaria entre los diferentes niveles de gobierno.

## **2.11 LA PROFESIONALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA Y LA COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL**

Los procesos de la descentralización desde el orden del gobierno federal hacia los municipios desde los años ochenta, se han planteado como solución y paradigma deseable para conducir la generación de nuevos marcos normativos para regular la vida comunitaria, nuevos arreglos institucionales del gobierno para atender la magnitud de la problemática municipal.

No obstante, las iniciativas descentralizadoras legales llevadas a cabo como instrumentos de promoción del desarrollo y los procesos de democratización producidos en el ámbito municipal, han resultado ser condiciones insuficientes para que culminen en el logro de la gobernabilidad democrática municipal, es decir, en la calidad de servicio, bienestar social, participación ciudadana y estabilidad de las comunidades municipales. Esto se aprecia, como se ha establecido en el transcurso del presente trabajo, por la persistente problemática

estructural que viven los municipios, con situaciones económicas y sociales contrastantes y rezagadas, por la falta de legitimidad en la renovación del poder local, así como por las demoras y carencias en la renovación del poder local, así como por las demoras y carencias en la capacidades normativas, financieras, administrativas y de gobierno del ámbito municipal que fueron generados por la alta concentración de atribuciones, recursos y decisiones en el orden del gobierno federal y que en el presente, si bien tiende a revertirse en cierta medida con la descentralización estatal, se mantiene la centralización en determinados aspectos, como lo es el centralismo fiscal y financiero.

En la actualidad, no se ha conseguido obtener la gobernabilidad municipal esperada, siguen siendo diversos los problema municipales que tienen que tratar los gobiernos, tales como: el satisfacer las exigencias municipales crecientes generadas por los desequilibrios regionales, con contrastes entre municipios desarrollados y rezagados; lo limitado de la disponibilidad de los recursos públicos para atender múltiples requerimientos, que se producen por la distribución inequitativa de los ingresos hacia los gobiernos municipal, cada decisión cuesta y si es equivocada, tiene un costo de oportunidad tanto en el renglón de la política como en la hacienda pública; las exigencias de las fuentes de financiamiento para reactivar el desarrollo; y la pluralidad que exige acuerdos mayoritarios, para que el gobierno pueda contar con el consenso político que necesita para movilizar a la sociedad hacia proyectos colectivamente compartidos.

Diversos actores interesados en mejorar la calidad de la acción del gobierno del municipio mexicano, se han planteado temas que postulan la problemática y estrategias que estiman esenciales para el desarrollo, bienestar y estabilidad municipal, que consideran deben de incluirse en la agenda de gobierno tanto federal y estatal para que favorezcan efectivamente el ejercicio del gobierno, ante las restricciones que se han hecho o que han quedado excluidas o bien que no anticiparon con claridad estratégica la cuestión de la gobernabilidad municipal, temas que inclusive debe de incorporar la agenda de los propios gobiernos municipales para que dé cabida al debate sobre los logros, limitaciones y fracasos que se observan en el desempeño gubernamental municipal.

En esta etapa de cambios, a las instituciones municipales se les presenta un escenario importante de oportunidades para construir la capacidad gubernamental para consolidar lo logrado, hacer frente a la diversidad de exigencias que se tienen en los tiempos actuales y conseguir que la acción del gobierno logre ofrecer condiciones de legalidad, bienestar social y desarrollo.

Por lo que resulta fundamental reivindicar las reformas municipales ausentes y necesarias que no sólo planteen la democracia en términos de la elección universal y directa de los gobiernos por sus ciudadanos, sino también en el ejercicio del gobierno, que debe de estructurarse y fortalecerse por el imperio de la ley y por el efectivo federalismo, instituciones y democracia, así como por la corresponsabilidad de los ciudadanos en la acción pública, lo que hagan viable superar los problemas de la gobernabilidad que cotidianamente se expresan en diversos ámbitos de la vida pública municipal para que cada día mejoren sus condiciones de vida desde la óptica de la mejora de los espacios geográficos locales donde radican y viven, y que permiten potenciar a través de la competitividad mejores condiciones y calidad de vida.

### **3 METODOLOGÍA**

Para el análisis y elaboración del presente documento de análisis de política pública se utiliza metodología de carácter cualitativa y comparada, en donde fue necesario realizar revisiones documentales, de archivo y entrevistas. Hago mención que el autor de este documento cuenta con experiencia profesional en el tema al haber ocupado durante dos trienios (1999-2002 y 2005-2008) la Coordinación del Coplademun en el municipio de Ixtlán del Río, Nayarit.

Parte fundamental de este estudio y su análisis está basado en las vivencias e historias laborales y profesionales de estos periodos como funcionario municipal.

En el estudio se realizó trabajo de investigación cualitativo, cuantitativo y comparado en 3 estados y 4 municipios.

Los criterios de selección para la muestra fueron en base al partido gobernante en los estados y su número de habitantes en los municipios. Los estados fueron: Nayarit, Michoacán y Puebla; los municipios fueron: Tuxpan, Acuitzio de Canje, Quiroga y San Andrés Cholula; respectivamente al orden de los estados.

### ***ACUITZIO DE CANJE, MICHOACÁN***



El municipio de Acuitzio del Canje, Michoacán, cuenta con 42 localidades pequeñas en una superficie de 176 km<sup>2</sup>. Es un municipio semiurbano que cuenta con 10,987 habitantes y se encuentra a 2075 metros sobre el nivel medio del mar. Representa el 0.25% de la población total del estado, cuenta con 2680 viviendas ocupadas y en promedio viven 4.1 personas en cada vivienda. Su población económicamente activa la conforman 3734 personas de las cuales el 70% obtiene menos de 3 salarios mínimos de su población ocupada. El 10.83% de su población es analfabeta. De su población de 15 años y más, el 12.06% no cuenta con escolaridad, el 29.68% cuenta con primaria terminada y el 19.01% tiene la educación secundaria concluida. En el sector salud, 6647 habitantes tienen acceso como derechohabientes a algún sistema de salud pública y 4325 habitantes no tienen acceso. Su

índice de marginación es medio, ocupa el lugar numero 50 en el estado y el lugar numero 1383 a nivel nacional. Su Índice de Desarrollo Humano es medio, ocupa el lugar 1422 a nivel nacional y el ingreso percapita en su ultima medición fue de 5587 dolares a precios de 2005. El 70% de su población se dedica a las actividades del sector primario (SNIM, INAFED).

### ***QUIROGA, MICHOACÁN***



El municipio de Quiroga, Michoacan, cuenta con 18 localidades pequeñas en una superficie de 213 km<sup>2</sup>. Es un municipio semiurbano que cuenta con 25,592 habitantes y se encuentra a 2080 metros sobre el nivel medio del mar. Representa el 0.59% de la población total del estado, cuenta con 6214 viviendas ocupadas y en promedio viven 4.1 personas en cada vivienda. Su población económicamente activa la conforman 10,956 personas de las cuales el 85% obtiene menos de 3 salarios minimos de su población ocupada. El 14.21% de su población es analfabeta. De su población de 15 años y mas, el 12.75% no cuenta con escolaridad, el 23.44% cuenta con primaria terminada y el 16.35% tiene la educación secundaria concluida. En el sector salud, 12,870 habitantes tienen acceso como derechohabientes a algún sistema de salud pública y 12,556 habitantes no tienen acceso. Su

índice de marginación es medio, ocupa el lugar numero 49 en el estado y el lugar numero 1382 a nivel nacional. Su Índice de Desarrollo Humano es medio, ocupa el lugar 1184 a nivel nacional y el ingreso percapita en su ultima medición fue de 5809 dolares a precios de 2005. El 8% de su población se dedica a las actividades artesanales y del sector primario (SNIM, INAFED).

### ***SAN ANDRÉS CHOLULA, PUEBLA***



El municipio de San Andres Cholula, Puebla, cuenta con 13 localidades en una superficie de 52 km<sup>2</sup>. Es un municipio urbano medio que cuenta con 100,439 habitantes y se encuentra a 2200 metros sobre el nivel medio del mar. Representa el 1.74% de la población total del estado, cuenta con 25,384 viviendas ocupadas y en promedio viven 3.9 personas en cada vivienda. Su población económicamente activa la conforman 41,829 personas de las cuales el 73% obtiene menos de 3 salarios minimos de su población ocupada. El 3.68% de su población es analfabeta. De su población de 15 años y mas, el 3.65% no cuenta con escolaridad, el 15.65% cuenta con primaria terminada y el 17.12% tiene la educación secundaria concluida. En el sector salud, 48,140 habitantes tienen acceso como derechohabientes a algún sistema de salud pública y 50,597 habitantes no tienen acceso. Su índice de marginación es bajo,

ocupa el lugar numero 212 en el estado y el lugar numero 2112 a nivel nacional. Su Indice de Desarrollo Humano es alto, ocupa el lugar 2112 a nivel nacional y el ingreso percapita en su ultima medición fue de 13,412 dolares a precios de 2005. El 60% de su población se dedica a las actividades del sector terciario. (SNIM, INAFED).

### ***TUXPAN, NAYARIT***



El municipio de Tuxpan, Nayarit, cuenta con 26 localidades pequeñas en una superficie de 314 km<sup>2</sup>. Es un municipio urbano medio que cuenta con 30,030 habitantes y se encuentra a 10 metros sobre el nivel medio del mar. Representa el 2.77% de la población total del estado, cuenta con 9716 viviendas ocupadas y en promedio viven 3.4 personas en cada vivienda. Su población económicamente activa la conforman 12,021 personas de las cuales el 72% obtiene menos de 3 salarios minimos de su población ocupada. El 6.44% de su población es analfabeta. De su población de 15 años y mas, el 7.44% no cuenta con escolaridad, el 13.53% cuenta con primaria terminada y el 21.42% tiene la educación secundaria concluida. En el sector salud, 24,124 habitantes tienen acceso como derechohabientes a algún sistema de salud pública y 5830 habitantes no tienen acceso. Su índice de marginación es bajo, ocupa el lugar numero 14 en el estado y el lugar numero 2112 a nivel nacional. Su Indice de Desarrollo

Humano es alto, ocupa el lugar 1965 a nivel nacional y el ingreso percapita en su ultima medición fue de 8152 dolares a precios de 2005. El 80% de su población se dedica a las actividades del sector primario. (SNIM, INAFED).

Para el estudio del proceso de descentralización de recursos federales a nivel municipal en las tres etapas: asignación, ejercicio y, fiscalización y rendición de cuentas se emplearon tres métodos de investigación:

**1) *Análisis de la legislación vigente a nivel federal y estatal***

**Leyes federales:**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)

Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para los ejercicios fiscales 2000, 2006, 2008, 2010, 2012, 2014 y 2018. (PEF)

Ley de Coordinación Fiscal 2000, 2006, 2008, 2010, 2012, 2014 y 2018. (LCF)

Ley de Fiscalización Superior de la Federación (LFS)

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH)

**Leyes estatales:**

Ley Orgánica Municipal para los estados de la muestra

Ley de Auditoria Superior de Fiscalización Superior de los estados de la muestra o su equivalente

Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos para los cuatro estados de la muestra

Ley de planeación de los estados de la muestra.

Reformas constitucionales en materia de gasto público de 2000 a 2018. Acuerdos, Decretos y Lineamientos Generales emitidos por la SEDESOL o la Secretaría de Hacienda y Crédito

Público en términos de asignación por fórmula, evaluación y reporte de uso de los recursos federales o particularmente del FISM y FAFM.

## **2) Entrevistas semiestructuradas**

### **Con Auditores de los Entidades de Fiscalización Superior Estatal:**

Entrevista con Auditores Especiales Municipales o de Fiscalización a Municipios en las Entidades Superiores de Fiscalización de los cuatro estados de la muestra (junio y julio 2018).

### **Con funcionarios municipales:**

Entrevistas con cuatro coordinadores de Coplademun de los cuatro municipios de la muestra.

## **3) Revisión de información**

*Se revisó a través de los portales de internet los informes de resultados de la Auditoría Superior de la Federación para los ejercicios fiscales 2008, 2012, 2014 y 2016, de los cuatro estados y cuatro municipios de la muestra.*

*Se revisó a través de los portales de internet de los órganos de fiscalización estatales los informes de resultados para los ejercicios fiscales 2008, 2012, 2014 y 2016, de los cuatro municipios de la muestra.*

## **4 ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN**

Las desigualdades regionales de México, hacen evidente que no todas las entidades y localidades se han beneficiado de la misma forma del proceso de descentralización de la federación hacia estados y municipios, ni de los profundos cambios que se han emprendido en el país durante las últimas décadas.

A partir del 2013 y en el entendido que los procesos en los gobiernos y sus administraciones públicas son cíclicos, volvieron los procesos de centralización en donde la federación le

etiqueta recursos para el caso de nuestro estudio a los municipios, pero la federación es quien dictamina las matrices de inversión en los municipios del país. Este centralismo pernicioso sin mucho margen para los municipios no permite realizar planeación con participación ciudadana para que sean los habitantes que viven sus problemáticas sean los que decidan que necesitan, vigilen los procesos de la construcción de infraestructura social básica y fiscalicen documental, física y financieramente el uso de los recursos del ramo 33.

Por ello, se hace énfasis en la necesidad de una estrategia regional que permita afrontar los retos de empleo, generación de infraestructura social y bienestar de su población a todo lo largo del territorio nacional, para lo cual se deberá promover, en primer término, la competitividad en cada región atendiendo a la vocación de cada una de ellas para explotar su potencial y una estrategia de equidad para atenuar o eliminar progresivamente las disparidades en los indicadores de bienestar social. Para lograr lo anterior es prioritario uniformar criterios en todos los municipios del país para normar el uso de los recursos del ramo 33 y estos permitan que la generación de infraestructura social básica sea el impulso para lograr eficiencia económica traducida en competitividad en todas las regiones de nuestro país.

El Plan Nacional de Desarrollo vigente, señala que la estrategia de desarrollo regional requiere de acciones compartidas del gobierno federal con los gobiernos de los estados y los municipios, y también de la coordinación entre ellos. La idea es, se subraya, asegurar la buena marcha de un círculo virtuoso por el cual el Gobierno Federal y todos los niveles de gobierno que constituyen cada región, puedan colaborar, de manera eficiente, en establecer condiciones conducentes a la mayor competitividad y desarrollo en todo el territorio nacional. La infraestructura social es básica y fundamental para lograr este propósito.

Para apoyar las políticas que buscan reducir los desequilibrios del desarrollo regional, la Federación transfiere a las Entidades Federativas y municipios, por diversas vías, recursos que representan una parte significativa del presupuesto federal. El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) está integrado por un fondo estatal (FISE) y otro municipal (FISM), y tiene el propósito de contribuir a superar la pobreza, la exclusión social

y los desequilibrios socioeconómicos, orientando los recursos a incrementar la cantidad y calidad de la infraestructura de servicios básicos en las regiones más necesitadas.

El Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM): Se canaliza al financiamiento de obras y acciones sociales que beneficien a sectores en condiciones de rezago social, pobreza extrema y desequilibrios socioeconómicos. Se orienta a cubrir obras de infraestructura básica: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales e infraestructura productiva rural y proyectos productivos para el autoempleo.

Con el proceso de descentralización los municipios del país han adquirido la responsabilidad de ejercer recursos públicos federales que, en el caso de las Aportaciones Federales, tienen gasto condicionado. Sin embargo, no se ha demostrado la capacidad de los municipios de ejercer de manera eficiente los recursos destinados a proveer de servicios a la población y satisfacer demandas sociales básicas. Es quizá por este motivo que el actual gobierno federal opto por nuevamente tomar el control de la definición de obras y acciones en los municipios, es decir; etiqueta recursos federales, pero la federación decide qué y donde se debe invertir.

Los municipios no rinden cuentas como debería ser una máxima prioridad a la Federación, entes fiscalizadores y a los ciudadanos sobre el ejercicio de estos recursos “etiquetados”, esto sucede porque no hay normativa aplicable para el ejercicio de estos recursos en los municipios del país. Además, no existen los mecanismos para evaluar cómo el gasto incide sobre la calidad de vida de los habitantes de municipios en pobreza, rezago social y/o desequilibrios socioeconómicos.

La falta de transparencia sobre el uso de los recursos obstaculiza también la rendición de cuentas hacia los ciudadanos para que estos puedan evaluar a sus gobiernos municipales, provocando un círculo perverso, los municipios no invitan ni inciden sobre la participación ciudadana y la ciudadanía no cree en sus gobiernos y por lo tanto pierde el interés por

participar. Se crea un círculo vicioso en donde finalmente se invierte mal y no se generan condiciones de competitividad ni mejoramiento de la calidad de vida.

La labor de transparentar el gasto público de origen federal permite evaluar una etapa del proceso de descentralización y se erige como parte del principio de gobernabilidad democrática y eficiencia presupuestal.

En un contexto de recursos públicos escasos, el gobierno se enfrenta al reto de hacer más con menos para satisfacer las necesidades de un país en desarrollo. La transparencia en el gasto público municipal debe permitir que los ciudadanos participen en el proceso de planeación ejecución, vigilancia y verificación de la eficiencia del gasto para la infraestructura social municipal, faculta a la administración federal para evaluar la eficiencia de los gobiernos municipales en el uso de recursos de origen federal e incentiva al gobierno municipal a gastar de una manera más responsable en obras y acciones que beneficien a la población más vulnerable y que conlleve a mejorar las condiciones de vida de sus habitantes en cada barrio, colonia o comunidad. Sin embargo, esto no se lograra en cuanto no exista normatividad homogénea para el uso de los recursos del ramo 33 en todos los municipios del país, y que una vez que esta exista no basta con darle cuentas a la federación a través de sus secretarías inmiscuidas en sus procesos, requerirá que los entes fiscalizadores del poder legislativo federal y de cada una de las entidades federativas, hagan fiscalizaciones profundas y eficientes al manejo de los recursos, que los municipios que cumplan con cabalidad con las normas establecidas sean premiados con más recursos y aquellos con observaciones administrativas y resarcitorias recurrentes, hagan que los funcionarios responsables de las administraciones municipales sean castigados con todo el rigor de la norma.

Este estudio busca comunicar las responsabilidades y retos que enfrentan los municipios en la administración en el uso del Ramo 33 como recurso federal etiquetado. Un estudio empírico que analice la legislación vigente y la que se propone en este estudio permitirá que se entienda de primera mano las limitantes a las que se enfrentan los municipios. Permitirá también a ciudadanos incorporarse a las tareas de vigilancia y monitoreo del gasto público

así como exigir a sus gobiernos una cultura de la transparencia y la rendición de cuentas sobre el uso de recursos públicos.

El principal problema y que requiere de alternativas de solución es con conocimiento de causa la falta de planeación con participación ciudadana en el uso de los recursos del Ramo 33 en los municipios de México, problema que sucede por la falta de homogenización de un marco normativo en esta materia con carácter federal y en consecuencia de aplicación en las 32 entidades federativas del país y sus respectivas municipalidades.

Con el análisis de la normatividad existente para la asignación a los municipios del Ramo 33 nos podemos hacer interrogantes como: ¿Qué tan equitativa es la asignación del recurso de la Federación a los estados? ¿De estos a sus municipios? ¿Y finalmente, de los municipios a los barrios, colonias y comunidades en condiciones de pobreza, rezago social y desequilibrios socioeconómicos? ¿Cómo se gasta el dinero de los Fondos del Ramo 33 dentro de los municipios? ¿El FISM se asigna a los rubros contenidos en la Ley y se distribuye a las comunidades en condiciones de pobreza, rezago social y desequilibrio socioeconómico? ¿Qué tan efectiva es la rendición de cuentas de los municipios a la Federación respecto de estos recursos federales? ¿Cómo funciona la labor de la fiscalización de la Federación y del poder legislativo federal y de los estados respecto al FISM y los fondos del Ramo 33? ¿Algunos municipios realmente hacen planeación con participación ciudadana o destinan los recursos con criterios unipersonales de gobernantes y sus funcionarios? Son algunas preguntas fundamentales que este estudio busca responder.

En el sentido en que este estudio aproxime respuestas coherentes a estas preguntas, se contribuirá al entendimiento de los rezagos existentes a nivel administrativo en los municipios, así como a la necesidad de generar un nuevo marco normativo en las 32 entidades federativas y sus gobiernos locales que exija transparencia a los municipios en su calidad de espacios políticos con nuevas atribuciones, pero también con nuevas responsabilidades.

El principal objetivo de este estudio de caso es analizar el proceso de descentralización, planeación, participación ciudadana y uso de recursos federales, a través del FISM y FAFM del Ramo 33. Para ello, el estudio se enfoca en tres etapas: i) asignación de recursos, ii) ejercicio de recursos y, iii) rendición de cuentas y fiscalización.

#### **4.1 LOS OBJETIVOS ESPECÍFICOS DEL ESTUDIO SON:**

1.- Ubicar lagunas en la legislación federal, las legislaciones estatales de los estados de la muestra y la reglamentación de los municipios de la muestra que impiden la correcta administración y aplicación del Fondo, y sobre todo, abren espacios para el uso discrecional de recursos y la falta de rendición de cuentas.

2.- Entender las deficiencias administrativas de los municipios del país a través de entrevistas directas con funcionarios municipales de los Coplademun.

3.- Analizar el marco normativo a través de los reglamentos municipales para la planeación, participación ciudadana, ejecución de recursos en obras y acciones, rendición de cuentas y procesos de fiscalización.

4.- Generar propuestas para fortalecer a los municipios en los distintos procesos para el uso de los recursos del Ramo 33 que se vean reflejados en la mejora de la calidad de vida de los barrios, colonias y comunidades de los 2458 municipios del país (excepto los de municipalidades de pueblos indígenas que sus normas se rigen por usos y costumbres).

5.- Fortalecer los procesos de fiscalización y vigilancia de recursos públicos federales a nivel municipal para propiciar la eficiencia del gasto a través de nuevas reglas homogéneas en todos los gobiernos locales del país.

#### **4.2 PROBLEMÁTICA Y HALLAZGOS MÁS SIGNIFICATIVOS:**

La asignación presupuestal para los ocho Fondos que forman parte del Ramo 33 (Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios) viene contenida en el Presupuesto de Egresos de la Federación como parte del Gasto Programable en el rubro de Gasto Federalizado.

El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) junto con el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FAFM) son los dos principales recursos descentralizados del Ramo 33 que se van directamente a los municipios para que ellos los administren. Ambos reciben casi la misma cantidad de recursos del Ramo de Aportaciones Federales y se encuentran entre los cuatro Fondos más importantes después de los de Educación y Salud.

En un periodo de 30 años, desde la creación del Ramo 33 en 1998, se ha multiplicado seis veces la transferencia de recursos al FISM, lo cual habla de la importancia del Fondo para las finanzas públicas. Tan sólo para el ejercicio fiscal del 2018 se asignaron 188.65 mil millones de pesos para el FISM.

Las principales disposiciones jurídicas que rigen el funcionamiento del FISM en el ámbito federal, tanto en su asignación estatal como municipal, están contenidas en la Ley de Coordinación Fiscal, en los lineamientos y reglas emitidas tanto por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), así como en las disposiciones anuales contenidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Las disposiciones particulares que hacen referencia a la entrega de recursos a las haciendas municipales se encuentran en ordenamientos y leyes de carácter estatal.

El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, distribuye el recurso entre los estados aplicado una fórmula que mide el Índice Global de Pobreza (IGP) de los hogares conformado por brechas de necesidades básicas relacionadas con: ingreso per cápita del

hogar, nivel educativo promedio del hogar, disponibilidad de espacio en la vivienda, disponibilidad de drenaje y disponibilidad de electricidad-combustible para cocinar (Art. 34, LCF). Con estos datos se obtiene la Masa Carencial Estatal, a través de la cual se distribuye el recurso entre los estados. Por lo tanto, la distribución del FISM se realiza en función de la proporción que corresponde a cada estado de la pobreza extrema a nivel nacional. La base de datos para calcular esta fórmula es con la Muestra Censal (cuestionario ampliado) del último Censo General de Población y Vivienda del INEGI.

Los Estados deben ahora distribuir el recurso del FISM entre sus municipios empleando dos vías: la misma fórmula que la Federación aplicó con ellos (fórmula original del Art. 34, LCF) o bien, si carecen de la información necesaria pueden usar una fórmula alternativa (contenida en el Art. 35 de la LCF).

En los cuatro estados de la muestra de este estudio, la fórmula empleada para distribuir el FISM entre los municipios es la fórmula original que usa la federación.

Cuando el recurso llega a los municipios, los ayuntamientos son los encargados de ejercer el recurso ateniéndose a los rubros dispuestos en la Ley de Coordinación Fiscal y a la focalización del mismo hacia los barrios, colonias y comunidades en condiciones de pobreza, rezago social y desequilibrio socioeconómico; Sin embargo, a partir de este punto el proceso se torna mucho más discrecional dada la inexistencia de un mecanismo formal de asignación (no hay normatividad ni fórmula). La decisión de gasto del FISM se hace en el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN), el órgano rector del proceso de planeación y de participación ciudadana en el municipio.

Esto significa que la planeación de las obras, acciones y proyectos a financiar por el FISM y FAFM son coordinadas desde este órgano de planeación y decisión social. Los ordenamientos para el funcionamiento, estructura y operación de los COPLADEMUN no existen y por lo tanto no se encuentran estipulados en la *Ley de Planeación Estatal* y en la *Ley Orgánica Municipal* en cada estado de la muestra, además existen reglamentos propios en cada uno de los

municipios de la muestra que los desconocen los funcionarios municipales y la ciudadanía, por lo que existen diferencias notables en su conformación. El Presidente de este Comité en todos los casos es el Presidente Municipal, por lo tanto es prácticamente el gran tomador de las decisiones para realizar obras y acciones en cada uno de los municipios.

***Las funciones del COPLADEMUN respecto al FISM y FAFM que deberían realizar prioritariamente y que hacen de forma nula o marginal son cuatro específicamente:***

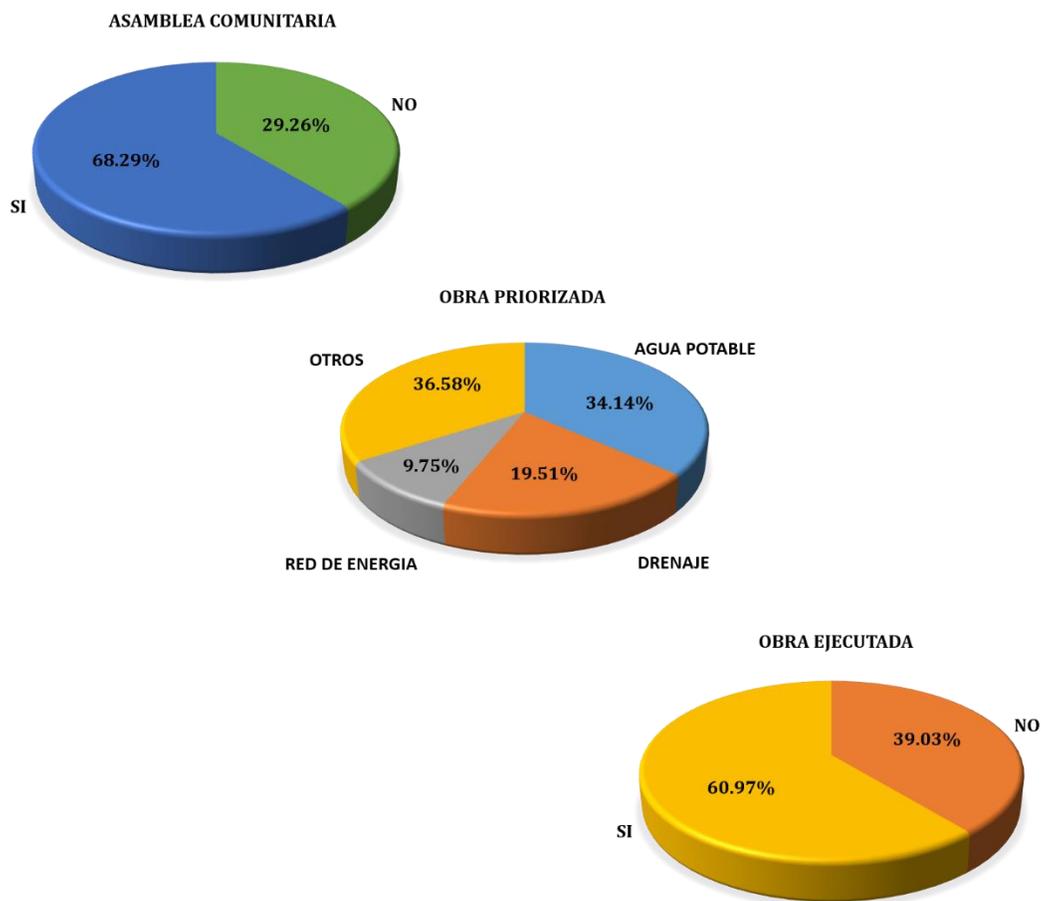
- 1.- Efectuar la promoción de los objetivos, estrategias y programas de acción del Fondo para la Infraestructura Social Municipal.
- 2.- Promover e impulsar la organización social y la participación ciudadana en la planeación y desarrollo de los programas y acciones con cargo a los recursos del Ramo 33.
- 3.- Analizar y priorizar las obras y acciones a realizar con los recursos del Ramo 33, con base en propuestas que realicen los barrios, colonias y comunidades a través de los representantes comunitarios.
- 4.- Participar en el seguimiento de las obras, acciones y proyectos seleccionados durante determinado ejercicio fiscal.

### 4.3 COMPARACIONES DE PARTICIPACION CIUDADANA EN LOS MUNICIPIOS DEL ESTUDIO.

#### ACUITZIO DEL CANJE, MICHOACÁN ADMINISTRACIÓN 2015-2018

| MUNICIPIO DE ACUITZIO DEL CANJE<br>ADMINISTRACIÓN 2015-2018 |                      |                                    |                |
|---|----------------------|------------------------------------|----------------|
| COMUNIDAD O COLONIA   | ASAMBLEA COMUNITARIA | OBRA PRIORIZADA                    | OBRA EJECUTADA |
| ACUITZIO DEL CANJE  | SI                   | MEJORAMIENTO DE CALLES             | SI             |
| AGUA GRANDE   | SI                   | AGUA POTABLE                       | SI             |
| AGUA PUERCA   | SI                   | AGUA POTABLE                       | SI             |
| ARÓSTARO  | NO                   | REHABILITACION DE RED DE DRENAJE   | NO             |
| ARROYO HONDO  | SI                   | ALUMBRADO PUBLICO                  | SI             |
| CÚTZARO (CÚZARO)  | SI                   | AGUA POTABLE                       | SI             |
| CORRALO (TIRINDIRIZ)  | NO                   | AGUA POTABLE                       | NO             |
| CRUZ GORDA  | NO                   | CAMINO DE ACCESO                   | SI             |
| EL AUXILIO (LOS TANQUES)                                    | NO                   | TANQUE SUPERFICIAL                 | SI             |
| EL CIPRÉS   | NO                   | DRENAJE SANITARIO                  | SI             |
| EL MELÓN  | SI                   | REHABILITACION DE RED DE AGUA      | NO             |
| EL MORAL  | SI                   | CAMINO DE ACCESO                   | NO             |
| EL PAREDÓN  | SI                   | EMPEDRADO DE CALLES                | SI             |
| EL TERRERO  | SI                   | EMPEDRADO DE CALLES                | SI             |
| EL TZINTZÚN   | SI                   | EMPEDRADO DE CALLES                | NO             |
| EL VARAL  | SI                   | CAMINO DE ACCESO                   | NO             |
| HUAJUMBO  | SI                   | DRENAJE SANITARIO                  | SI             |
| LA ANGOSTURA  | SI                   | RED DE ENERGIA ELECTRICA           | SI             |
| LA CAMPANA  | NO                   | AGUA POTABLE                       | SI             |
| LA HUIZATA  | SI                   | AGUA POTABLE                       | SI             |
| LA LAJA   | NO                   | REHABILITACION DE RED DE DRENAJE   | NO             |
| LA PALMA  | SI                   | CAMINO DE ACCESO                   | SI             |
| LA PALOMA (ZIPARAPIO EL ALTO)                               | SI                   | PLAZA PUBLICA                      | SI             |
| LA PEÑITA   | SI                   | CANCHA DE USOS MULTIPLES           | NO             |
| LA TINAJA   | SI                   | REHABILITACION DE ESCUELA PRIMARIA | SI             |
| LA VINATA   | NO                   | RED DE ENERGIA ELECTRICA           | SI             |
| LAS CANOAS  | NO                   | RED DE ENERGIA ELECTRICA           | NO             |
| LAS JUNTAS  | SI                   | ARREGLO DE CALLES                  | NO             |
| LAS PEÑAS   | SI                   | AGUA POTABLE                       | SI             |
| LAS TROJES (LAS TROJAS)                                     | SI                   | DRENAJE SANITARIO                  | NO             |
| LOMA DEL PASTOR   | SI                   | DRENAJE SANITARIO                  | SI             |
| LOS AGUACATES   | NO                   | AGUA POTABLE                       | NO             |
| PASO DEL MUERTO   | NO                   | AGUA POTABLE                       | SI             |
| PÁRAMO  | SI                   | AGUA POTABLE                       | NO             |
| RANCHO LA FLORIDA   | SI                   | RED DE ENERGIA ELECTRICA           | NO             |
| RANCHO TEPATZICUARO   | SI                   | DRENAJE SANITARIO                  | NO             |
| ROSA DE CASTILLA  | NO                   | AGUA POTABLE                       | SI             |
| SAN ANDRÉS COAPA  | SI                   | DRENAJE SANITARIO                  | SI             |
| TAMANGUÍO   | SI                   | AGUA POTABLE                       | NO             |
| TIRÍPANO  | SI                   | AGUA POTABLE                       | SI             |
| ZIPARAPIO EL ALTO (ZIPARAPIO)                               | SI                   | AGUA POTABLE                       | SI             |

Cuadro 1. Muestra la información relativa al periodo de gobierno 2015-2018 del municipio de Acuitzio del Canje, Michoacan; sobre la totalidad de barrios, colonias y comunidades del municipio y si realizaron asamblea comunitaria para la priorización de sus obras y acciones. Muestra cual fue la obra prioritaria en cada uno de esos barrios, colonias y comunidades y si está obra se ejecutó o no. Fuente: Instituto de Planeacion del Estado de Michoacan.

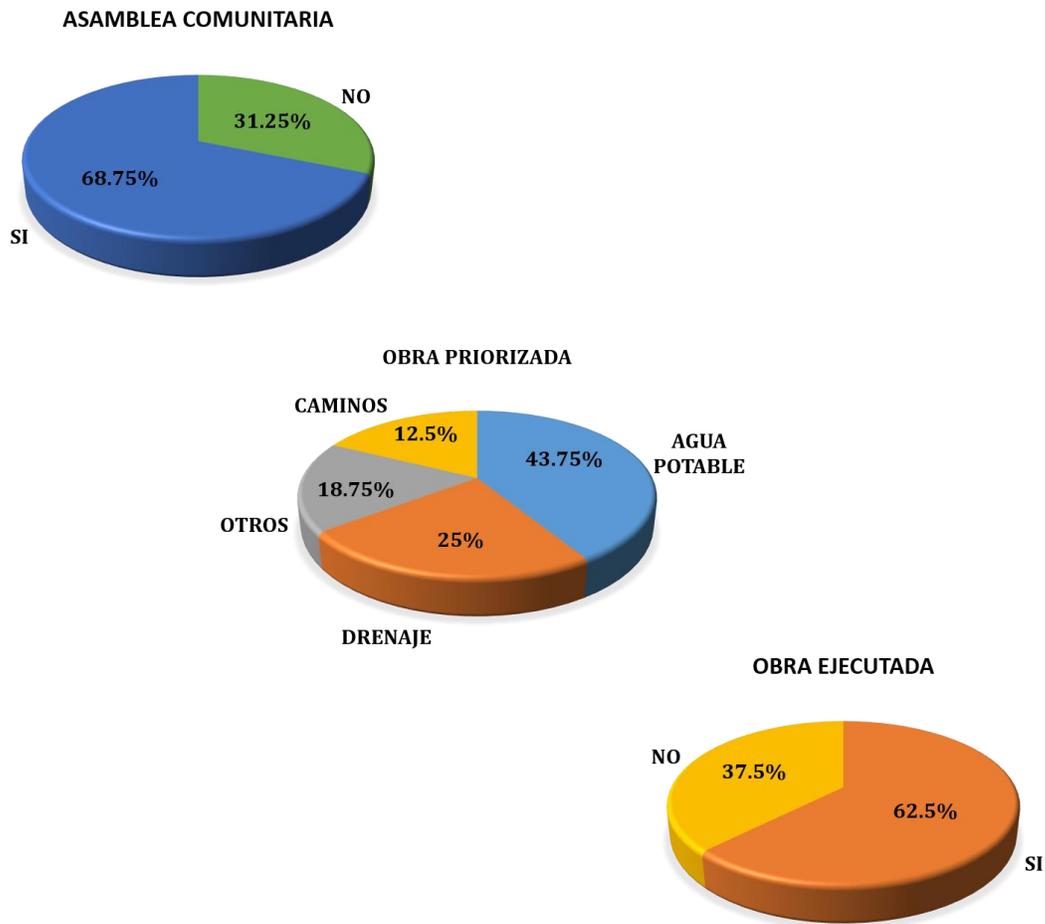


Graficas 1. En la primera grafica se demuestra que en el municipio de Acuitzio del Canje, Michoacan; la obra mayormente demandada fue el agua potable con el 34.14%, seguido de obras de drenaje con el 19.51% y obras de energía eléctrica con el 9.75%. La segunda grafica nos muestra que el 68.29% de los barrios, colonias y comunidades tuvieron participación ciudadana a través de asambleas comunitarias para priorizar sus obras, sin embargo; como se observa el 29.26% de sus habitantes no tuvieron acceso a el proceso de participación ciudadana. La tercera grafica muestra que de la totalidad de obras priorizadas en el municipio, el 60.97% de la población de cada barrio, colonia y comunidad, fue beneficiada al ser ejecutada la obra que priorizaron, por el contrario el 39.03% de la población en el municipio, no logró que fuese ejecutada su obra anteriormente priorizada. Fuente: Instituto de Planeacion del Estado de Michoacan.

**QUIROGA, MICHOACÁN**  
**ADMINISTRACIÓN 2015-2018**

| <b>MUNICIPIO DE QUIROGA<br/>ADMINISTRACION 2015-2018</b> |                                 |                                 |                           |
|--|---------------------------------|---------------------------------|---------------------------|
| <b>COMUNIDAD O COLONIA</b>                               | <b>ASAMBLEA<br/>COMUNITARIA</b> | <b>OBRA PRIORIZADA</b>          | <b>OBRA<br/>EJECUTADA</b> |
| ATZIMBO  | SI                              | CAMINO DE ACCESO                | SI                        |
| CARÍNGARO  | SI                              | PLAZA PUBLICA                   | SI                        |
| CHUPÍCUARO   | SI                              | REHABILITACION CORRAL DE TOROS  | SI                        |
| COLONIA EL CÁRCAMO                                       | NO                              | CAMINOS SACACOSECHAS            | SI                        |
| EL GALLITO   | SI                              | AGUA POTABLE                    | NO                        |
| EL SAUZ (EL SAUCITO)                                     | NO                              | DRENAJE SANITARIO               | NO                        |
| FRACCIONAMIENTO ALTAMIRANO                               | SI                              | DRENAJE SANITARIO               | NO                        |
| ICUACATO   | NO                              | AGUA POTABLE                    | SI                        |
| MANANTIAL LA PALMA                                       | SI                              | AGUA POTABLE                    | SI                        |
| OCURIA   | SI                              | AGUA POTABLE                    | SI                        |
| QUIROGA  | SI                              | AGUA POTABLE                    | SI                        |
| SAN ANDRÉS ZIRÓNDARO                                     | NO                              | AGUA POTABLE                    | SI                        |
| SAN JERÓNIMO PURENCHÉCUARO                               | NO                              | RED DE ALCANTARILLADO SANITARIO | NO                        |
| SANAMBO  | SI                              | RED DE ALCANTARILLADO SANITARIO | NO                        |
| SANTA FE DE LA LAGUNA                                    | SI                              | RED DE ENERGIA ELECTRICA        | NO                        |
| TZIRANDANGATZIO  | SI                              | AGUA POTABLE                    | SI                        |

Cuadro 2. Muestra la información relativa al periodo de gobierno 2015-2018 del municipio de Quiroga, Michoacan; sobre la totalidad de barrios, colonias y comunidades del municipio y si realizaron asamblea comunitaria para la priorización de sus obras y acciones. Muestra cual fue la obra prioritaria en cada uno de esos barrios, colonias y comunidades y si está obra se ejecutó o no. Fuente: Instituto de Planeacion del Estado de Michoacan.

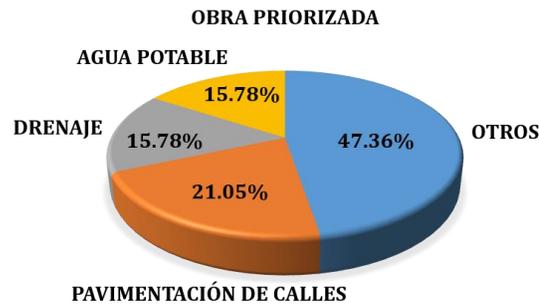


Graficas 2. En la primera grafica se demuestra que en el municipio de Quiroga, Michoacan; la obra mayormente demandada fue el agua potable con el 43.75%, seguido de obras de drenaje con el 25% y obras de apertura y rehabilitación de caminos con el 12.5%. La segunda grafica nos muestra que el 68.75% de los barrios, colonias y comunidades tuvieron participación ciudadana a través de asambleas comunitarias para priorizar sus obras, sin embargo; como se observa el 31.25% de sus habitantes no tuvieron acceso a el proceso de participación ciudadana. La tercera grafica muestra que de la totalidad de obras priorizadas en el municipio, el 62.5% de la población de cada barrio, colonia y comunidad, fue beneficiada al ser ejecutada la obra que priorizaron, por el contrario el 37.5% de la población en el municipio, no logró que fuese ejecutada su obra anteriormente priorizada. Fuente: Instituto de Planeacion del Estado de Michoacan.

**SAN ANDRÉS CHOLULA, PUEBLA**  
**ADMINISTRACIÓN 2014-2018**

| <b>MUNICIPIO DE SAN ANDRES CHOLULA<br/>ADMINISTRACION 2014-2018</b> |                         |                         |                               |                   |
|---|-------------------------|-------------------------|-------------------------------|-------------------|
|   | COMUNIDAD O COLONIA     | ASAMBLEA<br>COMUNITARIA | OBRA PRIORIZADA               | OBRA<br>EJECUTADA |
|   | BUENAVISTA              | SI                      | PAVIMENTACION DE CALLES       | SI                |
|   | CACALOTEPEC             | SI                      | REHABILITACION RED DE DRENAJE | SI                |
|   | COYOTEPEC               | SI                      | REHABILITACION RED DE DRENAJE | SI                |
|   | CUAXIANDATLA            | SI                      | AGUA POTABLE                  | SI                |
|   | SANTA MARTHA HIDALGO    | SI                      | PAVIMENTACION DE CALLES       | SI                |
|   | LA JOYA                 | SI                      | BIBLIOTECA PUBLICA            | NO                |
|   | LA VISTA COUNTRY CLUB   | SI                      | NINGUNA                       | NINGUNA           |
|   | LOMAS DE ANGELOPOLIS    | SI                      | NINGUNA                       | NINGUNA           |
|   | SAN ANDRES CHOLULA      | SI                      | AMPLIAR EMPEDRADOS AHOGADOS   | SI                |
|   | SAN ANTONIO CACALOTEPEC | SI                      | PAVIMENTACION DE CALLES       | SI                |
|   | SAN LUIS TEHUILOYOCAN   | SI                      | ENERGIA ELECTRICA             | SI                |
|   | SAN PEDRO TENATZINTLA   | SI                      | AGUA POTABLE                  | SI                |
|   | SAN RAFAEL COMAC        | SI                      | REHABILITACION RED DE DRENAJE | SI                |
|   | SANTA ANA               | SI                      | PAVIMENTACION DE CALLES       | NO                |
|   | SANTIAGO XICOTENCO      | SI                      | CAMINO DE ACCESO              | NO                |
|   | TLALAPANCO              | SI                      | CAMINO DE ACCESO              | SI                |
|   | TLAXCALANCINGO          | SI                      | PLAZA PUBLICA                 | NO                |
|   | SAN BERNARDINO          | SI                      | CANCHA DE USOS MULTIPLES      | SI                |
|   | TONANTZINTLA            | SI                      | AGUA POTABLE                  | SI                |

Cuadro 3. Muestra la información relativa al periodo de gobierno 2014-2018 del municipio de San Andres Cholula, Puebla; sobre la totalidad de barrios, colonias y comunidades del municipio y si realizaron asamblea comunitaria para la priorización de sus obras y acciones. Muestra cual fue la obra prioritaria en cada uno de esos barrios, colonias y comunidades y si está obra se ejecutó o no. Fuente: Secretaria de Planeacion del Gobierno del Estado de Puebla.



Graficas 3. En la primera grafica se demuestra que en el municipio de San Andres Cholula, Puebla; la obra mayormente demandada fue pavimentación de calles con un 21.05%, seguido de obras de drenaje con el 15.78% y obras de agua potable con el 15.78%. La segunda grafica nos muestra que el 100% de los barrios, colonias y comunidades tuvieron participación ciudadana a través de asambleas comunitarias para priorizar sus obras. La tercera grafica muestra que de la totalidad de obras priorizadas en el municipio, el 68.42% de la población de cada barrio, colonia y comunidad, fue beneficiada al ser ejecutada la obra que priorizaron, por el contrario el 31.57% de la población en el municipio, no logró que fuese ejecutada su obra anteriormente priorizada. Fuente: Secretaria de Planeacion del Gobierno del Estado de Puebla.

**TUXPAN, NAYARIT**  
**ADMINISTRACIÓN 2014-2017**

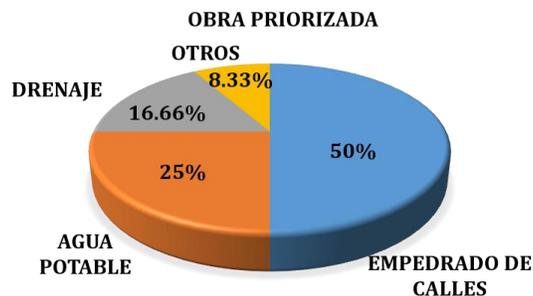
| <b>MUNICIPIO DE TUXPAN<br/>ADMINISTRACION 2014-2017</b> |                         |                                    |                |
|---|-------------------------|------------------------------------|----------------|
| COMUNIDAD O COLONIA                                     | ASAMBLEA<br>COMUNITARIA | OBRA PRIORIZADA                    | OBRA EJECUTADA |
| ANGEL FLORES  | SI                      | REHABILITACION DE RED AGUA POTABLE | SI             |
| ANTONIO R. LAURELES                                     | SI                      | EMPEDRADO DE CALLES                | NO             |
| BENITO JUAREZ   | SI                      | EMPEDRADO DE CALLES                | SI             |
| CANTARRANAS   | SI                      | EMPEDRADO DE CALLES                | NO             |
| CENTRO  | SI                      | EMPEDRADO AHOGADO                  | SI             |
| COAMILES  | SI                      | REHABILITACION DE CALLES           | SI             |
| DEPORTIVA   | SI                      | ALUMBRADO PUBLICO                  | SI             |
| EL BEIS   | SI                      | EMPEDRADO DE CALLES                | SI             |
| EMILIANO ZAPATA   | SI                      | EMPEDRADO DE CALLES                | NO             |
| FRANCISCO VILLA   | SI                      | AGUA POTABLE                       | NO             |
| GUADALUPE PEÑA  | SI                      | DRENAJE SANITARIO                  | SI             |
| INDEPENDENCIA   | SI                      | DRENAJE SANITARIO                  | SI             |
| ISMAEL VERDIN   | SI                      | REHABILITACION DE CALLES           | SI             |
| JUAN ESCUTIA  | SI                      | CANCHA DE USOS MULTIPLES           | NO             |
| LA PALMA  | SI                      | RED DE ALCANTARILLADO SANITARIO    | NO             |
| MAGISTERIAL   | SI                      | RED DE ALCANTARILLADO SANITARIO    | SI             |
| MORELOS   | SI                      | AGUA POTABLE                       | SI             |
| PEÑAS   | SI                      | REHABILITACION DE CALLES           | SI             |
| PIÑA  | SI                      | AGUA POTABLE                       | NO             |
| PUEBLO NUEVO  | SI                      | AGUA POTABLE                       | SI             |
| RICARDO FLORES MAGON                                    | SI                      | REHABILITACION DE EMPEDRADOS       | NO             |
| TALPITA   | SI                      | EMPEDRADO DE CALLES                | NO             |
| TECOMATE  | SI                      | REHABILITACION DE RED AGUA POTABLE | NO             |
| UNIÓN DE CORRIENTES                                     | SI                      | REHABILITACION DE CALLES           | NO             |

Cuadro 4. Muestra la información relativa al periodo de gobierno 2014-2017 del municipio de Tuxpan, Nayarit; sobre la totalidad de barrios, colonias y comunidades del municipio y si realizaron asamblea comunitaria para la priorización de sus obras y acciones. Muestra cual fue la obra prioritaria en cada uno de esos barrios, colonias y comunidades, y si está obra se ejecutó o no. Fuente: Secretaria de Planeacion, Programacion y Presupuestacion del Gobierno del Estado de Nayarit.

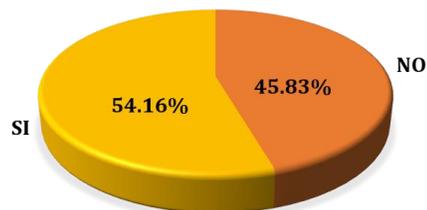
#### ASAMBLEA COMUNITARIA



SI



#### OBRAS EJECUTADAS



Graficas 4. En la primera grafica se demuestra que en el municipio de Tuxpan, Nayarit; la obra mayormente demandada fue el empedrado de calles con 50%, seguido de obras de agua potable con el 25% y obras de drenaje con el 16.66%. La segunda grafica nos muestra que el 100% de los barrios, colonias y comunidades tuvieron participación ciudadana a través de asambleas comunitarias para priorizar sus obras. La tercera grafica muestra que de la totalidad de obras priorizadas en el municipio, el 54.16% de la población de cada barrio, colonia y comunidad, fue beneficiada al ser ejecutada la obra que priorizaron, por el contrario el 45.83% de la población en el municipio, no logró que fuese ejecutada su obra anteriormente priorizada. Fuente: Secretaria de Planeacion, Programacion y Presupuestacion del Gobierno del Estado de Nayarit.

Cómo podemos observar en los cuatro municipios del caso de estudios existen diferencias. Destacaría que para el caso de los municipios del Estado de Michoacán, en promedio el 30% no tiene acceso al proceso de la participación ciudadana ya que no son realizadas asambleas comunitarias para priorizar sus obras, es decir, el ayuntamiento toma determinaciones verticales sin la consulta a la ciudadanía. Por el contrario en los casos de los municipios de San Andres Cholula en Puebla y en Tuxpan, Nayarit; el 100% de sus habitantes en cada barrio, colonia y comunidad tienen acceso a los procesos de participación ciudadana para priorizar sus obras. El otro dato que se observa y que es importante señalar es que finalmente durante los periodos constitucionales de los ayuntamientos de los cuatro municipios de este estudio, de la obra que se priorizó, en promedio el 40% de su población no logro que se ejecutara esa obra urgente que solicitaron a través de los procesos de participación ciudadana. Estas diferencias y disparidades entre las municipalidades se deben principalmente a la falta de normatividad homogénea como se ha estado advirtiendo en este estudio.

#### **4.4 PROBLEMAS EN LA ASIGNACIÓN DEL FISM:**

La asignación del recurso está directamente relacionada con el grado de pobreza que tienen los estados y los municipios del país (en caso de que se aplique la fórmula original). Esto genera un incentivo perverso a la pobreza en los municipios para seguir recibiendo más de un recurso que representa, en muchos casos, una de las principales fuentes de ingreso para la hacienda pública municipal. Es decir, necesitamos barrios, colonias y comunidades con alto índice de pobreza para que nos llegue más recurso, entonces no hay que abatir los rezagos.

El cálculo de la Masa Carencial Estatal y Municipal es complejo y no siempre se cuenta con la información para determinarlo. Esto permite el empleo de la fórmula alternativa para distribuir el recurso en municipios y favorece la discrecionalidad en la asignación. El cálculo de la Masa Carencial viene contemplado en la Ley de Coordinación Fiscal. Primero, se calcula la el Índice Global de Pobreza (IGP) conformado con brechas de necesidades básicas de los hogares relacionadas con: ingreso per cápita, nivel educativo promedio, espacio en la

vivienda, disponibilidad de drenaje y disponibilidad de electricidad combustible para cocinar. El IGP del Hogar se ajusta y sirve para calcular la Masa Carencial de los Hogares en Pobreza Extrema de un Estado, que al sumarse dan lugar a la Masa Carencial Estatal. Para calcular la Masa Carencial Municipal se emplea el método anterior pero desagregado a nivel municipal.

En general, los municipios de la muestra desconocen la fórmula y el mecanismo de asignación desde el estado. Algunos saben que existe una fórmula para asignar el recurso del estado hacia los municipios, pero no conocen con certeza los componentes básicos de la misma. Los municipios no consultan el presupuesto que les asignan y publican los estados a través de los medios de difusión estatal y, por lo tanto, no conocen su situación comparativa respecto a otros municipios.

El Coplademun funciona como un órgano desconcentrado dependiente del Presidente Municipal. Por lo tanto, la manera en que está estructurado favorece que la decisión última para la asignación de recursos a una obra, acción o proyecto de infraestructura sea tomada por el Presidente Municipal de acuerdo a sus intereses y conveniencias.

A continuación, se exponen algunos casos que encontramos en el análisis de los informes de resultados de los entes fiscalizadores estatales en los municipios, en los que se muestra la mala clasificación de obras, acciones o proyectos; o bien el financiamiento de estas que no pertenecen a infraestructura social básica y otro tipo de observaciones realizadas a la fiscalización del ejercicio fiscal 2016:

En Acuitzio, Michoacán, para el tercer trimestre de 2016, se destinaron \$101,916.00 pesos para la realización de un “taller de salud sexual y reproductiva”, lo que evidentemente, no forma parte de ninguno de los rubros de infraestructura social básica.

En San Andrés Cholula, Puebla, se encontraron problemas de destino del recurso y de clasificación en los cuatro trimestres de 2016. Se reporta, por ejemplo, la “adquisición de una camioneta Dodge Ram 2500 S.T. Modelo 2016, clasificada como *infraestructura básica educativa* beneficiando a 20 personas”. Otro caso en este municipio, es la “construcción de Centro de Salud de 8.30 x 7.45 m. que incluye un cuarto de inspección, consultorio, bodega”, clasificado como *electrificación rural y de colonias pobres*.

En Tuxpan, Nayarit, para el segundo trimestre de 2016 se encontraron \$587,457.00 pesos destinados a *Obras Varias*, sin especificar claramente el destino del Fondo.

En Quiroga, Michoacán, para el tercer trimestre de 2016 se reportan \$17,418 pesos destinados para el “arreglo de la plaza principal el Caltzontzin”. Tampoco forma parte de ninguno de los rubros de destino del Ramo 33.

En San Andrés Cholula, Puebla, en la obra: construcción del drenaje pluvial de la cabecera de san Andrés Cholula (tercera etapa) del ejercicio fiscal 2016 por \$9,667,920.83 pesos, en la revisión a la documentación remitida, se constató que el municipio realizó un proceso de adjudicación sin proceso de licitación pública como lo marca la normatividad; la obra se encuentra amparada en un contrato debidamente formalizado por las instancias participantes pero no se garantizaron las obligaciones adquiridas; asimismo, la obra no se ejecutó de acuerdo con los plazos y montos contratados; por otra parte, los pagos realizados por concepto de estimaciones no contaron con la documentación soporte y mediante visita física se verificó que los conceptos contratados no fueron ejecutados. La obra no fue priorizada por los habitantes de las colonias donde se ejecuto.

En Tuxpan, Nayarit, se determinó que el H. XL Ayuntamiento Constitucional; en el ejercicio fiscal 2016 ejerció 100.0% de los recursos asignados al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, asimismo se analizó que los recursos se destinaran exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones, que

beneficien directamente a población en pobreza extrema en localidades con alto o muy alto nivel de rezago social y a Zonas de Atención Prioritaria, conforme a la normativa aplicable, constatando que se aplicaron exclusivamente en la cabecera municipal sin tomar en cuenta las necesidades prioritarias en las localidades más marginadas del mismo municipio, el recurso se ejerció indebidamente en barrios y colonias de la cabecera municipal que cuentan con un grado de marginación muy bajo. Según estimaciones del CONEVAL con base en el Censo de Población y Vivienda 2010 el 17.2% de las viviendas particulares habitadas no cuentan con agua potable entubada, 3.4% no disponen de drenaje y 0.4% no cuentan con energía eléctrica, estas carencias se encuentran en barrios, colonias y comunidades donde no se ejerció el recurso del fondo.

Estos son solo unos ejemplos que muestran la deficiente focalización del recurso para financiar obras, acciones y/o proyectos de infraestructura social básica que beneficien a la población viviendo en condiciones de pobreza, rezago social o desequilibrios socioeconómicos.

#### **4.5 PROBLEMAS EN EL EJERCICIO DE RAMO 33**

Los Coplademun no se erigen como un mecanismo representativo de los grupos en pobreza, rezago social o desequilibrios socioeconómicos porque:

- a) Los “auxiliares” que asisten a los comités tienen ya una agenda con intereses propios que no siempre coincide con los de los grupos que representan.
- b) Las comunidades más alejadas (generalmente las más marginadas) tienen mayores dificultades para hacerse presentes en estas juntas por lo que quedan en situación de desventaja frente a las más urbanizadas y cercanas a la cabecera municipal.
- c) El Coplademun es empleado como un mecanismo de legitimación social para poder ejercer sin dificultad los recursos del Ramo 33, sin embargo; es prácticamente marginal la participación ciudadana en el proceso de planeación.

- d) Factor informativo: los funcionarios municipales no conocen los rubros a los que puede destinarse el FISM por Ley. Muchos de ellos ni siquiera saben que son recursos “etiquetados” desde la Federación.
- e) Factor político: Periodos de gobierno de tres años impiden la profesionalización de los funcionarios municipales. Por lo tanto, el ejercicio del Ramo 33 se va aprendiendo con la práctica y desde cero, cada vez que inicia una nueva administración. En cada periodo administrativo municipal hay rotación casi total en las áreas técnicas de los Coplademun.
- f) Factor electoral: en los casos analizados, los recursos son invertidos en la cabecera municipal en un 80% a pesar de no ser el punto donde se concentra la mayor necesidad. La construcción de obra pública en la cabecera municipal es mucho más visible y permite conseguir mayores rentas electorales.
- g) Factor de incentivos sociales: Aquellos funcionarios municipales que decían conocer a cabalidad los rubros para los que está destinado el Ramo 33, alegaban tener que enfrentarse a la disyuntiva de cumplir con la ley versus las demandas de la gente. La queja recurrente es que los ciudadanos solicitan invertir en obras que no son prioritarias en infraestructura básica como: kioscos, remodelación de la iglesia, fiesta patronal, etc. Sobre todo en aquellos municipios de alta marginación, con usos y costumbres o grandes niveles de conflictividad social, para los funcionarios resulta complicado enfrentar a los grupos que demandan este tipo de obras.
- h) Factor medición de pobreza y rezago social: Mientras el recurso pasa de la Federación a los estados y de estos a los municipios, no existen grandes dificultades para la asignación. Sin embargo, cuando el municipio debe hacer uso del FISM, la asignación y el ejercicio se complican por la falta de información estadística desagregada a nivel local para destinar el recurso a los barrios, colonias y comunidades que más lo necesitan.

#### **4.6 PROBLEMAS EN LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y FISCALIZACIÓN DEL RAMO 33**

- a) Los municipios no sienten la obligación de rendir cuentas, a pesar de lo dispuesto en la Ley en esta materia. La Ley otorga autonomía a los municipios para ejercer el recurso,

siempre y cuando cumplan con los rubros de gasto “etiquetado”. Sin embargo, los municipios dejan de lado el condicionamiento del gasto y se escudan en la autonomía política para dejar de rendir cuentas.

- b) La rendición de cuentas es deficiente e irregular porque los funcionarios municipales no conocen los mecanismos para reportar el uso de los recursos a la Federación, ente fiscalizador del poder legislativo federal y ente fiscalizador de los poderes legislativos de los estados.
- c) No se cumple con la normatividad que obliga al Ayuntamiento a reportar a los habitantes del municipio sobre el de gasto del Ramo 33 en sus órganos de difusión local.
- d) Existen deficiencias tecnológicas (falta de equipo de cómputo o en mal estado) y de capital humano en los municipios que dificultan más la labor de rendición de cuentas.
- e) Las Contralorías municipales no funcionan como un mecanismo efectivo de revisión durante el ejercicio de Fondo porque carecen de autonomía frente al Presidente Municipal y de facultades legales para sancionar.
- f) La fiscalización del Ramo 33 (Auditoría Superior de la Federación y Órganos Fiscalizadores Estatales) es externa y *expost*. La revisión de la cuenta pública y expedientes técnicos se realiza un año después de que se ejerció el recurso de determinado ejercicio fiscal.
- g) Desconocimiento de las nuevas reformas al gasto público que facultan a la Auditoría Superior de la Federación para fiscalizar directamente fondos federales en los municipios del país.
- h) Las facultades para fiscalizar y sancionar el manejo indebido de recursos difieren en las cuatro entidades de la República de la muestra de este caso de estudio. El proceso para determinar responsabilidad de los funcionarios públicos no representa una amenaza creíble a la sanción.

Las lecciones aprendidas en este estudio están relacionadas con el acceso a la información, es evidente que no todos los funcionarios municipales tienen acceso a la misma capacitación e información respecto a la legislación que rige el Ramo 33. Y, desde el punto de vista

ciudadano, es muy complicado acceder a la información sobre el ejercicio de recursos públicos por parte del gobierno municipal (Gacetas, Reportes del FISM, Cuenta Pública Municipal, Balance ingreso-gasto del Ayuntamiento, etc.) ya que los formatos en el que se presenta la información y la plataforma para hacerlo es muy disímil.

Los gobiernos municipales no cumplen con la obligación de informar regularmente a los ciudadanos sobre el manejo de recursos federales y los medios para acceder esa información tampoco son confiables. El reto del acceso a la información en ese nivel de gobierno es una de las tareas pendientes en el proceso de descentralización. El federalismo no estará completo sino se equiparan nuevas atribuciones de gasto con un ejercicio responsable y una obligación de transparentar esos recursos. También queda claro que la infinidad de observaciones que hacen los entes fiscalizadores al ejercicio de los recursos del Ramo 33 en los municipios se debe a falta de homogenización de la norma en todos los municipios, falta de conocimiento de responsabilidades y a la falta de procesos de castigo ejemplares para los funcionarios que hacen caso omiso al respeto de la normatividad vigente.

## **5. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA**

Finalmente el estudio de caso sobre la planeación y participación ciudadana en el uso de los recursos del Ramo 33 en los municipios de México, nos lleva a hacer recomendaciones generales y una muy precisa para ponerlas en práctica y permita a la ciudadanía que vive en cada barrio, colonia o comunidad a lo largo y ancho del país, vivir con mejor calidad de vida a través de los mecanismos de distribución presupuestal que permite generar obras, acciones y proyectos desde lo local para atenuar las condiciones actuales de pobreza, rezago social y desequilibrios socioeconómicos.

### **De forma general se recomienda:**

- a) Elaborar reglas de operación para el Ramo 33 y actualizar sus objetivos: debe dejar de ser un mecanismo centralizado de gasto.

- b) Diseñar mecanismos de asignación municipal formales que tengan sustento legal y que no dejen espacio a la discrecionalidad (fórmula y obligación de parámetros estadísticos básicos a nivel local) para focalizar mejor los recursos.
- c) Orientar el mecanismo de asignación a nivel municipal para estar vinculado directamente al desempeño basado en el ejercicio de los recursos (indicadores y resultados) y a la rendición de cuentas a los entes fiscalizadores sobre el uso de los mismos.
- d) Otorgar más atribuciones a la Contraloría municipal para la fiscalización del gasto durante el ejercicio fiscal que este transcurriendo.
- e) Homogeneizar el marco legal estatal de fiscalización y el procedimiento para sancionar el desvío y/o mal manejo de recursos públicos de origen federal.
- f) Facilitar la coordinación entre los tres órdenes de gobierno para mejorar la rendición de cuentas hacia la ciudadanía (reportes más completos) y la misma ciudadanía encuentre incentivos de participación.

**De forma específica se recomienda:**

Finalmente considero que la acción más importante para lograr procesos de planeación con participación ciudadana y que estos logren el objetivo de mejorar las condiciones de vida de la población a través de obras, acciones y proyectos con recursos del Ramo 33 en los municipios de México, se requiere de integrar normatividad explícita en las leyes de planeación de cada una de las 32 entidades federativas y que esta se homogenice en todos los municipios. Se recomienda que dicha normatividad deberá contar con las siguientes consideraciones generales:

- a) Con el propósito de buscar un mayor fortalecimiento en la gestión administrativa de los Municipios, para el cumplimiento de las exigencias sociales, es menester proponer mecanismos de participación institucional para la adecuada y correcta ejecución de los programas etiquetados con recursos del Ramo 33, de las aportaciones federales para Entidades Federativas y Municipios, específicamente de los fondos III

“FISM” y IV “FAFM).

- b) Que tiene por objeto establecer el Marco General de Coordinación y Colaboración Intergubernamental entre los Gobiernos de los Estados y los Ayuntamientos del país, con el propósito de contribuir al desarrollo integral de los Municipios y de las regiones socioeconómicas a las que se hallan circunscrito, coadyuvando en el abatimiento de los índices de marginación, pobreza y desarrollo socioeconómico en los mismos.
- c) Que con la finalidad de impulsar y promover la correcta y transparente aplicación de los recursos del Ramo General 33, Fondos de Aportaciones Federales: Fondo para la Infraestructura Social Municipal (III-FISM) y Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios (IV-FAFM), y coadyuvando en la coordinación institucional con otras instancias del poder ejecutivo, en estricto apego a la normatividad, con la intención de buscar el fortalecimiento administrativo de los tres órdenes de gobierno en objetivos claros y de beneficio social, humano y económico, se debe emitir criterios normativos que coadyuven a lograr una planeación estratégica apegada a los planes, programas y acciones de gobierno..

Por los fundamentos y consideraciones anteriores, se propone integrar a los textos de las leyes de planeación vigentes en las distintas entidades federativas del país las siguientes consideraciones:

## **5.1 GENERALIDADES**

Con base en lo establecido en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las acciones, obras y proyectos que se implementen durante los ejercicios fiscales respectivos, en su administración, ejecución y comprobación, es responsabilidad de la administración municipal y del cabildo en aquellas que así se decidan. No obstante, siendo recursos públicos es imperativo promover y proveer de canales de participación ciudadana a la sociedad en las decisiones de interés general.

Para la ejecución de los recursos del Ramo 33 en lo correspondiente al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) y Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FAFM), los Municipios a través de los H. Ayuntamientos deberán observar lo establecido en leyes, normas, reglamentos, lineamientos, decretos y acuerdos vigentes en cada uno de los estados tales como.

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
2. Constituciones políticas de las 32 entidades federativas
3. Decretos de Presupuesto de Egresos de la Federación
4. Ley de Coordinación Fiscal Federal.
5. Ley de Obra Pública Federal
6. Ley de Adquisiciones Federal
7. Leyes de Obra Pública Estatales
8. Leyes de Adquisiciones Estatales
9. Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación por el cual se da a conocer la distribución de los Recursos del Ramo 33 a los Municipios
10. Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
11. Leyes de Planeación en las entidades federativas.
12. La propuesta de este estudio.

## **5.2 OBJETIVOS**

Apoyar y orientar a los gobiernos municipales, para que identifiquen los mecanismos e instrumentos de planeación, programación y presupuestación, que les permitan con base en sus planes de desarrollo, priorizar, ejecutar, controlar y evaluar, los programas, proyectos, obras y acciones que contribuyan al desarrollo social y humano de la población en condiciones de marginación, pobreza y de mejoramiento socioeconómico optimizando de manera eficiente la transparencia de los recursos asignados a los Fondos de Aportaciones Federales: Fondo para la Infraestructura Social Municipal (III-FISM) y Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (IV-FAFM).

**Para la interpretación del presente manual de operación del Ramo 33 se entenderá por:**

**“FISM”**.- Fondo III (Fondo para la Infraestructura Social Municipal).

**“FAFM”**.- Fondo IV (Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios).

### **Ramo 33**

Buscar y proporcionar la igualdad de oportunidades entre los individuos, procurando las condiciones de seguridad necesarias para el desarrollo, elevando el bienestar social, nivel de vida de la población y de manera prioritaria disminuyendo la pobreza, rezago social y disparidades socioeconómicas.

#### **“FISM”**

Apoyar a los municipios exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social, pobreza y mejoren su desarrollo socioeconómico.

Quedando restringido el uso del “FISM”, a los siguientes rubros: agua potable, alcantarillado, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres,

infraestructura básica de salud y educación, mejoramiento de viviendas y letrinas, caminos rurales, infraestructura productiva rural y proyectos productivos de autoempleo.

### **0“FAFM”**

Los recursos provenientes del “FAFM”, deberán ser canalizados a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad a los siguientes rubros: obligaciones financieras, pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, seguridad pública, estímulos a la educación pública, prevención de desastres, fomento a la producción y productividad, atender acciones complementarias relacionadas con el equipamiento e infraestructura municipal.

### **5.3 CONTEXTO DE LA PLANEACIÓN MUNICIPAL**

La planeación tiene como propósito, orientar el gasto público hacia la atención de las necesidades básicas de servicios e infraestructura de la población y fortalecer la actividad económica procurando el máximo beneficio social.

Sus objetivos específicos son los siguientes:

- A. Prever las acciones y recursos necesarios para el desarrollo económico y social.
- B. Movilizar los recursos económicos de la sociedad y encaminarlos al desarrollo de actividades productivas.
- C. Programar las acciones de gobierno estableciendo un orden de prioridades.
- D. Asegurar una economía autosuficiente que garantice las mismas oportunidades de consumo básico entre las comunidades.
- E. Promover un desarrollo urbano y rural equilibrado de los centros de población.
- F. Procurar el desarrollo armónico de cada comunidad.

La Planeación constituye uno de los principales instrumentos que deben utilizar los ayuntamientos, para dirigir el desarrollo de sus comunidades y lograr un mejor aprovechamiento de sus recursos disponibles. La integración de los municipios al proceso

de desarrollo de los estados, es una necesidad palpable, ya que es en éste, en donde el impacto de las acciones, las demandas y la participación de la población encuentran expresiones concretas. Por lo anterior, es particularmente importante articular los esfuerzos para vincular los criterios de asignación del gasto público federal, con las políticas y necesidades de los gobiernos: estatal y municipales alineados a los planes de Desarrollo Estatal y Municipal.

#### **5.4 LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

La participación creciente y protagónica de los sectores, estratos y segmentos de la sociedad civil en el proceso de planeación para el desarrollo, supone una estrecha relación entre pueblo y gobierno. En la planeación democrática, participativa, territorial e incluyente, la participación social es condición necesaria para conocer la opinión de los ciudadanos, previa a la toma de decisiones; es factor determinante para el éxito de las acciones en todas las fases del proceso de planeación, permitiendo que esta se adecue y responda a las necesidades y demandas de la población a través de los diferentes programas gubernamentales.

El artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ordena al Estado a organizar el Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo Nacional, que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad, al crecimiento de la economía, para mantener la independencia y la expresión democrática, política, social y cultural de la Nación.

Los Sistemas Estatales de Planeación Democrática promoverán y fortalecerán la participación de la sociedad en el proceso de planeación, con objeto de que ésta:

- a) Adquiera una cultura de planeación
- b) Conozca las limitaciones de las asignaciones presupuestarias
- c) Participe en la definición de proyectos concretos para su desarrollo
- d) Participe en la vigilancia y control en la ejecución de las obras y acciones y
- e) Participe en la evaluación de los resultados de la planeación, en el ámbito local.

## **5.5 ASAMBLEAS DE BARRIOS, COLONIAS Y/O COMUNIDADES**

Las Asambleas de Barrio o Comunitarias, son figuras organizativas locales que adoptan los barrios y comunidades, con la finalidad de identificar y priorizar las demandas solicitadas por la ciudadanía de manera plural, democrática, participativa y solidaria.

## **5.6 INSTRUMENTOS PARA LA PLANEACIÓN MUNICIPAL**

El proceso de Planeación para el Desarrollo Municipal, involucra la participación de los gobiernos federal, estatal y municipal, para lo cual existen los siguientes órganos de coordinación:

- Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE).
- Comité de Planeación para el Desarrollo Regional (COPLADER).
- Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN).

## **5.7 COMITÉ DE PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL (COPLADEMUN)**

Los COPLADEMUN, son los órganos colegiados de los municipios, responsables de llevar a cabo la consulta, concertación y coordinación de acciones entre los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal, con los sectores social y privado, promoviendo la participación de éstos en el desarrollo sustentable de los municipios de los Estados.

Los COPLADEMUN tienen como objetivo, dar legitimidad, equilibrio y racionalidad a los programas que favorezcan el desarrollo sustentable y solidario del municipio, mediante la instrumentación de normas y principios básicos, conforme a los cuales llevará a cabo la planeación municipal y la incorporación de las comunidades y organizaciones sociales y productivas al proceso de planeación; además de ser órgano de consulta del COPLADE, sobre la situación socioeconómica de cada municipio de la entidad.

## **5.8 EL PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL**

Es el principal instrumento con el cual, los Ayuntamientos Municipales deben diagnosticar la situación actual y la trayectoria histórica de la realidad económica, política y social de su municipio, precisando sus prioridades, objetivos y estrategias para su desarrollo, aplicando durante su vigencia el contenido de los programas operativos anuales correspondientes, y procurando su concordancia con el Plan Nacional y Plan Estatal de Desarrollo.

Cada Ayuntamiento Municipal, debe elaborar anualmente su Programa Operativo a través del cual, es posible especificar y detallar objetivos, acciones, metas y beneficiarios expresados en unidades de medida, indicadores, costos, ubicación geográfica de la aplicación de recursos y períodos de ejecución de éstos; los programas operativos sirven para cumplir con las etapas de ejecución del Plan Municipal y sus programas de mediano plazo.

## **5.9 PRIORIZACIÓN DE OBRAS Y PROGRAMACIÓN**

Las propuestas de obras que presenten las comunidades en el seno del COPLADEM, deberán de contar con el Acta Constitutiva de su Asamblea de Barrio o Comunitaria, así como de Priorización de Obra. A partir de ello, y de acuerdo a la Ley de Coordinación Fiscal, el Ayuntamiento Municipal realiza las obras y proyectos sustentados en los siguientes fondos e instrumentos:

### **A través del "FISM"**

- a) Las obras y proyectos deberán estar sustentadas en la atención de las demandas sociales, mediante el Acta de Asamblea de Barrio o Comunitaria.
- b) Posteriormente, cada obra deberá ser priorizada en el Seno del COPLADEMUN, considerando para ello, los índices de marginación, pobreza y de necesidades socioeconómicas en las localidades del municipio.

En el caso de que el Ayuntamiento Municipal requiera modificar las obras señaladas en el Acta de Priorización de Obras, por no ser factible su ejecución, o requiera de agregar una obra o acción no considerada, este deberá convocar al órgano de planeación municipal “COPLADEMUN” a una reunión extraordinaria, y elaborará una acta de re priorización que sustituirá a la anterior, siempre y cuando se guarde congruencia con los objetivos que establece para este fondo la Ley de Coordinación Fiscal y su Plan Municipal de Desarrollo.

### **A través Del“FAFM“**

Las obras y/o proyectos se sustentarán mediante Acta de Cabildo, las cuales podrán modificarse de acuerdo a sus necesidades basadas en las fechas y tiempos definidos. Una vez cumplidos los objetivos del “FAFM “, podrán reforzarse con los recursos que hubiesen quedado disponibles, las acciones que se hubiera programado su ejecución con recursos del “ FISM “, aplicando para ello el catálogo de éste último, siempre y cuando el Ayuntamiento Municipal cumpla con los siguientes requisitos:

- a) Que la obra esté contemplada dentro del Acta de Priorización de Obras del COPLADEMUN, que haya sido solicitada a través de la Asamblea de Barrio o Comunitaria correspondiente y que ésta no cuente con recursos del “FISM“ para su registro correspondiente.
- b) Que el Ayuntamiento justifique oficialmente, que en el “ FAFM “ se encuentran contempladas y/o registradas acciones dentro de los Programas básicos, con sus montos, según relación, así como el saldo total del Fondo a registrar:

- 1.- Obligación Financiera
- 2.- Pago de Derechos y Aprovechamientos por Concepto de Agua
- 3.- Seguridad Pública
- 4.- Estímulos a la Educación Pública (Desayunos Escolares)
- 5.- Prevención de Desastres
- 6.- Fomento a la Producción y Productividad

- c) Presentar Acta de Cabildo, en donde se asienten y enlisten aquellas obras que están priorizadas en el “FISM” y que por falta de recursos en este Fondo, deberán de ser etiquetadas en el “FAFM”, con los recursos que quedan disponibles.

## **5.10 CONSIDERACIONES EN LA PRIORIZACIÓN**

Para alcanzar equidad en la distribución de los recursos del “FISM”, entre la cabecera municipal y sus comunidades, se recomienda distribuir el presupuesto de este fondo, tomando como referencia el número de habitantes que reside en cada centro de población considerados como marginados, pobreza extrema y necesidad socioeconomica; de igual forma, se deberá dar prioridad a la atención de necesidades de aquellos centros de población más poblados.

### **Criterios de Selección de Obras**

Para obras a considerarse con recursos del “FISM”, debe realizarse con base a lo siguiente:

- a) Tomando como base las demandas identificadas a través de las Asambleas de Barrio o Comunitarias, como resultado de un proceso de planeación participativa e incluyente, acordado por la mayoría de habitantes de cada comunidad, barrio, ejido o colonia, y que el beneficio tanto social como económico, sea para el mayor número de sus habitantes.
- b) El Acta de Priorización de Obras del COPLADEMUN, la cual deberá estar orientada a disminuir los índices de marginación y de pobreza de la población, dando prioridad a la atención de la población más vulnerable y con necesidades socioeconomicas.
- c) Atendiendo las demandas de servicios e infraestructura básica, tales como: agua potable, alcantarillado sanitario y pluvial, caminos rurales, electrificación rural e infraestructura básica de salud y de educación.

- d) Atendiendo las demandas de obras, acciones y servicios, prioritariamente de localidades, barrios, colonias, ejidos, etc. superiores a 100 habitantes.
- e) Observando que las obras priorizadas por las comunidades, guarden congruencia con los objetivos establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal para este Fondo, así como los estratégicos del Plan de Desarrollo Municipal.
- f) Cuidando que la temporalidad en la ejecución de cada obra, no exceda al período de gestión municipal, para no comprometer recursos de ejercicios presupuestales subsecuentes.
- g) Observando que las obras y actividades que se realicen, den cumplimiento a lo dispuesto por las Leyes de Equilibrio Ecológico y Protección al Medio Ambiente en cada Estado o sus equivalentes.
- h) Procurando impulsar un desarrollo integral y sustentable, la equidad de género, la generación de empleos y la atención de los grupos vulnerables y marginados de nuestra población.
- i) Considerando proyectos enfocados al beneficio colectivo de las comunidades organizadas y no de beneficio individual.
- j) No considerando las demandas de obras de ornato tales como: construcción y rehabilitación de agencias municipales, casas ejidales, auditorios municipales, salones de usos múltiples, iglesias, parques, techado de canchas, etc.; ya que este tipo de obras, no cumplen con los objetivos del "FISM".

En el caso de que el Ayuntamiento Municipal, programe el ejercicio de recursos de este Fondo para este tipo de obras, deberá de anexar al expediente técnico de la misma, la

constancia de cobertura de servicios básicos considerando que la cobertura de los servicios básicos: agua entubada o potable, alcantarillado sanitario y pluvial, servicio eléctrico doméstico y público, piso firme y techo seguro, cobertura de servicios de salud y educación, satisfagan las necesidades de por lo menos del 90% de la población de la comunidad solicitante.

k) Considerando dar prioridad a la conclusión de obras o proyectos que no se encuentren bajo ninguna observación de la instancia responsable de la fiscalización de estos fondos, y que no hayan sido ejecutadas en su totalidad o que requieran de inversión adicional para su puesta en operación.

### **Criterios de Programación de Obras**

a) Cuando los proyectos tengan viabilidad técnica, social y ambiental y de ser posible rentabilidad económica.

b) Evitar la ejecución de obras o acciones en áreas consideradas de riesgo, tales como: márgenes de ríos, arroyos o áreas de fácil inundación, así como en zonas de deslaves que pongan en alto riesgo a la población.

c) Previendo que en los proyectos de infraestructura y de servicios, preferentemente, se considere la documentación que acredite la propiedad, dominio, cesión de derechos o enajenación del predio o predios donde se pretenda(n) realizar el o los proyectos.

d) Considerando que en el supuesto de que se trate de tierras que constituyan el fondo legal del municipio, el expediente técnico deberá contar con el Acta de Cabildo del Ayuntamiento Municipal, a través de la cual se autorice el uso del suelo para la ejecución de la obra o servicio.

e) Considerando que en el caso de obras que se tengan que ejecutar en tierras comunales o ejidales, deberán de integrarse las constancias correspondientes que acrediten la

ocupación de dichos predios, como pueden ser actas de asambleas, en las que se especifique el cambio de uso de suelo, convenios de ocupación previa o bien las constancias de los trámites legales para su adquisición (Expropiación).

- f) Previendo que cuando por las características de la obra o servicio se requiera de formalizar algún tipo de servidumbre (línea de conducción, acueducto, red de distribución, desagüe, manantial, entre otros), deberá hacerse constar mediante actas de asamblea o convenios entre el municipio y las comunidades que intervengan; documentos que deberán formar parte integral del expediente técnico de la obra.
- g) Considerando para los casos de obras de empedrado, adoquinado y pavimentado de calles, éstas ya cuenten con los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario; por lo que deberá de anexarse al expediente técnico la certificación por parte del Ayuntamiento Municipal de la existencia de estos servicios.
- h) Una vez que el Ayuntamiento Municipal, cuente con el dictamen o validación técnico de la dependencia normativa, el cual deberá ser parte integral del expediente técnico de la obra.

### **5.11 ORIENTACIONES DE LOS FONDOS**

La Ley de Coordinación Fiscal, establece que los recursos del Ramo 33 en sus Fondos III "FISM" y IV "FAFM", deberán de orientarse al financiamiento de obras y acciones sociales básicas y a inversiones de alto impacto social y de beneficio directo a sectores de población en condiciones de rezago social y pobreza extrema.

Los recursos del "FISM" y "FAFM" del Ramo 33, de acuerdo a lo que establece en su capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, deberán orientarse exclusivamente para obras y acciones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema, mediante la orientación eficiente y responsable del gasto de inversión y el mejoramiento de los indicadores de bienestar, en

materia de vivienda, agua potable, electrificación, alcantarillado, salud, educación, seguridad pública entre otros.

**Con base en lo anterior, el gasto de inversión de los recursos del “FISM” y “FAFM”, debe aplicarse de acuerdo a lo siguiente:**

| <b>“FISM”</b>   | <b>“FAFM”</b>   |
|---|---|
| <b>I.- Educación:</b>   | <b>I.- Obligaciones Financieras.</b>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Infraestructura Básica Educativa.</li> </ul>                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua</li> <li>• Pago de adeudos por suministro de energía eléctrica</li> </ul> |
| <b>II.- Salud:</b>  | <b>II.- Seguridad Pública.</b>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Infraestructura Básica en Salud.</li> </ul>                      |   |
| <b>III.- Infraestructura:</b>   | <b>III.- Estímulos a la Educación Pública:</b>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Caminos Rurales;</li> </ul>                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Desayunos Escolares;</li> </ul>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Electrificación;</li> </ul>                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Becas para Alumnos Pobres;</li> </ul>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Viviendas y Letrinas;</li> </ul>                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Becas por Excelencia Escolar.</li> </ul>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Agua Potable;</li> </ul>   |   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Alcantarillado (Sanitario, Pluvial);</li> </ul>                  | <b>IV.- Asistencia Social.</b>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Urbanización Municipal.</li> </ul>                               | <b>V.- Prevención de Desastres:</b>   |
| <b>IV.- Reactivación Económica:</b>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Desasolve de Ríos;</li> </ul>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Infraestructura Productiva Integral</li> </ul>                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Muros de Contención.</li> </ul>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Generación de Empleos Autosostenibles y Sustentables.</li> </ul> | <b>VI.- Salud:</b>  |
| <b>V.- Medio Ambiente.</b>  | Abasto de Medicamentos;   |
|   | Campañas de Promoción a la Salud.   |
|   | <b>VII.- Medio Ambiente.</b>  |

### **Con cargo al “FISM”:**

**Educación.-** Para la ejecución de proyectos de infraestructura educativa, es recomendable consultar la “Guía básica para la Construcción y Equipamiento de Centros Educativos”. Asimismo, observar la Norma Mexicana NMX-R-003-SCFI-2004 “Escuelas-Selección del Terreno-Requisitos”, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de Marzo de 2014.

**Salud.-** El desabasto en medicamentos, insumos, equipos, personal calificado e infraestructura para la atención de la población es significativa y requiere de atención; las acciones que pueden realizarse con estos fondos previo convenio de colaboración con la Secretaría de Salud, deberán orientarse principalmente a la construcción, ampliación y equipamiento de Casas de Salud (Centro de Salud Rural), a la ampliación y mantenimiento de unidades médicas de primer nivel de atención.

### **5.12 INFRAESTRUCTURA:**

a) **Caminos:** Se pretende mantener en buenas condiciones la red de carreteras, particularmente lo correspondiente al programa de caminos rurales y sus respectivos puentes; requiere operar en forma eficiente los recursos disponibles destinados a vías de comunicación, y sufragar los gastos de operación y mantenimiento de maquinaria, personal e insumos requeridos, de acuerdo a la modalidad de ejecución por administración directa.

b) **Electrificación:** Con la finalidad de abatir los rezagos estatales en electrificación, se consideran necesarias las acciones tendentes a ampliar la cobertura del servicio, llevando energía eléctrica a la mayor población posible, prioritariamente a zonas de Alta y Media Marginación.

c) **Vivienda:** Los programas de impulso a la vivienda coordinados por Ayuntamientos Municipales y Dependencias del Sector, deberán enfocar sus acciones a la constitución y a

la dignificación de las viviendas, con la mezcla de recursos municipales, estatales y federales y así optimizar los recursos y ampliar los beneficios de estas acciones; considerando para ello, las vías de comunicación existentes, los factores económicos, climatológicos y sociales; mejorando la calidad de los materiales usados para la vivienda, ampliando la cobertura de viviendas por familia, y creando una reserva territorial para uso habitacional con servicios básicos.

El programa de vivienda se podrá ampliar con los recursos del "FISM", si es decidido y aprobado en el seno del COPLADEM, debiendo de observar las reglas de operación de los programas respectivos y contar además, con la validación técnica emitida por las Dependencias Normativas.

d) **Agua Potable y Alcantarillado:** Deberán llevarse a cabo principalmente, acciones de construcción y ampliación de sistemas de agua potable y alcantarillado, así como la rehabilitación de los existentes, para mejorar la calidad de vida de la población y ampliar la cobertura del servicio.

e) **Medio Ambiente:** Deberán llevarse a cabo obras de infraestructura, para el manejo y conservación del medio ambiente, tales como: construcción de plantas de tratamiento de aguas residuales, disposición final de desechos sólidos, entre otras.

**Reactivación Económica.-** Los estímulos tendientes a revertir la crisis del campo se deben respaldar con la eficiente aplicación de los recursos orientados a reactivar la economía. El impulso de la reconversión productiva y la generación de valor agregado se harán posible en la formulación e instrumentación de proyectos productivos integrales en los que se engloben todas las etapas del proceso productivo.

Se considera como infraestructura productiva, la construcción de estanques, jagüeyes, sistemas de riego, apoyo para la instalación de empresas y microempresas industriales o agroindustriales, entre otros.

## **Con cargo al“FAFM”**

**Obligaciones Financieras.-** Con los recursos del “FAFM”, los Ayuntamientos Municipales deberán dar prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras y a la atención del saneamiento de sus haciendas públicas, estos proyectos se deben considerar en los Subprogramas siguientes:

### **01.- Saneamiento Financiero**

1. Pago de adeudos de energía eléctrica.
2. Amortización de créditos con banca de desarrollo para el financiamiento de infraestructura.
3. Pago de Intereses por créditos con banca de desarrollo para el financiamiento
4. Pago por Aprovechamiento de Aguas Nacionales y por derechos de descargas de aguas residuales a la CNA
5. Pago de Multas Estatales no Fiscales.

### **02.- Indemnización**

1. Pago de Laudos.
2. Pago de Afectaciones.

## **Obligaciones de Pago de Derechos por Concepto de Agua**

Para el pago de la deuda con la federacion o con los Gobiernos de los Estados, se suscribirán Convenios de Coordinación entre las Autoridades Municipales y la Secretaría de Hacienda, en los que se establecerán los montos y términos de las amortizaciones acordes al calendario de ministraciones de recursos del municipio que se trate.

## **Seguridad Pública**

La libertad, la paz y el orden público son condiciones que garantizan el estado de derecho, en este sentido las acciones deben encaminarse para estructurar cuadros policíacos más profesionales, mejorar el equipamiento de estos, de la infraestructura y la operatividad de sus instalaciones. La seguridad pública es uno de los reclamos de la sociedad, donde los 3 niveles de gobierno están comprometidos a resguardarla; también la prevención y persecución del delito son acciones importantes para garantizar la estabilidad social y el fortalecimiento del Estado de Derecho y la disminución de las tasas delictivas. Dentro del “FAFM”, cada municipio debe presupuestar los recursos suficientes para atender los siguientes 7 ejes estratégicos:

1. Alineación de las capacidades del estado mexicano contra la delincuencia.
2. Prevención del delito y participación ciudadana.
3. Desarrollo institucional.
4. Sistema penitenciario.
5. Combate a la corrupción.
6. Plataforma México.
7. Indicadores de medición.

## **Desayunos Escolares**

El programa Desayunos Escolares, contribuye a mejorar las condiciones de nutrición de la población escolar, a través del otorgamiento de la ayuda alimentaria directa, en la modalidad de Desayunos Calientes y Fríos de manera bimestral y semanal, de acuerdo al calendario del ciclo escolar vigente.

La población objetivo, son las niñas y niños que asisten a planteles públicos de educación preescolar y primaria matriculada, preferentemente con algún grado de desnutrición y que su núcleo familiar viva dentro de condiciones de pobreza en los niveles que contempla el Consejo Nacional de Evaluación de la Pobreza, ubicados en municipios con zonas indígenas, rurales y urbano-marginadas.

Para contribuir a disminuir la desnutrición infantil, los Ayuntamientos canalizarán recursos del "FAFM" a comunidades marginadas, para el otorgamiento de desayunos escolares, con la participación directa de los DIF Municipales.

### **Alfabetización**

La alfabetización es una de las políticas sociales prioritarias enmarcadas en los Planes Estatales de Desarrollo, por lo anterior, para participar en las acciones y beneficios previstos en este programa, el (la) beneficiario (a) acepta la corresponsabilidad de, en caso de no conocer la lecto-escritura, asistir a las asesorías de alfabetización que le permitan aprender a leer y escribir. Del mismo modo y en caso de contar con su educación básica terminada, de participar como alfabetizador voluntario. Debe ser máxima prioridad en todo el país lograr el abatimiento del analfabetismo aun vigente.

### **Medio Ambiente**

La deforestación, incendios y la contaminación del suelo, aire y agua, son factores que deterioran y ponen en riesgo el hábitat, y por tanto, exigen atención inmediata, coherente y coordinada por los tres órdenes de gobierno.

### **5.13 Conclusión Final del Reporte de Experiencia Profesional**

Teóricamente los recursos del Ramo 33 constituyen el principal elemento diseñado por la Federación para avanzar en el federalismo, sin embargo, se aprecia que las decisiones se

continúan tomando a nivel central, además de que el Ramo presenta diversas limitaciones de carácter financiero y de lineamientos de operación.

Hasta ahora, ni el Gobierno Federal, ni los gobiernos de los Estados se han puesto de acuerdo en la tarea de elaborar una normatividad completa y precisa para la correcta y adecuada operación del FISM, lo que evidentemente provoca graves problemas en la ejecución de las obras y propicia divergencias entre Gobiernos Estatales y Municipales en la interpretación de la Ley; pero, sobre todo, dificulta el cumplimiento de los objetivos para los cuales fueron creados los fondos, disminuyendo el impacto que se busca en el abatimiento de la pobreza extrema, y desalentando incluso, la realización de proyectos y obras de escala regional sustantiva para el desarrollo integral del país. En consecuencia, no se trata solamente de un asunto de finanzas públicas estatales o municipales, sino de un aspecto eminentemente social y político. Lo anterior es indiscutiblemente el principal obstáculo para tener niveles significativos de participación ciudadana en las decisiones sobre las necesidades más apremiantes de cada barrio, colonia y comunidad en todos los municipios de México.

Es totalmente urgente y determinante para lograr niveles elevados de participación ciudadana en las decisiones desde lo local el que se cuente con normatividad homogenizada en todos los estados del país y en consecuencia en sus municipalidades, esa normatividad permitirá una vez que sea conocida por la ciudadanía en una herramienta de incentivos y motivación de la gente para que el gobierno no deje espacio sin promoverla y la sociedad no tenga excusas para ser apática y no ser decisiva en las decisiones que llevarán beneficios a sus barrios, colonias o comunidades, es decir, la participación ciudadana en asambleas comunitarias funciona en mi experiencia cuando existen reglas claras y establecidas.

La misma participación ya no solo es motivante para proponer, luego se traslada a estar pendiente del cumplimiento de la norma, luego se ve reflejada en su observación en los procesos de licitaciones de las obras y acciones, actúa la sociedad como auténticos consejos de vigilancia en la ejecución de las obras y acciones lo que finalmente provoca que una vez que se encuentran en operación la misma comunidad cuida y conserva como suyos los beneficios colectivos alcanzados. Por todo lo anterior considero que es prioridad máxima la

homogenización de la normatividad para el uso de los recursos públicos municipales con participación ciudadana en el uso de los recursos del Ramo 33 en los municipios de México.

Una vez que se norme el tema de la participación ciudadana como obligación de los municipios para que esta sea quien decida que obras y acciones deberán realizarse en determinado municipio y en determinado ejercicio fiscal, luego entonces, debe obligarse mediante la normatividad y reglas claras el como los presidentes municipales y sus respectivos funcionarios deberán cumplir en el uso y manejo de los recursos del Ramo 33. En donde ya no exista discrecionalidad y malos manejos por la simple excusa de que hay muchas lagunas a la norma y todo es permitible con sus simple toma de decisión, no, ahora hay norma y debes cumplirlas, si no fuese así deberas atenerte a las consecuencias de la fiscalización y sus observaciones que deberán culminar castigando a a los gobiernos y a los integrantes de sus administraciones publicas mediante sanciones severas del orden administrativo y resarcitorio.

Mi experiencia es muy precisa, hay reglas claras que se acatan, hay lagunas en la norma que se puede hacer lo que los presidentes municipales o funcionarios determinen, entonces, reglas claras y rigidas para que avancemos con eficiencia en el uso de los recursos del Ramo 33 y los beneficios sean tangibles para la sociedad con mayores carencias y rezago social en cada uno de nuestros barrios, colonias y comunidades de México.

Adicional a lo anterior, la fiscalización no ha logrado integrar una evaluación sobre el nivel en que los fondos cumplen con los objetivos que les define la Ley y, más aún, ha demostrado una grave reincidencia de irregularidades entre los auditados, sin que a la fecha existan acciones contundentes que promuevan su abatimiento y una mejora en la aplicación de sus recursos.

El principal elemento que coadyuva a no ejercer con responsabilidad los recursos es simplemente la falta de la homogenización de la normativa en las 32 entidades del país y sus municipalidades, normatividad que se plantea homogenizar en este estudio de caso de análisis de política publica como reporte de mi experiencia profesional.

Considerando las especificaciones particulares anteriormente propuestas como recomendaciones de política pública derivadas de mi experiencia profesional en las legislaciones estatales en materia de planeación, seguramente permitirá ejercicios más eficientes dentro de los procesos de planeación con participación ciudadana para lograr mayor calidad de vida en los barrios, colonias y comunidades de las municipalidades de México.

## **GLOSARIO DE TERMINOS**

FISM.- Fondo para la Infraestructura Social Municipal.

FAFM.- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal.

INEGI.- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática.

LCF.- Ley de Coordinación Fiscal.

IGP.- Índice Global de Pobreza.

CONEVAL.- Consejo Nacional para la Evaluación de la Pobreza.

COPLADE.- Comité de Planeación y Desarrollo Estatal.

COPLADER.- Comité de Planeación y Desarrollo Regional.

COPLADEMUN.- Comité de Planeación y Desarrollo Municipal.

RAMO 33.- Partida del presupuesto de egresos de la federación en donde transfiere recursos a los estados y municipios del país. En el caso de los municipios a través del FISM y el FAFM.

LGOFAIS.- Lineamientos Generales para la Operación del Fondo para la Infraestructura Social Municipal.

SNIM.- Sistema Nacional de Información Municipal.

INAFED.- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.

PEF.- Presupuesto de Egresos de la Federación.

SEDESOL.- Secretaría de Desarrollo Social.

SHCP.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

IDH.- Índice de Desarrollo Humano realizado por la ONU.

ONU.- Organización de las Naciones Unidas.

## **BIBLIOGRAFIA**

### **REFERENCIAS**

BOBBIO, Norberto, El futuro de la democracia, México, Fondo de Cultura Económica, 1986.

SARTORI, Giovanni, Teoría de la Democracia. 1. El debate contemporáneo, México, Alianza Universidad, 1989.

MERINO, Mauricio (Coordinador), La participación ciudadana en la democracia, México, Instituto Federal Electoral, 1997.

ALCANTARA, Manuel, Gobernabilidad, crisis y cambio, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.

VELASQUEZ, C., y GONZALEZ, R, Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia, Colombia, Fundación Corona, 2003.

BORJA, Rodrigo, Enciclopedia de la Política, México: Fondo Cultura Económica, 2002.

HABERMAS, Jürgen, Problemas de legitimación en el capitalismo tardío, Buenos Aires, Amorrortu, 1973.

HABERMAS, Jürgen, Derechos humanos y soberanía popular, las versiones liberal y republicana, Madrid, Alianza, 1998.

PATEMAN, Carole, Participation and Democratic Theory, Inglaterra, Cambridge University Press, 1940.

RAMIREZ, Saíz, La participación ciudadana en la democracia. Instituto Electoral y Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, México, 2013.

ZICCARDI, Alicia, Gobernabilidad y Participación Ciudadana en la Ciudad Capital, México: Instituto de Investigaciones Sociales (Universidad Nacional Autónoma de México)/Miguel Ángel Porrúa, 1998.

AEDO, C, Participación ciudadana, políticas sociales, democratización del Estado y sus instituciones, reflexiones en torno al panorama general de la participación ciudadana, Colombia, Arena, 2004.

BURGOA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, México, Porrúa, 1991.

FERNANDEZ, Jorge, Servicios Públicos Municipales, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto Nacional de Administración Pública, 2002.

OCHOA, Moisés, La reforma municipal, México, Porrúa, 1985-

FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, México, Porrúa, 1992.

GARRIDO, Fernando, La descentralización administrativa, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1985.

ACOSTA, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, México, Porrúa, 1995.

UGARTE, Juan, La Reforma Municipal, México, Porrúa, 1985.

PONTIFES, Arturo, La facultad reglamentaria de los ayuntamientos en el gobierno y la administración municipal, México, Centro Nacional de Estudios Municipales, 1988.

FERNANDEZ, José, La democracia como forma de gobierno, México, Instituto Federal Electoral, 1997.

ROBLES, Reynaldo, El Municipio, México, Porrúa, 2000.

QUINTANA, Carlos, Derecho Municipal, México, Porrúa, 2001.

CABRERO, Enrique (Coordinador), La nueva gestión municipal en México, análisis de experiencias innovadoras en los gobiernos locales, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas/Porrúa, 1995.

BORJA, Jordi y CASTELLS, Manuel, Local y global, la gestión de las ciudades en la era de la información, Madrid, Taurus, 1997.

FUENTES, Mario y LUMBRERAS, Jorge, La reforma del estado mexicano en los nuevos escenarios internacionales, México, Diana, 1996.

ORTEGA, Roberto, Federalismo y Municipio, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

FLORES, Ernesto, Elementos de finanzas públicas mexicanas, México, Porrúa, 1985.

## **LEGISLACION**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1997, México, Porrúa. 1998.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 2000, México, Porrúa. 2001.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 2017, México, Porrúa. 2018.

Ley sobre Planeación General de la República.

Ley Federal de Planeación.  
Ley de Planeación.  
Ley que establece el Consejo Nacional de Economía.  
Ley de Coordinación Fiscal.  
Ley de Fiscalización Superior de la Federación.  
Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.  
Ley de Planeación del Estado de Puebla.  
Ley de Planeación del Estado de Michoacan.  
Ley de Planeación del Estado de Nayarit.  
Ley de la Auditoria Superior de Fiscalización del Estado de Puebla.  
Ley de la Auditoria Superior de Fiscalización del Estado de Michoacan.  
Ley de la Auditoria Superior de Fiscalización del Estado de Nayarit.  
Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla.  
Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Michoacan.  
Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Nayarit.  
Ley Municipal del Estado de Puebla.  
Ley Municipal del Estado de Michoacan.  
Ley Municipal del Estado de Nayarit.

## **OBRAS DE CONSULTA**

Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, 24<sup>a</sup> ed., Madrid, Editorial Espasa Calpe, S.A., 1992. Dos tomos.

Antología de la Planeación en México: 1917-1985, México, coedición Secretaria de Programacion y Presupuesto y Fondo de Cultura Economica, 1985. Diez tomos.

Antología de la Planeación en México, México, coedición Secretaria de Hacienda y Credito Público y Fondo de Cultura Economica, 1999. Tomo 29.

Sistema Nacional de Información Municipal, México, Instituto Nacional de Estadistica, Geografia e Informatica, 2010.

XIII Censo General de Población y Vivienda 2010, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 2011.

## **DOCUMENTOS OFICIALES CONSULTADOS**

Diario Oficial de la Federación 1944.

Diario Oficial de la Federación 1977.

Diario Oficial de la Federación 1981.

Convenio Único de Coordinación de la Presidencia de la República 1976.

Programa Nacional de Solidaridad 1994.

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal 2018 de la Secretaría de Desarrollo Social.

Decretos de Presupuesto de Egresos de la Federación de los ejercicios fiscales: 2000, 2006, 2008, 2010, 2012, 2014 y 2018, emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Informes de Resultados de la Auditoría Superior de la Federación de los ejercicios fiscales: 2008, 2012, 2014 y 2016.

Informes de Resultados de la Auditoría Superior del Estado de Puebla de los ejercicios fiscales: 2008, 2012, 2014 y 2016.

Informes de Resultados de la Auditoría Superior del Estado de Michoacán de los ejercicios fiscales: 2008, 2012, 2014 y 2016.

Informes de Resultados de la Auditoría Superior del Estado de Nayarit de los ejercicios fiscales: 2008, 2012, 2014 y 2016.

## **CURRICULUM**

### **CURRICULUM VITAE**

#### **DATOS PERSONALES**

Nombre: José Guadalupe Sánchez Hernández

Edad: 43 años.

Domicilio: Manuel Ávila Camacho # 721 Pte. Col. Moderna, Ixtlán del Río, Nayarit, México.

RFC: SAHG751018211

CURP: SAHG751018HNTNRD06

Celular: 324 100 10 67

E-mail: [lupillo18@hotmail.com](mailto:lupillo18@hotmail.com)

#### **FORMACION PROFESIONAL**

Bachillerato de Ciencias Económicas y Administrativas

Escuela Preparatoria # 6

Universidad Autónoma de Nayarit

Ixtlan del Rio, Nayarit.

1990-1993

Escuela de Economía

Universidad Autónoma de Guadalajara

Licenciado en Economía

Titulado con Seminario de Especialidad en Finanzas

Zapopan, Jalisco.

1993-1997

Postgrados ITESO

Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente

Maestría en Política y Gestión Pública

Tlaquepaque, Jalisco.

2011-2015

### **DIPLOMADO**

ITESO

Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente

Gerenciamiento Estratégico de Campañas Electorales

Tlaquepaque, Jalisco.

2008

### **SEMINARIOS INTERNACIONALES**

- Universidad Iberoamericana, Campus Ciudad de México y el Centro Interamericano de Gerencia Política: Seminario Internacional de Marketing Político “Capacitación de Equipos de Campaña”. México, D.F. 2003.
- Centro Interamericano de Gerencia Política: Seminario Internacional de Dirección Política Electoral “En Campaña para el Triunfo”. Zacatecas, México. 2004.
- Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Ciudad de México y The George Washington University, The Graduate School of Política Management: Seminario Internacional de Marketing Político “El Uso de Tecnologías Innovadoras en Campañas Electorales y el Nuevo Marco Electoral”. México, D.F. 2008.

### **CURSOS – FOROS – CONGRESOS**

- Asistencia a distintos cursos, foros y congresos en donde destacan los siguientes temas: desafíos de la política y la gestión pública, control de obra pública, encuentro por la unidad de los educadores, contraloría social en el Ramo 33, estrategias para la formulación de expedientes técnicos de desarrollo institucional municipal, manejo de la cuenta pública, foro de negocios sobre excelencia empresarial y un encuentro nacional de tópicos económicos, entre los más destacados.

## **CONFERENCISTA**

- Participación en distintas invitaciones, destacando los siguientes temas: “Las Nuevas Reformas al Seguro Social”, “Relación Estado-Sociedad en México”, “El PRI y su Sistema Municipalista” y “Bolsa Mexicana de Valores y su Funcionamiento”.

## **EXPERIENCIA PROFESIONAL**

H. XXXV Ayuntamiento Constitucional

Director de Planeación y Desarrollo (COPLADEMUN)

1999-2002

Ixtlan del Rio, Nayarit.

H. XXXVI Ayuntamiento Constitucional

Secretario Particular de la Secretaria del Ayuntamiento

2002-2003

Tepic, Nayarit.

H. XXXVI Ayuntamiento Constitucional

Coordinador para el Desarrollo de la Gobernabilidad

2004

Tepic, Nayarit.

H. XXXVI Ayuntamiento Constitucional

Secretario del Ayuntamiento

2004

Tepic, Nayarit.

H. Congreso del Estado de Nayarit, XXVII Legislatura

Presidencia de la Comisión de Gobierno Legislativo

Secretario particular

2005

Tepic, Nayarit.

H. XXXVII Ayuntamiento Constitucional

Director de Planeación y Desarrollo (COPLADEMUN)

2005-2008

Ixtlan del Rio, Nayarit.

H. Congreso del Estado de Nayarit, XXIX Legislatura

Asesor

2008-2010

Tepic, Nayarit.

H. Cámara de Senadores, LXI Legislatura

Coordinador de agenda y gestión social

2010-2012

Tepic, Nayarit.