



**MAESTRÍA EN DESARROLLO REGIONAL**

**“LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL FONDO DE APORTACIONES  
PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL: LOS  
AYUNTAMIENTOS DE SANTIAGO IXCUINTLA Y ROSAMORADA,  
NAYARIT, 2008-2011”**

**Tesis Presentada Por,**

**Juan Antonio Becerra Santana**

**Para Obtener el Grado De**

**MAESTRO EN DESARROLLO REGIONAL**

**Tijuana, B. C., 13 de julio de 2012**

## CONSTANCIA DE APROBACIÓN

Directora de Tesis: \_\_\_\_\_

Dra. Sárah Eva Martínez Pellégrini

Aprobada por el Jurado Examinador:

1.- \_\_\_\_\_

Nombre y Firma

2.- \_\_\_\_\_

Nombre y Firma

3.- \_\_\_\_\_

Nombre y Firma

## **DEDICATORIA**

*A mis padres Leticia y Antonio que me dieron la vida y la profesión. A ustedes que me enseñaron la convicción de actuar siempre con responsabilidad, honestidad y profesionalismo.*

*A ustedes que han sido la fortaleza para cumplir mis sueños y la perseverancia de seguir adelante.*

*De todo corazón, gracias padres y gracias Erick por su amor, apoyo y confianza en esta etapa de mi vida llamada El Colef.*

*Juan Antonio*

## AGRADECIMIENTOS

Con la maleta llena de sueños y destino a la investigación científica, llegué a Tijuana Baja California el 14 de agosto de 2010. Rápidamente me acostumbré a su clima impredecible, a sus paisajes accidentados y a sus ciudadanos amables y trabajadores. En dos años, la travesía se convirtió en crecimiento profesional y lazos de amistad, gracias a la oportunidad que me brindó El Colegio de la Frontera Norte. Por ello, reitero mi más sincero agradecimiento a esta institución y a la ciudad de Tijuana porque hacerme sentir como en casa.

El título de maestro en desarrollo regional no hubiera sido posible sin el apoyo económico que un posgrado de esta magnitud lo requiere. Se agradece al CONACYT por la beca económica que brindó, apoyando además la realización de esta tesis. De la misma manera, se valora la atención prestada por los responsables del FISM en el Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Nayarit y los Ayuntamientos de Santiago Ixcuintla y Rosamorada.

En el presente mensaje quiero externar mi profunda admiración a la *Dra. Sárah Eva Martínez Pellégrini* por su profesionalismo, esfuerzo y pasión para atender y formar a los estudiantes. Siempre estaré agradecido por su apoyo en la realización de esta tesis y por acompañarme en mi formación profesional durante el tiempo que estuve en El Colef. Agradezco también, al *Dr. Jesús Antonio Madera Pacheco* por contribuir al mejoramiento de este trabajo y por la confianza que depositó en mí para cursar la MDR. A usted dediqué el esfuerzo en cada ensayo y examen buscando retribuir su confianza con buenas notas.

*Cynthia Denisse*, amor de mi vida, te agradezco enormemente por ayudarme a cumplir mis sueños, los cuales no tendrían sentido sin ti. Siempre fuiste mi fuente de energía para enfrentar las adversidades con alegría y responsabilidad.

Finalmente, agradezco a familiares y amigos que me acompañaron en todo momento. De manera particular, a *Pako* y *Paola* por todo su apoyo a lo largo de nuestra valiosa amistad. Asimismo, agradezco el compañerismo y amistad de *Rubén, José Ángel, Guillermo, Josué, Jesús, Judith, Guadalupe, Erandi, Armando, Mariana, Perla, Jairo, David Amílcar, María Luisa* y *José Everardo*. Ustedes son lo más valioso de esta experiencia.

## ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN .....	2
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA, ANTECEDENTES Y PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN.....	3
OBJETIVOS .....	6
JUSTIFICACIÓN .....	7
HIPÓTESIS .....	8
ESTRATEGIA METODOLÓGICA .....	10
CAPÍTULO 1. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DESARROLLO LOCAL ....	13
1.1 ¿Qué es la participación ciudadana?.....	14
1.2 La Participación ciudadana en el desarrollo local .....	15
1.2.1 Cambio institucional y Gobiernos Locales .....	19
1.2.2 El papel estratégico de los gobiernos locales: participación y relaciones de confianza.....	19
1.3 Modelos de Participación Ciudadana en el Combate a la Pobreza.....	20
1.4 A manera de reflexión.....	25
CAPÍTULO 2. DISEÑO Y OPERACIÓN DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCUTURA SOCIAL MUNICIPAL (FISM) .....	29
2.1 Antecedentes (1970-2000) .....	30
2.1.1 Los últimos 12 años.....	36
2.2 ¿Qué es el FISM?.....	38
2.2.1 La Asignación, Implementación y Rendición de Cuentas .....	39
2.3 Recientes Evaluaciones Realizadas al FISM.....	43

2.4 La Experiencia Participativa en los Municipios Mexicanos .....	46
2.5 Conclusiones preliminares .....	50
CAPÍTULO 3. METODOLOGÍA: PROPUESTA DE ANÁLISIS DEL IMPACTO DE LA PARTICIPACIÓN EN LAS DECISIONES DE OBRA PÚBLICA MUNICIPAL .....	53
3.1 ¿Qué estudiamos? .....	53
3.2 ¿Cómo lo estudiamos? .....	54
3.2.1 Criterios para la selección de los casos.....	55
3.2.2 Fuentes de Información .....	59
3.3 Limitaciones de la investigación.....	63
CAPÍTULO 4. LA PARTICIPACION CIUDADANA EN EL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL .....	66
4.1 Los Instrumentos de Participación Ciudadana en el Desarrollo de la Infraestructura Social Municipal.....	71
4.2 El Papel de los Coplademun para traducir las demandas ciudadanas en obras y acciones del FISM.....	81
CONCLUSIONES FINALES.....	95
ANEXOS .....	99
Anexo 1. Localización geográfica de los municipios estudiados.....	99
Anexo 2. Entrevista semiestructurada aplicada a los directores de planeación y desarrollo en los municipios. ....	100
Anexo 3. Acuerdo por el que se emiten y publican los Lineamientos para el Reporte de Ejercicio de los Recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS). ....	105
BIBLIOGRAFÍA.....	112

## ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1. Evolución de la iniciativa de la participación ciudadana .....	47
Gráfica 2. Instancias mediante las cuales participa la ciudadanía en la definición de obras y acciones que se realizan con recursos del FISM.....	48
Gráfica 3. Evolución de la intensidad de la participación en la definición de obras y acciones que se realizan con los recursos del FISM (2002 y 2009).....	49
Gráfica 4. FISM Per cápita Nayarit 2011 frente a Índice de Marginación 2005 (CONAPO).57	
Gráfica 5. FISM Per Cápita Nayarit 2011 frente a Índice de Rezago Social 2010 (CONEVAL).....	58
Gráfica 6. Participación de cada fondo respecto al financiamiento de obras y acciones municipales en Rosamorada (2005-2012) .....	84
Gráfica 7. Participación porcentual de cada fondo respecto al financiamiento de obras y acciones municipales en Santiago Ixcuintla (2005-2012). .....	85
Gráfica 8. Distribución porcentual del gasto por rubro de inversión en Santiago Ixcuintla 2008-2011. ....	88
Gráfica 9. Distribución porcentual del gasto por rubro de inversión en Rosamorada 2008-2011. ....	89

## ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1. Propuesta de variables e indicadores para el analizar el impacto de la participación ciudadana en el FISM.....	12
Cuadro 2. Marco teórico-conceptual para el análisis de la participación ciudadana y el desarrollo local en el FISM.....	25
Cuadro 3. Principales conclusiones y recomendaciones respecto a la asignación del FISM según García y Bronsoler (2008) .....	43
Cuadro 4. Principales conclusiones y recomendaciones respecto a la asignación del FISM según CONEVAL (2010) .....	44
Cuadro 5. Porcentaje promedio municipal del FISM, según grado de marginación y rezago social (2004-2011).....	56
Cuadro 6. Fuentes Secundarias Consultadas. ....	61





## **RESUMEN**

El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) creado en 1997 para combatir la pobreza a partir de la cobertura de las necesidades básicas, considera la participación ciudadana como elemento activo en los procesos de asignación, implementación y rendición de cuentas, con el fin de obtener una mayor eficacia en el manejo de los recursos. Esta investigación tiene como objetivo conocer el impacto de la participación ciudadana en los procesos de este Fondo, en los municipios de Santiago Ixcuintla y Rosamorada, Nayarit (2008-2011). Se plantean dos preguntas centrales: ¿Qué tipo de garantías existen para que las prioridades ciudadanas se reflejen de manera congruente en los planes municipales de desarrollo, y en las obras y acciones del FISM?, ¿Cuáles son los instrumentos de participación que se promueven para el manejo del FISM en estos municipios? La selección de los casos se basó en el porcentaje de ingresos que estos municipios reciben del fondo, el grado de marginación y la ubicación geográfica en esta entidad federativa. Se recurrió al método de casos para encontrar las regularidades en los procesos utilizando entrevistas semiestructuradas y análisis de documentos. Los resultados de esta investigación muestran que la participación ciudadana, a través de asambleas de priorización y comités de obra, influye al proponer las obras y acciones a realizar con este fondo. La realización de estas obras obedece más a las necesidades locales que a lo establecido en la normatividad.

## **ABSTRACT**

The Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) created in 1997, to fight poverty by satisfying the population's basic needs, considers civic engagement as an active element in the assignation, implementation and accountability processes in order to obtain the most efficient administration of resources. The goal of this research is to know the impact of civic engagement in the use of the resources from FISM in the municipalities of Santiago Ixcuintla and Rosamorada, Nayarit (2008-2011). Two central questions are presented: What types of guarantees are there so that the proposed civic priorities are reflected coherently in the municipal development plans, and also in the generation of social infrastructure and other actions of FISM? Which are the participation instruments promoted by the municipalities for the management of FISM? The selection of the cases was based on 1) the income percentage the municipalities receive from the Fondo, 2) the degree of marginalization, and 3) the geographic localization within the state. The case method was used to find the regularities in the processes applying semistructured interviews, and document analysis. The findings of this research show that civic engagement, through asambleas de priorizacion and comites de obra, is taken into consideration when it proposes the creation of social infrastructure and actions to be performed by this policy. The execution of this social infrastructure is more consistent with the needs of the locals than with what is established in the law.

## INTRODUCCIÓN

Desde el punto de vista del desarrollo local, la participación ciudadana es fundamental para lograr la consolidación del desarrollo en los territorios. Además, este desarrollo se concibe como una mejora en la calidad de vida de la población. En este contexto, el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Municipal (FISM), como parte de la política para el desarrollo social y combate a la pobreza en México tiene como objetivo financiar obras, acciones e inversiones que contribuyan a mejorar la calidad de vida de la población más pobre y marginada del país. Este fondo considera la participación de las comunidades beneficiadas con el fin de obtener una mayor eficacia en el manejo de los recursos, y por lo tanto, mayor impacto en la reducción de la pobreza a partir de la cobertura de necesidades básicas.

En este marco, nuestra investigación propone analizar el funcionamiento del FISM y los retos que enfrentan los gobiernos municipales, problematizados en términos de la participación ciudadana y el desarrollo local. Por un lado, se considerarán los procesos e instrumentos orientados a la participación de los ciudadanos desde el fondo, por otro, si las prioridades ciudadanas son consideradas en las obras-acciones realizadas, y por último si sus propuestas son consistentes con la planeación del desarrollo municipal.

En el primer capítulo se aborda la importancia de la participación en el desarrollo local y se define el marco explicativo que permite analizar el impacto de la participación ciudadana en el FISM. El segundo capítulo trata los antecedentes de este fondo los cuales datan a 1970 y se describe cómo opera dentro de su marco jurídico actual. Asimismo, se revisa la experiencia municipal en México en el impacto de la participación ciudadana en los procesos del fondo. El tercer capítulo muestra la metodología utilizada en la presente investigación que inició desde la justificación del tema, la búsqueda y consulta de la bibliografía, los criterios para la selección de los casos en su ámbito temporal y espacial, hasta el diseño aplicación y análisis de los instrumentos de colecta de información.

Finalmente el cuarto capítulo, resultados de la investigación, explica cómo los ayuntamientos promueven la participación en la construcción de proyectos para la infraestructura social y se analiza el papel de los Coplademun como instrumentos institucionales diseñados para

traducir las demandas ciudadanas en obras y acciones de dicho fondo. Asimismo, se presenta un análisis de consistencia entre la planeación municipal y las obras realizadas con el FISM.

## **PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA, ANTECEDENTES Y PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN**

En la actualidad la planeación y el desarrollo han dejado de ser responsabilidad exclusiva del gobierno, ya que para construir políticas más eficaces, éstas requieren de la participación de diversos actores sociales, políticos y económicos. Asimismo, se reconoce el potencial que tiene el nivel municipal para identificar las necesidades de los ciudadanos y promover la participación en la superación de las mismas. Así, el desarrollo municipal depende de si el gobierno y los actores locales generan obras-acciones que aseguren mejores condiciones de vida.

La participación ciudadana es “la capacidad política y jurídica de la ciudadanía de intervenir individual y colectivamente, directamente o a través de sus representantes legítimos y a través de diferentes modalidades, en los diversos procesos de gestión de la municipalidad, especialmente en aquellos que afectan las condiciones de vida materiales, sociales, políticas, económicas y culturales de la población” (Granados, 2003: 12).

Ahora bien, la participación en la gestión de lo municipal hace referencia a la esfera local, es decir, “lo concreto, lo inmediato, lo que reconozco por mi propia experiencia” (Bitar, 2002: 4). Por tal razón, los municipios adquieren importancia en la medida en que son formas de organización territorial, política, económica y social en las que se concentran e identifican directamente los problemas que aquejan a la población, y las prioridades establecidas en la agenda pública reflejan las expectativas de desarrollo específicas de la comunidad.

En lo referente a las condiciones de vida que afectan a la población, se hace evidente la relación entre la participación ciudadana, el gobierno municipal y el desarrollo local. Este último “es ecológico, geográfico, económico, productivo, social, cultural; pero es por encima de todo desarrollo humano, que pone al hombre como centro o razón de ser de los procesos” (Granados, 2003:7). La política de desarrollo social, sobre todo en materia de infraestructura

básica, ha buscado potenciar la relación que tienen los gobiernos locales con la participación ciudadana y el desarrollo local.

En efecto, uno de los ejes en materia de política social en México se impulsó a finales de 1997 mediante la creación de los fondos de aportaciones federales hacia los gobiernos estatales y municipales. Se trata de una política de descentralización fiscal y administrativa que busca incrementar la eficiencia del Estado en materia de salud, educación, seguridad pública, infraestructura social, entre otros. Este paso trascendental en la política fiscal significó la creación del Ramo 33 en el Presupuesto de Egresos de la Federación en 1998 y actualmente está integrado por ocho fondos de aportaciones federales.<sup>1</sup>

De los fondos contenidos en la Ley de Coordinación Fiscal sólo dos son administrados directamente por los municipios: el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF). Más allá de las diferencias en los objetivos y la distribución de estos recursos, el FISM es el único fondo que establece como un deber de los estados y municipios, promover la participación de las comunidades beneficiadas en la aplicación de dichos recursos, razón por la cual esta investigación propone focalización en este fondo.<sup>2</sup>

Cuando El FISM llega a los ayuntamientos, los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (Coplademun) son los responsables de deliberar los criterios de asignación para posteriormente ser aprobados por los cabildos. Una vez aprobada la asignación, los

---

<sup>1</sup> El artículo 25 de La ley de Coordinación fiscal establece ocho fondos: I) Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, II) Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud, III) Fondo de Aportaciones para la infraestructura Social, IV) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, V) Fondo de Aportaciones Múltiples, VI) Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, VII) Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal, y VIII) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

<sup>2</sup> El FAIS representa el 2.5 por ciento de la recaudación federal participable y se divide en dos fondos: el 0.303 por ciento corresponde al Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE) y 2.197 por ciento al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM). El Artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal indica que el FISM deberá ser destinado exclusivamente para el financiamiento de obras, acciones e inversiones relacionadas con el agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales e infraestructura productiva. Asimismo, los municipios podrán destinar el 2% de los recursos de este fondo para la realización de un programa de desarrollo institucional y un 3% para ser aplicados en gastos indirectos a las obras antes señaladas.

ayuntamientos deben informar a los ciudadanos de los criterios de distribución, los montos y las comunidades beneficiadas por el FISM. Esto abre un proceso de consulta para que estas comunidades puedan proponer las obras de infraestructura social que consideran prioritarias.

Si la participación ciudadana es el vínculo entre el gobierno municipal y la población beneficiada, se busca fortalecer el diseño de nuevas políticas que, al partir del reconocimiento de capacidades y debilidades locales puedan combinarse con las estrategias de política regional y nacional, contribuyan a potenciar la participación ciudadana en un proceso de autoconcepción como propulsores del desarrollo, pero, sobre todo encaminadas a superar las disparidades y a elevar la calidad de vida de los sectores más desfavorecidos.

No obstante, si los recursos humanos y financieros que manejan los ayuntamientos nayaritas son variados, también existen desigualdades en cuanto a su capacidad política y administrativa para impulsar cambios en el ámbito local de su operación. Por lo anterior considero de vital importancia que, a partir de una regionalización de los municipios nayaritas se pueda establecer una muestra representativa que nos permita analizar la influencia que tienen los actores políticos, la capacidad administrativa y los recursos con los que cuentan los ayuntamientos para considerar la participación ciudadana en la gestión del desarrollo local.

De acuerdo con CONEVAL (2010), Nayarit es una entidad federativa con un grado bajo de rezago social y ocupa el decimo séptimo lugar a nivel nacional. En cambio, sus municipios presentan una heterogeneidad en el grado de rezago social<sup>3</sup>, es decir, municipios que van de los niveles más bajos hasta los más altos. Aunque Nayarit ocupa el decimo segundo lugar con un grado medio de marginación, según CONAPO (2005), una mirada a sus municipios demuestra una heterogeneidad similar a la indicada por el grado de rezago social descrito anteriormente.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> La misma fuente señala que El Nayar es el único municipio con muy alto grado de rezago social en la entidad y ocupa el cuarto lugar a nivel nacional. A este municipio le siguen La Yesca y Huajicori con un alto grado de rezago social, posteriormente Jala y Ruíz con bajo nivel y finalmente, los municipios de Tepic, Rosamorada, Santiago Ixcuintla, Tecuala, Compostela, Bahía de Banderas, Acaponeta, Ixtlán del Río, Xalisco, Santa María del Oro, San Blas, Tuxpan, Ahuacatlán, Amatlán de Cañas y San Pedro Lagunillas.

<sup>4</sup> De la misma fuente se destaca que los municipios con alto grado de marginación en ese estado son El Nayar, La Yesca y Huajicori; con grado medio aparecen los municipios de Rosamorada, Santiago Ixcuintla, Jala, Ruíz, Santa María del Oro y Amatlán de Cañas; posteriormente con grado bajo Tecuala, Compostela, Acaponeta, San

Los municipios que analizaremos en esta investigación son Santiago Ixcuintla y Rosamorada, ambos comparten dinámicas más o menos similares: grado medio de marginación (CONAPO, 2005) nivel muy bajo y bajo de rezago respectivamente (CONEVAL, 2010) y desde 2004 reciben entre el 8 y 9 por ciento del FISM en la entidad. Rosamorada es el tercero de 20 municipios que más aportaciones recibe de este fondo y Santiago Ixcuintla se ubica en el cuarto lugar.<sup>5</sup> El monto del fondo y las características socioeconómicas de estos municipios los hacen casos relevantes.

Finalmente, dos preguntas rigieron esta investigación: ¿Qué tipo de garantías existen para que las prioridades ciudadanas se reflejen de forma congruente en los planes municipales de desarrollo y en las obras-acciones del FISM? ¿Cuáles son los instrumentos de participación que se promueven para el manejo del FISM en estos municipios? Con estas preguntas analizamos la organización de las instancias municipales con la ciudadanía en términos de la participación y la incorporación de las necesidades ciudadanas en la planeación del desarrollo. Además, se pone énfasis en la interacción de los diferentes órganos de gobierno, sobre todo en qué tanto los gobiernos municipales tienen la capacidad para hacer operativa la descentralización de responsabilidades y recursos provenientes del gobierno federal.

## OBJETIVOS

El objetivo general de esta investigación es, conocer el impacto de la participación ciudadana en el funcionamiento del Fondo de Infraestructura Social Municipal en los ayuntamientos de Santiago Ixcuintla y Rosamorada, Nayarit, durante el periodo de gobierno (2008-2011).

Los objetivos específicos son:

---

Blas, Tuxpan, Ahuacatlán y San Pedro Lagunillas; y finalmente un grado muy bajo de marginación los municipios de Tepic, Bahía de Banderas, Ixtlán del Río y Xalisco.

<sup>5</sup> Por lo menos desde 2004, El Nayar es el municipio que recibe más aportaciones del FISM en Nayarit (16.28, porcentaje promedio). Representa un potencial estudio de caso por sus altos niveles de marginación y rezago social, además que sus ingresos dependen en un 29.27 por ciento del FISM. Por su parte Tepic, capital del estado, por lo menos desde 2004 es el segundo municipio que recibe más aportaciones del FISM, (14.1, porcentaje promedio). Paradójicamente, este último municipio tiene los niveles más bajos de marginación y rezago social en el estado. Estas diferencias impiden la realización de un estudio comparativo, por lo que se optó estudiar los municipios de Santiago Ixcuintla y Rosamorada.

1. Analizar cómo los ayuntamientos de Santiago Ixcuintla y Rosamorada en Nayarit, promueven la participación ciudadana en la elaboración de proyectos de desarrollo para la infraestructura social municipal.
2. Analizar el papel de los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal, para traducir las demandas ciudadanas en acciones-obras del Fondo de Infraestructura Social Municipal.
3. Revisar y explicar la consistencia entre las acciones-obras del Fondo de Infraestructura Social Municipal, y también las previstas en la planeación municipal.

## **JUSTIFICACIÓN**

En este trabajo se aborda el tema de la participación ciudadana como medio para promover el desarrollo local y no solamente limitado a describir el proceso administrativo de los ayuntamientos. En ese sentido, estudiar y analizar los acontecimientos históricos que rodean el entorno de los municipios analizados, los actores involucrados, la estructura administrativa, los presupuestos y las decisiones políticas servirá para incorporar la participación ciudadana en la discusión sobre la gestión del desarrollo local.

No sólo es importante analizar el carácter redistributivo de este fondo y sus impactos en la calidad de vida de los sectores más pobres y marginados del país, sino también aportar conocimiento sobre el alcance de los instrumentos por los que se busca promover la participación de los ciudadanos en el ámbito municipal. Asimismo, estudiar los instrumentos con los que promueven la participación ciudadana en los municipios de Santiago Ixcuintla y Rosamorada en Nayarit, puede aportar evidencia empírica que permita el avance de la teoría democrática en lo general, como en el enfoque de la gobernanza y las políticas públicas en lo particular.

Cuando la tarea de involucrar a los ciudadanos en las decisiones públicas se combina con las problemáticas que enfrentan los gobiernos municipales en nuestro país, no se ha puesto énfasis en el papel que juegan los instrumentos de participación ciudadana en las distintas etapas de la política de desarrollo social. El estudio comparativo que plantea la presente tesis, adquiere relevancia en tanto que de alguna manera contribuye por un lado, al análisis de los



instrumentos de participación que vinculan a los ciudadanos con el gobierno municipal, y por otro, al fortalecimiento de los municipios como administradores del desarrollo.

Otro punto es, en qué medida los gobiernos municipales pueden hacer operativa la transferencia de recursos y responsabilidades de programas o políticas como el FISM, sobre todo a la hora de enfrentar sus problemas concretos. Incluso, los lineamientos de la Ley de Coordinación Fiscal son muy generales y los gobiernos municipales pueden enfrentar necesidades ajenas a los objetivos del FISM. Por esa razón, esta investigación pone atención en las herramientas que utilizan los gobiernos municipales para hacer frente al problema de la descentralización. Eso significa que, es importante describir la forma en que los administradores municipales utilizan los recursos disponibles para justificar sus acciones respecto a las metas de este fondo.

Finalmente, existen razones para considerar que la participación ciudadana permitiría a los responsables del FISM en los municipios nayaritas, identificar e incorporar las prioridades de la población en condiciones de pobreza extrema y marginación, así como estimular que diversos actores involucrados trabajen en la construcción de proyectos comunes. En ese sentido el desarrollo municipal, a partir de instrumentos de planeación es, o debería ser, reflejo de la inclusión de las prioridades y la participación de los actores interesados.

## **HIPÓTESIS**

Nuestro marco teórico indica que la participación ciudadana como factor del desarrollo local requiere apertura del gobierno municipal y disponibilidad de los ciudadanos a participar. Por el lado del gobierno, la apertura depende de si los funcionarios, administradores, técnicos y representantes populares no muestran resistencia política para convocar a los ciudadanos, de si cuentan con recursos humanos y financieros para promover nuevos instrumentos de participación (Ziccardi, 2004).

Por parte de los ciudadanos, más allá de la mera voluntad a participar, las personas enfrentan una distribución desigual del tiempo, la educación, los ingresos y sus intereses son diversos,

por lo que la conjunción de estos factores puede estimular o frenar dicha participación (Front, 2004). Estos obstáculos se presentarían incluso durante los procesos participativos.

Así, se requieren instrumentos que permitan a los actores locales participar en las actividades del gobierno municipal con el fin de construir proyectos comunes para hacer frente a las necesidades del desarrollo local. En contraste, si estos actores no tienen la capacidad para construir dichos proyectos, los instrumentos participativos pierden impacto, y por lo tanto, son menores las posibilidades de alcanzar el desarrollo. Por otro lado, es importante analizar en qué medida los objetivos del FISM pueden ser operativos en el ámbito municipal, dado la diversidad de capacidades y necesidades locales.

Inicialmente, en los casos que hemos seleccionado la hipótesis que intentamos probar es que los instrumentos institucionales no garantizan que las prioridades ciudadanas estén siendo reflejadas en las obras-acciones del FISM y tampoco son consistentes con la planeación del desarrollo municipal. Los Coplademun carecen de representatividad ciudadana y eso dificulta el cumplimiento de las metas que persigue este fondo, por lo que las prioridades de la población no son incorporadas en el desarrollo de la infraestructura social municipal. Así, es lógico esperar que la participación ciudadana tenga un impacto marginal en el desarrollo municipal.

No obstante, conforme avanzó el proceso de investigación se obtuvo información sobre el ejercicio del fondo en cada municipio de 2003 a 2010, la cual contiene detalles sobre la inversión per cápita por localidad y el tipo de obras promovidas, así como también se consiguió documentación donde consta la priorización de obra pública por localidad, derivada de los instrumentos de participación promovidos en los ayuntamientos analizados.

Esta información se contrastó con la hipótesis de Cabrero (2011): A mayor complejidad (número de actores involucrados en la toma de decisiones del FISM) mayor es la intensidad de la participación, dando como resultado una dispersión del gasto e instrumentos de participación más consolidados. Además, la participación tiende a incrementar conforme aumenta la marginalidad porque los municipios son más pequeños y la proximidad entre gobernantes es mayor. En contraparte, si menor es el número de actores que intervienen en la

toma de decisiones menor es la intensidad de la participación, lo que deriva un ejercicio del FISM concentrado y sujeto al control político de los gobernantes municipales.

## **ESTRATEGIA METODOLÓGICA**

Por la complejidad del objeto de estudio y su relación con el contexto político, social y económico en cada municipio, *el método longitudinal*<sup>6</sup> es adecuado para encontrar regularidades en el impacto de la participación ciudadana en el FISM. Esto significó ampliar nuestra percepción sobre cómo opera el fondo y el papel de los instrumentos participativos en el cumplimiento de los objetivos. Es por ello que, aunque la investigación se centró en un periodo de gobierno municipal, también se analizó la información disponible sobre el ejercicio del fondo en años anteriores.

Por otro lado, la contrastación de nuestra hipótesis depende de múltiples variables relacionadas con las capacidades de los gobiernos municipales, la disponibilidad de los ciudadanos a participar y los instrumentos de participación institucionales, por lo que el *método comparativo de casos* permitió analizar la diversidad de situaciones que pudieran presentarse y proponer interpretaciones con rigor científico.

Como se mencionó anteriormente, esta investigación tuvo lugar en los municipios de Santiago Ixcuintla y Rosamorada, Nayarit. La selección de éstos se basó en el porcentaje de ingresos que reciben del FISM, el grado de marginación y rezago social, así como también su ubicación geográfica en la entidad federativa. Sin ser casos extremos, estos municipios tienen características socio-económicas más o menos similares: desde 2004 reciben entre el 8 y 9 por ciento del FISM, presentan grado medio de marginación y ambos están ubicados en la zona norte de la entidad federativa.

En la primera etapa de investigación se realizó un análisis de escritorio, donde se consultaron fuentes secundarias relacionadas con información histórica, las estadísticas de cobertura de

---

<sup>6</sup> Se parte del supuesto que los procesos de desarrollo se dan observan a lo largo del tiempo. Para mayor detalle véase a Salgado, Luz Elena -Tesis de: Doctorado- 2010, "Autogestión comunitaria en programas de desarrollo social, comunidad diferente en Nuevo León y Baja California 2008-2010", Tijuana, Doctorado en Ciencias Sociales, COLEF.

servicios básicos, el sistema político y las características socioeconómicas de los municipios. Asimismo, se revisaron los documentos internos a cada uno de los ayuntamientos relacionados con el manejo del FISM durante el periodo 2008-2011: la planeación municipal, los programas de infraestructura social, los instrumentos de participación promovidos y el ejercicio de los recursos. Esta información permitió identificar las necesidades de infraestructura social básica, las características socio-económicas de la población y contrastarlas con las prioridades ciudadanas reconocidas en las obras-acciones del FISM y en la planeación municipal.

En la segunda etapa se realizaron entrevistas semiestructuradas para consultar a los responsables directos del FISM sobre la participación ciudadana y el desarrollo local: directores, integrantes y concejales de los Coplademun; en el gobierno estatal se entrevistó a los responsables del Órgano de Fiscalización del Estado de Nayarit. La observación de los procesos internos en cada administración municipal y las entrevistas a los actores involucrados, ampliaron nuestro conocimiento sobre cómo opera el FISM en la práctica y el funcionamiento real de los instrumentos participativos. Además permitió valorar el grado de influencia relativo en el proceso de toma de decisiones de la *Federación, el Municipio y la Ciudadanía*, respectivamente.

Posteriormente, se solicitó información a los municipios sobre el ejercicio y rendición de cuentas del FISM a través de *Ley de Acceso a la Información Pública Gubernamental*. En principio, se hizo una revisión del marco jurídico nacional y local en la materia con el objetivo de conocer cómo opera el instrumento en la práctica y valorar las posibilidades que tienen los ciudadanos de acceder a la información del fondo.

En conjunto, la información documental y las entrevistas contribuyeron a que esta investigación presente un análisis sistemático del impacto de la participación ciudadana en los procesos de los gobiernos municipales y en la política de desarrollo social en México. Para ello, se retomará la propuesta metodológica de Cabrero (2005) y Fernández (2007), y de ahí se deriva la siguiente propuesta de variables e indicadores.

Cuadro 1. Propuesta de variables e indicadores para el analizar el impacto de la participación ciudadana en el FISM

Variables	Indicadores
Capacidades del gobierno municipal	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Composición del Cabildo: número de integrantes, perfil profesional, orientación política.</li> <li>-Composición del Coplademun: número de integrantes, perfil profesional, orientación política, forma de elección o designación.</li> <li>-Instrumentos y programas de participación ciudadana: funciones, finanzas, perfil profesional y orientación política, tipo de mecanismo participativo y consistencia con la planeación del desarrollo municipal.</li> <li>-Finanzas municipales: deuda pública, participación del FISM en el presupuesto, participación en el FISM estatal y nacional.</li> <li>-Transparencia y rendición de cuentas.</li> <li>-Partidos políticos que han dominado la escena municipal y estatal.</li> <li>-Acontecimientos políticos municipales relacionados con la participación ciudadana.</li> </ul>
Participación ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Existencia de asociaciones no gubernamentales o actores que participan de maneja individual en el manejo del FISM</li> <li>-Existencia de otras asociaciones individuales o colectivas: empresariales, comerciales, ciudadanas, ambientalistas, gremiales, religiosas, etcétera.</li> <li>-Experiencias de participación ciudadana en los procesos del FISM: por su nivel de participación, objetivo, mecanismos e instrumentos.</li> <li>-Elaboración de propuestas, opiniones o deliberaciones ciudadanas durante el periodo seleccionado y relacionadas con el FISM.</li> <li>-Representatividad de los instrumentos participativos: respecto al tamaño de la población, los grupos de edad, sectores económicos, partidos políticos, las características socioeconómicas de la población y consistencia con la planeación del desarrollo municipal.</li> <li>-Capacidades de los ciudadanos respecto al FISM para: acceder a información a través de los medios de comunicación y sitios web, efectuar una opinión, sugerencia, denunciar, deliberar, negociar, tomar decisiones e informarse de la rendición de cuentas de las obras-acciones.</li> <li>-Incidencia de los instrumentos participativos en la planeación municipal.</li> <li>-Percepción de los responsables del FISM acerca de la participación y las prioridades ciudadanas.</li> </ul>
Congruencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Mejoramiento de los servicios básicos en las localidades con mayor grado de marginación y pobreza en los municipios.</li> <li>-Crecimiento histórico del empleo y los ingresos familiares.</li> <li>-Cantidad de obras-acciones realizadas del FISM por localidad, según su condición de marginación y pobreza en el municipio.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia a partir de Cabrero (2005) y Fernández (2007).

## **CAPÍTULO 1. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DESARROLLO LOCAL**

La participación ciudadana como elemento del desarrollo local supone la capacidad de los actores de intervenir y transformar los procesos que afectan sus condiciones de vida. Esto constituye la base teórica sobre la cual se diseñan políticas gubernamentales, cuyo énfasis participativo trata de consolidar un impacto positivo en el bienestar de los ciudadanos. En los últimos años, tal visión se ha traducido en políticas de descentralización que buscan fortalecer las capacidades locales y el reconocimiento de los gobiernos municipales como agentes del desarrollo y la participación ciudadana.

Nuestra discusión teórica se inserta en el papel que juegan las instituciones sobre el desarrollo local, a partir del proceso asociativo de los ciudadanos cuyo resultado se refleja en proyectos municipales. En ese sentido, no solamente se concibe al gobierno municipal como promotor de políticas concretas, sino como actor fundamental en la búsqueda del desarrollo municipal. Dentro de este marco teórico tan amplio, este capítulo pone atención en los instrumentos diseñados para potenciar las relaciones entre el gobierno y los ciudadanos.

Ahora bien, la participación ciudadana, en términos de la democracia participativa, será efectiva en tanto las personas tengan la posibilidad de influir en las decisiones públicas. Entonces, esa efectividad se verá reflejada en la consecución, éxito o impacto de las políticas gubernamentales, es decir, en el beneficio de los ciudadanos y por tanto en el desarrollo.

Este capítulo inicia con una revisión teórica sobre el concepto de participación ciudadana, después se debate la relación que tiene con el desarrollo local y posteriormente se analiza el papel del gobierno municipal en el desarrollo, desde el punto de vista de las instituciones y la participación. Finalmente, se explican los modelos de participación ciudadana en la estrategia de combate a la pobreza, a partir del debate teórico de los instrumentos de participación diseñados para vincular al gobierno con los ciudadanos. Del conjunto teórico se deriva el marco explicativo sobre el impacto de la participación ciudadana en el FISM.

## 1.1 ¿Qué es la participación ciudadana?

Participar significa “tomar parte: convertirse uno mismo en parte de una organización que reúne a más de una sola persona” (Merino, 1995: 9). Nadie puede participar de manera privada para lograr sus propios objetivos, por el contrario, se necesita contar con un grupo de personas para alcanzar metas, sean individuales o colectivas, y por ello la participación es siempre un acto social (Ibíd., 1995). Además, la participación “no puede darse sin una distribución desigual” de aportaciones individuales, ni puede producir, invariablemente, los mismos resultados para quienes deciden “formar parte” de un propósito compartido” (Ibíd., 1995: 12). En términos de desarrollo esto quiere decir que los costos y beneficios de la participación no se distribuyen de manera igual entre los participantes en un proyecto, y que por tanto es necesario crear escenarios de redistribución consensados, que incorporen la posibilidad de beneficios diferidos en el tiempo o atribuidos de acuerdo a un esquema redistributivo generalmente aceptado.

Para Sartori (2007), participación “es tomar parte en persona, un tomar activo que es verdaderamente mío, decidido y buscado libremente por mí. No es, por lo tanto, formar parte de modo inerte ni es estar obligado a formar parte. Participación es ponerse en movimiento (por uno mismo), no ser puesto en movimiento por terceros (movilización)” (Ibíd., 2007: 94). No obstante, la acción de participar está en relación inversa con el número de participantes, es decir, “en un grupo de cinco, mi acción de tomar parte vale (pesa, cuenta) un quinto, en un grupo de cincuenta un cincuentavo, y en un grupo de cien mil casi nada” (Ibíd., 2007: 95).

Según Sartori (2007), dado que a mayor número de participantes disminuye el peso de la participación individual, es muy difícil hacer de la participación ciudadana una práctica generalizada; segundo, por mucho que se abandere a la democracia directa, esta teoría acepta que existan las elecciones y la representatividad; tercero, la participación ciudadana siempre está en la base y nunca llega a transformar el Estado; y cuarto, esta teoría no explica cómo debería desarrollarse bien la participación.

Para entender el concepto de participación ciudadana, es necesario distinguir otras formas de participación –como el trabajo comunitario, asociaciones civiles– cuyos objetivos pueden ser culturales, deportivos, religiosos, ecológicos, lucrativos etc. Por ejemplo, para Ziccardi

(1998) se habla de participación social cuando se da una asociación de individuos para el logro de determinados objetivos, de participación comunitaria cuando ésta asociación de individuos “se instala en el campo de las actividades asistenciales propias del mundo de lo no estatal” (Ibíd., 1998: 29) y, finalmente, de participación ciudadana cuando más allá del derecho de voto, “los habitantes serán ciudadanos en tanto tengan acceso a bienes y servicios básicos” (Ibíd., 1998: 29)

La participación ciudadana rebasa los procesos electorales (Ramos y Reyes, 2005) y, más que exigir el cumplimiento de derechos, este concepto significa la intervención permanente de los ciudadanos en la vida pública (García Clark, 2000; Zambrano, 2005; Adúriz y Ava, 2006).

Es importante señalar que la participación ciudadana se define de formas diferentes y en función del planteamiento ideológico de quién lo haga (Ibáñez, 1999). Por ejemplo, mientras que para Zambrano (2005), la participación ciudadana es la única forma de encontrar respuestas a las demandas de la gente, para Ibáñez (1999), este concepto representa poner en práctica la democracia social. En consecuencia, en la literatura también podemos encontrar distintas definiciones de participación ciudadana según el tema o estudio con el que se relacione la discusión. Además, también existen diferentes tipos de participación según las propuestas de diferentes autores.<sup>1</sup>

Participación ciudadana ¿para qué?, lo anterior plantea diversos retos para la teoría de la participación ciudadana, en los cuales debemos indagar sobre todo si consideramos que ésta debería ser una propuesta sólida para tratar fenómenos sociales.

## 1.2 La Participación ciudadana en el desarrollo local

En la actualidad la planeación y el desarrollo han dejado de ser responsabilidad exclusiva del gobierno, ya que para construir políticas más eficaces, éstas requieren de la participación de diversos actores sociales, políticos y económicos. Asimismo, se reconoce el potencial que

---

<sup>1</sup> La tipología de Adúriz y Ava (2006) clasifica la participación ciudadana en Directa, Opinativa y Electoral; Zaragoza (2008) en Populista, Gestionista, Ciudadanista y Autogestiva; y Ziccardi (1998) en Institucionalizada vs No institucionalizada, Autónoma vs Clientelística e Incluyente vs Excluyente.



tiene el nivel municipal para identificar las necesidades de los ciudadanos y promover la participación en la superación de las mismas. Así, el desarrollo municipal depende de si el gobierno y los actores locales generan obras-acciones que aseguren mejores condiciones de vida.

La participación ciudadana es “la capacidad política y jurídica de la ciudadanía de intervenir individual y colectivamente, directamente o a través de sus representantes legítimos y a través de diferentes modalidades, en los diversos procesos de gestión de la municipalidad, especialmente en aquellos que afectan las condiciones de vida materiales, sociales, políticas, económicas y culturales de la población” (Granados, 2003: 12).

Ahora bien, la participación en la gestión de lo municipal hace referencia a la esfera local, es decir, “lo concreto, lo inmediato, lo que reconozco por mi propia experiencia” (Bitar, 2002: 4). Por tal razón, los municipios adquieren importancia en la medida en que son formas de organización territorial, política, económica y social en las que se concentran e identifican directamente los problemas que aquejan a la población, y las prioridades establecidas en la agenda pública reflejan las expectativas de desarrollo específicas de la comunidad.

En lo referente a las condiciones de vida que afectan a la población, se hace evidente la relación entre la participación ciudadana, el gobierno municipal y el desarrollo local. Este último “es ecológico, geográfico, económico, productivo, social, cultural; pero es por encima de todo desarrollo humano, que pone al hombre como centro o razón de ser de los procesos” (Granados, 2003:7). La política de desarrollo social, sobre todo en materia de infraestructura básica, ha buscado potenciar la relación que tienen los gobiernos locales con la participación ciudadana y el desarrollo local.

A partir de perspectivas económicas, la participación ciudadana se da en un contexto de la globalización, las políticas neoliberales, los avances en las tecnologías de la información y las finanzas, mezcladas con las demandas de la sociedad y la democratización política (Ziccardi, 1998). Bajo este entendido, podemos observar que la participación ciudadana es más bien “un efecto de la dinámica económica mundial, la cual con sus proyectos de gran escala apoyados en instituciones gubernamentales, multilaterales, financieras y hasta

educativas aumentan la capacidad de reacción de los actores locales en movimientos sociales y organizaciones no gubernamentales” (Lins Ribeiro, 2007: 4).

Asimismo, la participación ciudadana es relacionada con el concepto del desarrollo local, esto último depende en gran medida del territorio, o mejor dicho, del valor geográfico y productivo que se le “asigna” a un determinado lugar (Peña Frade, 2003) y de lo municipal (Llona y Soria, 2003) es decir, la voluntad política, la capacidad administrativa y la maduración democrática con que cuentan los ayuntamientos para promover dicha participación.

En el trabajo de investigación grupal sobre el “Proceso de Gestión Participativa en el Distrito de Acari”, se entiende al desarrollo local como “un proceso de movilización permanente, mediante el cual se busca la ampliación de las oportunidades para las personas, aumentando sus derechos y sus capacidades para la transformación y para hacer frente a sus necesidades concretas” (Granados, et al, 2003: 8). En consecuencia la participación ciudadana puede ser concebida como un medio para lograr ciertas cosas y, para que se logre una participación activa en las personas, es necesario que por una parte, exista apertura en el gobierno para que los ciudadanos se involucren en la toma de decisiones y por otra, la ciudadanía decida ejercer su derecho a demandar mejores condiciones de vida.

Desde la perspectiva de Berumen (2006), el desarrollo local es un enfoque multidisciplinario en el cual, investigadores y profesionistas de diversas áreas de conocimiento tratan de incorporar distintas unidades de análisis. Si bien este enfoque tiene como fundamento el crecimiento económico, su análisis no es exclusivo de la ciencia económica, sobre todo porque pone énfasis en las condiciones que generan mayor calidad de vida de los ciudadanos, a partir de la participación de los actores locales en los procesos de toma de decisión sobre el modelo de desarrollo de su comunidad, localidad o región.

Esta visión asume que las actividades económicas y no económicas convergen en espacios concretos que dan vida al territorio, permiten la estabilidad, el crecimiento y por tanto el desarrollo. Estas relaciones se encuentran localizadas en el territorio, esto es, “el lugar en el cual es posible y deseable la participación del sector público y que origina nuevas formas de regulación social” (Ibíd., 2006: 36).

Es en este punto donde se reconoce el papel que juega el gobierno local como promotor de las relaciones e intercambios que generan progreso: “a nivel local la competitividad es el reconocimiento de si las entidades gubernamentales estatales y municipales, el sector productivo y las universidades y los centros de investigación, ofrecen potencial para propiciar las condiciones necesarias para que en su conjunto se establezcan alianzas que sean capaces de generar situaciones que mejoren la calidad de vida de los habitantes de las localidades” (Ibíd., 2006: 38).

Al interactuar con otros actores, el gobierno local no es el agente rector del desarrollo, sino aquel que coordina los diferentes integrantes del sistema territorial. En efecto, las crisis mundiales de los últimos años, la globalización y los cambios en la organización productiva, han disminuido la capacidad directiva del gobierno como promotor del desarrollo (Aguilar, 2010). Eso explica que en la actualidad, la planeación y el rumbo social dejan de ser definidos exclusivamente por el gobierno, pues para lograr resultados se requiere la participación de otros actores.

No obstante, advierte Berumen (2006), la intervención del gobierno no debe ser pasiva: “la participación de las instituciones gubernamentales es fundamental para el arranque de iniciativas, pero con el tiempo es importante que su participación se mantenga en un segundo plano, pues de lo contrario los clústeres y las organizaciones productivas corren el riesgo de verse atrapadas en marmágnum de burocracia, cuando no de intereses políticos” (Ibíd., 2006: 43). Esta lógica aplica a las agrupaciones productivas pero también a otros tipos de organizaciones como por ejemplo aquellas orientadas al desarrollo social y comunitario.

Queda claro que, bajo la perspectiva anterior, el gobierno local es iniciador del desarrollo económico local pero a la vez es también una mano invisible. Si el gobierno puede ser factor de desgobierno, esto es, que sus acciones carezcan de impacto social (Aguilar, 2010), también puede ser factor de estancamiento económico, ser obstáculo para los intercambios entre agentes y frenar la competitividad del territorio. Así, el rol del gobierno municipal en el desarrollo será importante en la medida en que pueda responder a la dinámica económica exógena, potenciar las capacidades locales y promover la participación de los agentes económicos y no económicos de manera coordinada.

### 1.2.1 Cambio institucional y Gobiernos Locales

El gobierno como agente del desarrollo, importante pero no único, se explica por el papel que juegan las instituciones para facilitar el crecimiento y bienestar económico. Las instituciones son “el conjunto de normas y acuerdos que se dan los actores, las organizaciones y los pueblos, para regular sus relaciones económicas, sociales y políticas” (Vázquez-Barquero, 2005: 119). No solo normas formales (Leyes, acuerdos, contratos) sino también no formales como las pautas de comportamiento, los códigos o convenciones entre agentes privados. Para Vázquez-Barquero (2005), la convergencia de estas instituciones condiciona el comportamiento de la población y el territorio.

Sin embargo, como el crecimiento económico, las relaciones público-privadas y muchos otros aspectos de la realidad, las instituciones son dinámicas y diversas en el tiempo y en el espacio: el cambio institucional es “un proceso social que se produce como consecuencia de la interacción de las organizaciones y de los actores económicos y sociales y que, como todo proceso social, es complejo y se desarrolla lentamente” (Ibíd., 2005:120). Además, todo cambio en las instituciones genera conflicto entre las viejas y nuevas prácticas, dado que existen pautas de conducta arraigadas y relaciones de poder (Ibíd., 2005).

En conclusión, las instituciones son un determinante del desarrollo en la medida que facilitan las negociaciones e intercambios entre las organizaciones, los actores y los mercados, entre otros. Las redes y la competencia entre las empresas, actores y organizaciones estimulan la dinámica económica, y por lo tanto, el desarrollo (Ibíd., 2005).

La idea de sinergias y coordinación planteada líneas arriba conducen a recuperar la importancia del ámbito local y la cercanía para facilitar las dinámicas de cooperación-competencia que explican el involucramiento de un mayor número de actores y las relaciones de confianza entre éstos.

### 1.2.2 El papel estratégico de los gobiernos locales: participación y relaciones de confianza

Los intercambios entre los agentes, organismos y actores que propician el cambio institucional se basan en relaciones de confianza (Vázquez-Barquero, 2005). Éstas últimas

pueden ser informales, cuando se dan en comunidades o grupos familiares, o formales mediante contratos entre agentes. Además la confianza puede estar basada en la reputación o puede ser espontánea, es decir, sin motivo aparente (*Ibíd.*, 2005).

Sea espontánea o por la reputación, la confianza se traduce en capital social, esto es, “las capacidades de los ciudadanos para cumplir metas conjuntas” (*Ibíd.*, 2005: 123). Bajo esta premisa mientras mayor sea el capital social, mayores son las probabilidades de estimular el crecimiento y el desarrollo. La confianza es “uno de los mecanismos que contribuyen a la cooperación y coordinación de los actores y, por tanto, al desarrollo de un territorio” (*Ibíd.*, 2005: 123). Pero en el territorio la confianza depende del contacto entre los actores, es difícil plantear replicarlo en todas partes de la misma manera ya que depende de las especificidades locales.

Como se dijo anteriormente, no sólo los factores económicos se encuentran localizados, sino también los intercambios, las pautas de comportamiento y las relaciones de confianza. Existe pues, un reconocimiento acerca del potencial que representan las capacidades y la organización local para promover uno de los factores del desarrollo: las relaciones de confianza.

### 1.3 Modelos de Participación Ciudadana en el Combate a la Pobreza

Arnstein (1969) propuso una escalera de la participación ciudadana para ilustrar que existen niveles de participación. En los niveles más bajos, considerados por el autor como no participación, están la Manipulación y la Terapia, cuyo objetivo real no es que las personas puedan participar en los planes y programas, sino que la participación es un medio para educar o curar a los participantes. Dos niveles más arriba, que el autor clasifica como de fachada, que permiten a los participantes ser escuchados y dar voz en los procesos son la Información y la Consulta, aunque eso no asegura que las demandas ciudadanas sean atendidas. El nivel superior en esta última clasificación es la Asesoría, donde los participantes pueden aconsejar alternativas pero sin posibilidad de tomar decisiones sobre las mismas. Así, cuando la participación es limitada a estos niveles no hay garantías de transformar el statu-quo (*Ibíd.*, 1969).

Posteriormente, en la clasificación de poder ciudadano se encuentran los niveles más altos de la escalera: la Colaboración, la Delegación de Poder y el Control Ciudadano. En el primer nivel los participantes tienen poder de negociación e intercambio, en el segundo las decisiones son tomadas por una mayoría ciudadana, y en el último, los ciudadanos tienen completo control de las decisiones (Ibíd., 1969). El autor reconoce que en cada nivel se presentan diferentes opiniones, intereses contrarios y grupos distintos. Por esa razón, uno de los límites de este modelo es que no considera los problemas suscitados a la hora de escalar de un peldaño al otro (Ibíd., 1969).

Finalmente, remitirnos a Arnstein (1969) es importante por dos razones: por un lado permite reconocer que no solo existen diferentes tipologías, sino también distintos niveles de la participación ciudadana, y por otro, que utilizó su modelo para analizar programas federales de combate a la pobreza, revitalización de viviendas, entre otros.

Ahora bien, las instituciones internacionales como el Banco Mundial y la OCDE entre otras, han impulsado modelos de participación ciudadana más o menos similares para el combate a la pobreza. Edgerton et al. (2000) desarrollaron una estrategia de participación para el combate a la pobreza, optado por el Banco Mundial, que considera la participación como “un proceso por medio del cual los interesados influyen y comparten el control de las iniciativas y de las decisiones y de los recursos que afectan” (Ibíd., et al. 2000: 2). La participación como proceso no es uniforme, sino “un continuo de métodos yendo desde la difusión de información, la colaboración, la coordinación, la consultación y la representación política, hasta la investigación participativa” (Ibíd., et al. 2000: 3).

El modelo de Edgerton et al. (2000) consideran tres secciones para la participación en la estrategia de combate a la pobreza: i) diseño de un documento que contenga una evaluación de los niveles iniciales de participación y una visión del nivel deseado y factible para el futuro; ii) formulación de la estrategia de lucha contra la pobreza; y iii) institucionalización de la participación. En cada una de las secciones el modelo consiste en un continuo de métodos participativos: 1) Difusión de información, 2) Consultación, 3) Colaboración y 4) Empoderamiento.

Este continuo de métodos participativos es análogo a la escalera de Arnstein (1969): se acepta que la disponibilidad de información estimula que las personas puedan interesarse en participar, posteriormente la consultación consiste en conocer las opiniones y prioridades ciudadanas, y una vez que estas últimas son identificadas, la colaboración consiste en el control compartido de las decisiones entre los ciudadanos y el gobierno. Por último, el empoderamiento se trata de ceder el control completo de las decisiones a los interesados (Edgerton, et al. 2000).

Por otro lado, la estrategia de participación para el combate a la pobreza dependerá de las características del programa en cada país, el nivel de participación y la capacidad de los gobiernos para promover la participación (Ibíd., et al. 2000). En ese sentido, es importante conocer los factores exógenos a cada programa (en el caso del FISM), como el contexto social, cultural, político y económico. Además, el modelo también reconoce como obstáculos de la participación la desconfianza, los intereses conflictivos, grupos de interés, esperanzas exageradas del proceso, información insuficiente y los costos (Ibíd., et al, 2000).

La OCDE (2001) realizó un manual para promover la participación de los ciudadanos en la elaboración de políticas públicas, en el que se considera un proceso continuo de tres elementos básicos: 1) Información, 2) Consulta y 3) Participación Activa. Los dos primeros se definen de manera similar a Arnstein (1969) y Edgerton (2000), en cambio la participación activa “se refiere a que los mismos ciudadanos jueguen un rol en la elaboración de políticas públicas; por ejemplo, proponiendo alternativas. Sin embargo, tanto la definición de una política como la decisión final sigue siendo responsabilidad del gobierno” (OCDE, 2001: 18). Por lo tanto, la participación activa se asemeja más a la Asesoría, al menos en el sentido de Arnstein (1969).

Al igual que el modelo de Edgerton et al. (2000), una vez que la participación en la elaboración de políticas públicas ha sido efectiva, el modelo de la OCDE tiene como objetivo institucionalizar esa participación. Dado que la participación no se desarrolla de manera similar en todas partes, los instrumentos de participación ciudadana tendrán éxito en algunos lugares y en otros no. En ese sentido, la institucionalización busca materializar en leyes y reglamentos, los instrumentos de participación que en determinadas condiciones sociales, económicas y políticas han sido exitosos.

Finalmente, el modelo de Adúriz y Ava (2006) considera que existen distintos ámbitos donde toma lugar la participación ciudadana, es decir, en las escuelas, sindicatos, organizaciones, barrios, la iglesia etcétera. Asimismo, en estos ámbitos las personas participan de distintas intensidades: “responsabilidad directiva, asistencia a reuniones, pagar cuotas o realizar aportes, participación en decisiones colectivas o de asamblea y solicitar o recibir información” (Ibíd., 2006: 20).

La crisis de la democracia representativa contemporánea puede ser superada “con una mayor implicación de la ciudadanía” (Front, 2004: 26). Es precisamente esta crisis de representatividad “una de las principales causas de la baja participación que se registra en los procesos de elección de los representantes políticos y sociales (abstencionismo) y del bajo involucramiento en la activación de los instrumentos de participación ciudadana existentes para las decisiones públicas” (Ziccardi, 2004: 257).

Ante las críticas de que la democracia participativa solo puede desarrollarse en espacios reducidos, “una escala de gobierno menor facilita el desarrollo de instrumentos participativos, en tanto que abre la puerta al diálogo y la interacción cara a cara” (Front, 2004: 29). Según Ziccardi (2004), las relaciones entre gobierno-ciudadanía suelen ser más exitosas en el ámbito local. El FISM como política de combate a la pobreza, busca potenciar esta relación, al menos en la teoría, que tienen los gobiernos locales como facilitadores de la participación y promotores del desarrollo.

De acuerdo con Front (2004), existen tres mecanismos de participación:

Mecanismos consultivos: “su finalidad es establecer un mecanismo formalizado de interlocución y diálogo con los representantes de grupos o comunidades más o menos reconocidas” (Ibíd., 2004: 30). Pueden ser territoriales, orientadas a cierto territorio como son los consejos municipales o sectoriales, orientadas a intereses comunes como los consejos temáticos (Ibíd., 2004).

Mecanismos deliberativos: “pretenden darle información, el entorno y el tiempo necesario para permitir que ello deje de ser cierto y este ciudadano pueda participar aportando sus necesidades y su sentido común, pero también aquellos conocimientos con los que no cuenta normalmente” (Ibíd., 2004: 33). Este mecanismo contiene a su vez dos subtipos:



a) Orientados en la deliberación e información: círculos de estudio, foros temáticos, visiones de la comunidad y conferencias de consenso.

b) Orientados en la representatividad ciudadana: encuestas deliberativas, jurados ciudadanos y paneles ciudadanos.

Mecanismos de democracia directa: “cuya principal fuerza es su voluntad de extender la participación y hacer llegar al máximo posible de ciudadanos” (Ibíd., 2004:35). Los referéndums, las asambleas y la teledemocracia son los instrumentos de este mecanismo.

De acuerdo con Front (2004) “no existe un mecanismo participativo perfecto, que reúna todas las características ideales” (Ibíd., 2004: 39), por lo que su éxito depende por factores relacionados con la disponibilidad de información y la disposición de las personas a participar. Es preciso aclarar que las personas participan en distintas intensidades, a causa de una distribución desigual del tiempo, la educación, los ingresos y los intereses, por lo que la conjunción de estos factores puede estimular o frenar dicha participación (Ibíd., 2004).

En el caso de los municipios mexicanos es una realidad que “el déficit pareciera estar tanto en la falta de oferta de participación ciudadana por parte de los gobiernos locales, como en la poca organización de la demanda, en el sentido de exigir mayor participación y mostrar disponibilidad a involucrarse en los procesos de gestión” (Ziccardi, 2004: 248). Para Ziccardi (2004) la identidad grupal proviene del territorio, la condición socio-económica y los intereses comunes. No obstante, los gobiernos locales pocas veces incorporan estas formas de agrupación en la toma de decisiones:

“Los principales obstáculos radican en las formas tradicionales de representación de la ciudadanía, en la ausencia de diseños originales de participación, las resistencias que poseen funcionarios, técnicos y políticos para dialogar y tomar decisiones conjuntamente con la población y, sobre todo, en la falta de instrumentos novedosos de participación ciudadana que sean eficaces para el logro de esos objetivos” (Ziccardi, 2004: 269).

Cuadro 1. Marco teórico-conceptual para el análisis de la participación ciudadana y el desarrollo local en el FISM

Arnstein (1969) Escalera de la participación ciudadana			Front (2004)		FISM Gobiernos municipales	
Categoría	Nivel	Objetivo	Mecanismos	Instrumentos	Dependencia	Procesos
P A R T I C I P A C I Ó N	Poder Ciudadano	Control Ciudadano	Directos		Coplademun	Asignación Implementación
		Delegación de poder		Referéndum y Presupuesto participativo		
	Colaboración	Negociar	Deliberativos	Jurado y Asambleas		
C I U D A D A N A	Participación de "fachada"	Asesoría	Consultivos	Panel Ciudadano y Foros Temáticos	Priorización y Concertación de Obra Pública	Asignación Implementación
		Recomendar o Sugerir		Consejos territoriales, temáticos y encuestas		
	Consulta	Dar voz	Prerrequisito para que la participación sea posible	A través de periódicos, revistas, panfletos, radio o televisión, dependencias de gobierno o campañas publicitarias	Unidad Municipal de Transparencia	Transparencia y rendición de cuentas
A N A	No participación	Terapia				
		Manipulación	Educación o curar			
		Persuadir				

Fuente: elaboración propia a partir de Arnstein (1969) y Front (2004).

#### 1.4 A manera de reflexión

La teoría democrática también reconoce la importancia del ámbito local, sobre todo, cuando se reconoce la importancia que asume la participación ciudadana en los procesos de gobierno. En efecto, la democracia participativa pone énfasis en los mecanismos que facilitan una mayor intervención de los ciudadanos en los asuntos públicos. Esto ha sido planteado como una salida a la crisis de representatividad que caracteriza a nuestra democracia electoral (Abal, 2004). No obstante, argumenta Sartori (2007), el participacionista no ha podido explicar cómo debería desarrollarse esa participación. Además, la experiencia arroja que la participación ciudadana solo se da en espacios reducidos, en escalas pequeñas y con objetivos de corto plazo (Salgado, 2010), eso limita su posibilidad de transformar el sistema político.

Así, el municipio compuesto por un territorio, una población y un órgano de gobierno, se vuelve un espacio estratégico, al menos en la teoría, para promover la participación ciudadana y el desarrollo, al menos en aspectos más pragmáticos. En ese sentido, el gobierno municipal como iniciador de este proceso debe crear un entorno propicio para el desarrollo y la democracia. Además de estos retos, el caso del FISM en México ha significado un desafío de cambio institucional para los gobiernos municipales, sobre todo, en la lucha por superar los modos tradicionales de hacer las cosas, la disponibilidad de recursos y los retos de la economía global.

En el contexto planteado hasta aquí, la creación de las aportaciones federales en 1997 se dio en una situación de incertidumbre, pues el viejo régimen político se debatía entre conservar o delegar el poder. Bajo el análisis del cambio institucional, fueron precisamente los cambios en la organización social, política y económica, los que propiciaron la demanda de un nuevo arreglo institucional. Uno de estos cambios institucionales se dio mediante la descentralización de recursos y responsabilidades desde las instancias federales hacia los otros niveles de gobierno, con el objetivo de hacerle frente a la economía globalizada, las carencias de infraestructura social, la diversidad del territorio nacional y la necesidad de garantizar una distribución de los recursos más eficiente y equilibradora. No obstante, la realidad de los gobiernos municipales era desalentadora: “aunque los ayuntamientos tienen enormes facultades, la mayoría tiene problemas para mantener un catastro actualizado, recabar los impuestos y garantizar servicios básicos como la recolección de basura y el suministro de agua” (Ziccardi, 1998).

Se pone especial énfasis en el FISM, porque a diferencia de las otras aportaciones federales a los presupuestos municipales, éste no puede ser destinado para cubrir deuda pública ni gasto corriente, por lo que su aplicación es en obra que beneficia a la población. Este fondo es administrado directamente por los gobiernos municipales y es el único que en la Ley de Coordinación Fiscal establece la participación de los ciudadanos en el manejo de los recursos.

Por ello nuestro marco teórico-conceptual abarca como ejes articuladores la descentralización desde el gobierno federal a los gobiernos municipales y desde éstos últimos hacia los ciudadanos. Este segundo paso descentralizador hacia la ciudadanización del gobierno,

requiere revisar y definir el concepto de participación ciudadana, las formas de esta participación y los modelos e instrumentos que tienen como objetivo acercar a los ciudadanos a los procesos de gobierno, todo ello en un marco en el que el objetivo que se persigue es el desarrollo local.

En la Encuesta Nacional de Gobiernos Municipales realizada por la Secretaría de Desarrollo Social en 2004, en ese año el 28% de los presidentes municipales declaró que el principal problema del FISM era la falta de acceso y claridad en la normatividad federal, 12% que las obras no cumplían con las necesidades locales, 10% lo atribuyeron a la poca información en la asignación de los recursos, 11% a la entrega de los recursos fuera de tiempo y sólo el 1.4% dijo que la participación ciudadana era el mayor problema, el resto se refirió a múltiples factores.<sup>2</sup>

Asimismo, un estudio del FISM realizado por CIDAC<sup>3</sup> en 2008 advirtió que los gobiernos municipales tienen problemas para distribuir los recursos del fondo hacia las comunidades más alejadas de la cabecera municipal. Aunado a lo anterior, los presidentes municipales mantienen las decisiones de obra y pocas veces promueven la participación de los ciudadanos en el manejo de los recursos. Similares problemas se observan en la evaluación de resultados del Ramo 33 realizada este año por CONEVAL.<sup>4</sup>

Tal parece que el cambio institucional, en el caso particular del FISM, no ha terminado de consolidarse en México. Vázquez-Barquero (2005), señala que ese cambio es resultado de un proceso largo, y todo indica que en México aún persisten viejas prácticas y que los gobiernos municipales no han consolidado su capacidad para enfrentar los nuevos retos.

---

<sup>2</sup>Sistema de información del observatorio ciudadano, en <http://www.observatoriomunicipal.org.mx/index.php/asistente/motor>, consultado el 21 de octubre de 2011.

<sup>3</sup>¿Cómo funciona el FISM del ramo 33? Vigilancia ciudadana de la provisión de infraestructura básica en los municipios de México, reporte publicado por CIDAC en [http://www.cidac.org/esp/cont/reportes/quest\\_como\\_funciona\\_el\\_fism\\_del\\_ramo\\_33\\_vigilancia\\_ciudadana\\_de\\_la\\_provision\\_de\\_infraestructura\\_basica\\_en\\_los\\_municipios\\_de\\_mexico.php](http://www.cidac.org/esp/cont/reportes/quest_como_funciona_el_fism_del_ramo_33_vigilancia_ciudadana_de_la_provision_de_infraestructura_basica_en_los_municipios_de_mexico.php), consultado el 21 de octubre de 2011.

<sup>4</sup>Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, “El Ramo 33 en el desarrollo social en México: evaluación de ocho fondos de política pública” en [http://www.cidac.org/esp/cont/reportes/quest\\_como\\_funciona\\_el\\_fism\\_del\\_ramo\\_33\\_vigilancia\\_ciudadana\\_de\\_la\\_provision\\_de\\_infraestructura\\_basica\\_en\\_los\\_municipios\\_de\\_mexico.php](http://www.cidac.org/esp/cont/reportes/quest_como_funciona_el_fism_del_ramo_33_vigilancia_ciudadana_de_la_provision_de_infraestructura_basica_en_los_municipios_de_mexico.php), consultado el 21 de octubre de 2011.

Finalmente si la dimensión institucional no completa su adaptación, menos probable aún es que los gobiernos municipales promuevan instrumentos de participación que permitan involucrar a los ciudadanos en las obras-acciones del FISM. Por lo tanto podemos suponer que el FISM tiene un margen de mejora para impactar la calidad de vida de los ciudadanos. Mientras el cambio institucional se debate entre las nuevas y viejas prácticas, los recursos destinados a reducir las disparidades regionales, la pobreza y la marginación pierden eficiencia y eficacia en el logro de sus objetivos.

La participación ciudadana, en un contexto de transparencia y rendición de cuentas, podría convertirse en un instrumento de mejora de esa eficiencia y eficacia de los recursos públicos destinados al desarrollo local. Pero es necesario definir en qué consiste esa participación ciudadana efectiva y en qué se traduciría.

## **CAPÍTULO 2. DISEÑO Y OPERACIÓN DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCUTURA SOCIAL MUNICIPAL (FISM)**

El reto de las políticas públicas ha sido generar que las acciones de gobierno tengan impacto positivo en la calidad de vida de los ciudadanos. Una vez que países como el nuestro han iniciado el proceso de democratización a través de elecciones libres y competidas, el reto reside en caminar hacia la consolidación de la democracia. Eso significa, asegurar mecanismos de participación, transparencia y rendición de cuentas que permitan vincular a los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones. Independientemente de si la participación ciudadana desempeña un papel marginal en las políticas públicas y los procesos de decisión pública, el doble dilema es cómo vincular a los ciudadanos con el gobierno y cómo explicar que la participación ciudadana sirva para promover el desarrollo.

Desde 1997, el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) ha buscado promover la participación de las comunidades más pobres y marginadas de nuestro país, en la realización de obras y acciones que permitan mejorar su calidad de vida. Esta estrategia forma parte de la política de descentralización que impulsó el gobierno federal desde 1970, bajo la filosofía de considerar a los municipios como agentes del desarrollo y la participación.

En la primera parte de este capítulo se relatan los antecedentes que dieron origen al FISM y los cambios institucionales que se han impulsado en los últimos 12 años. Este fondo es una de las estrategias territoriales de combate a la pobreza y cuenta con un marco jurídico que establece procesos de asignación, implementación y rendición de cuentas, aspectos que trataremos en la segunda parte de este capítulo.

La tercera y cuarta parte permitirán ampliar nuestro conocimiento sobre cómo opera la estrategia en la práctica: inicialmente, se muestran las principales recomendaciones y conclusiones contenidas en dos evaluaciones recientemente elaboradas a esta política; posteriormente, y no por ello menos importante, el penúltimo apartado de este capítulo trata

de describir cuál ha sido el impacto de la participación ciudadana en los procesos del fondo, tomando como referencia la información que arrojan las encuestas municipales realizadas en México desde 1995. Finalmente, las conclusiones retoman de manera breve los aspectos importantes y se reflexiona sobre las relaciones incipientes entre gobierno-sociedad que dan origen a esta investigación.

## 2.1 Antecedentes (1970-2000)

Históricamente, el objetivo primordial de las políticas de descentralización impulsadas por el gobierno federal ha sido superar el rezago social y promover el desarrollo regional. En México el proceso de descentralización inició a partir de 1970, aunque con más fuerza desde 1982; se siguieron tres líneas principales: fortalecer el federalismo, la vida municipal y fomentar el desarrollo regional (Beltrán y Portilla, 1986).

En 1970, siendo presidente de la república Luis Echeverría Álvarez se buscó promover el desarrollo rural-urbano mediante los llamados *Polos de Desarrollo*, estrategia que pretendía disminuir las disparidades regionales entre las zonas rurales y las zonas más urbanizadas del país que evidenciaban problemas asociados con la sobrepoblación: desempleo, subempleo, inseguridad, contaminación, entre otros. Una de las estrategias que tendría impacto en la política de desarrollo que impulsarían gobiernos posteriores fue la creación de los *Programas de Inversión Pública para el Desarrollo Rural* (Pider) (Guízar, 2004; Rodríguez 1999).

Dichos programas tenían el objetivo de mejorar la infraestructura agropecuaria, promover proyectos productivos, crear fuentes de trabajo, dotar de servicios básicos a las comunidades rurales y promover la participación comunitaria en la ejecución de los proyectos. Con el fin de contar con una estructura territorial y coordinar las acciones en cada entidad federativa, se crearon los *Comités de Promoción del Desarrollo Económico* (COPRODES) que estaban integrados por funcionarios de las secretarías que laboraban en los estados y representantes de la sociedad civil (Guízar, 2004; Cabrero, 1998).

Años más tarde, dentro del *Plan Global de Desarrollo* elaborado en el gobierno del presidente López Portillo se impulsó *El Plan Nacional para las Áreas Deprimidas y los*

*Grupos Marginados*, cuyo objetivo contemplaba la descentralización de recursos y responsabilidades hacia los gobiernos estatales para combatir la pobreza y la marginación. Dicha estrategia se materializó mediante los *Convenios Únicos de Coordinación* (CUC) firmados cada año por el ejecutivo federal y los gobernadores de cada estado para dotar con mayores capacidades a los gobiernos estatales en virtud de su contacto directo con las necesidades de la población, concretamente, para la realización de obras de infraestructura social y económica relacionadas con el agua potable, alcantarillado, instalaciones deportivas, casas de la cultura, carreteras urbanas, caminos rurales, entre otras (Rodríguez, 1999; Guízar, 2004).

Es así que en 1978 se formó la *Dirección General de Fomento al Desarrollo Estatal* con el fin de apoyar la coordinación fiscal entre la federación y los estados en el ejercicio de los recursos que se descentralizaron por medio de los CUC (Guízar, 2004). Aunque ambos instrumentos representaron un avance importante en pro de una política nacional con mayor impacto territorial, fue hasta 1983 con la creación de *Convenios Únicos de Desarrollo* (CUD) cuando se consideró a los municipios como agentes del desarrollo nacional. En aquel entonces, los CUD eran el instrumento central para descentralizar la vida nacional, el fortalecimiento municipal y el desarrollo integral del país (Pardo, 1986)

En efecto, durante el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado se incorporó el artículo 26 a la constitución de la república, iniciativa que dio creación al *Sistema Nacional de Planeación Democrática* con el objetivo de involucrar a los tres órdenes de gobierno en la planeación del desarrollo regional (Rodríguez, 1999; Pardo, 1986). El marco institucional de coordinación entre la federación y los estados para cumplir con los objetivos planteados se llevó a cabo por medio de los CUD (Moreno, 1998; Beltrán y Portilla, 1986). Derivado de estos convenios se constituyó en 1983 el Ramo 26 “Promoción Regional” en el presupuesto de egresos de la federación, administrado por la *Secretaría de Programación y Presupuesto* (SPP) para canalizar los recursos correspondientes a los convenios de desarrollo; este Ramo cambió de nombre a “Desarrollo Regional” en 1984 (Guízar, 2004).

Los CUD contemplaban cinco programas: los *Pider* (creados por Luis Echeverría), los *Programas Estatales de Inversión* (PEI), el *Programa de Atención a Zonas Marginadas* (PAZM), los *Programas Sectoriales Concertados* (PROSEC) y los *Programas de Desarrollo*



*Estatal* (PRODES) (Rodríguez, 1999). En la época, estos programas representaron el instrumento político y social más idóneo para satisfacer las necesidades de los estados y municipios del país (Cabrero, 1998). Los objetivos principales fueron promover el desarrollo regional mediante acciones coordinadas en los tres órdenes de gobierno, con la participación de la población en la planeación del desarrollo regional y nacional, así como apoyar las posibilidades de desarrollo en cada espacio geográfico del país y el fortalecimiento a la autonomía municipal (Guízar, 2004).

Además de estos convenios se creó el *Programa de Desarrollo Regional* (PDR) con características similares a los Pider creados en el gobierno de Luis Echeverría, que contemplaba tres programas: *Programa de Infraestructura Básica de Apoyo*, *Programa de Infraestructura para el Desarrollo* y el *Programa Productivo*, este último de corte rural (Rodríguez, 1999). Para cumplir con los objetivos establecidos en la planeación nacional y en los programas federales se crearon los *Comités de Planeación para el Desarrollo* (COPLADES), en sustitución de los COPRODES creados durante el gobierno de Luis Echeverría Álvarez pero que pasaron de tener carácter federal a ser responsabilidad de los gobiernos estatales (Cabrero, 1998; Rodríguez, 1999). Éstos comités estaban integrados por el gobernador de cada estado, quién regía la organización de dicho comité, los presidentes municipales, algunos representantes políticos nacionales y locales, además contaban con subcomités sectoriales (Beltrán y Portilla, 1986).

Si bien la política de descentralización en el gobierno de Miguel de la Madrid buscó fortalecer los gobiernos locales vía el Sistema Nacional de Planeación Democrática, los CUD y el PDR, faltaba consolidar la autonomía y el papel de los municipios dentro del contexto político nacional que había quedado sin avanzar desde la creación del artículo 115 en la Carta Magna de 1917. En 1983, dicho proceso se materializó mediante la reforma municipal que impulsó el reconocimiento del municipio como administrador de servicios básicos, objeto de mayores ingresos, así como el espacio idóneo para la planeación del desarrollo, la representación política y la participación ciudadana (Ortega, 1994; Beltrán y Portilla, 1986). Para hacer operativas las metas de la reforma y coordinar las acciones de los Coplade, en cada municipio se crearon los *Comités de Planeación y Desarrollo Municipal* (Coplademun) (Cabrero, 1998).

Hasta aquí, la descentralización había pasado de una visión nacional-estatal a una regional que buscó consolidar el papel de los municipios como administradores del desarrollo local. No obstante, salvo la reforma municipal de 1983, las políticas de descentralización parecen hasta aquí una ampliación de los programas realizados por gobiernos anteriores, por ejemplo, los programas y convenios realizados por De la Madrid se basaron en la experiencia que dejaron los Pider creados por Luis Echeverría y los Convenios de Coordinación en el caso de López Portillo.

Después de Miguel de la Madrid, en 1990 el Ramo 26 Desarrollo Regional sería renombrado a Solidaridad y Desarrollo Regional y los CUD cambiaron de nombre a *Convenios de Desarrollo Social* (Codesol): “antes de 1989 la línea presupuestaria de Solidaridad se llamaba Desarrollo Regional; después de 1989, el ramo 26 se convirtió en Solidaridad y toda la inversión federal restante se convirtió en el Programa Normal. Por lo tanto, en adelante, entre 1989 y 1995, Solidaridad se considerará sinónimo de Ramo 26” (Rodríguez, 1999: 200). Los Codesol buscaban un equilibrio de poder a partir de la descentralización de programas federales de inversión, así como la transferencia de recursos financieros para fortalecer las haciendas públicas locales (Cabrero, 1998). Por su parte, el Ramo 26 que había sido administrado por la Secretaría de Planeación y Presupuesto (SPP) pasó a ser responsabilidad de la *Secretaría de Desarrollo Social* (Sedesol), creada en 1992 por el presidente Carlos Salinas de Gortari (Guízar, 2004).

De 1990 a 1995, en el marco del *Programa Nacional de Solidaridad* (PNS), los gobiernos municipales fueron fortalecidos mediante la creación de los *Fondos Municipales de Solidaridad*, los cuales transfirieron recursos a los ayuntamientos para construir obras de beneficio social y promover la participación de las comunidades en la toma de decisiones (Rodríguez, 1999; Ortega, 1994). La novedad de estos fondos residió en los *Comités Locales de Solidaridad* y los *Consejos Municipales de Solidaridad*, instrumentos territoriales diseñados para hacer operativo el PNS, así como para apoyar a los estados y municipios en el manejo de los recursos. Los primeros, permitían que la ciudadanía tuviera la posibilidad de proponer obras para el mejoramiento de sus localidades; los segundos, apoyaban en la elaboración técnica de los documentos para enviarlos a los Coplades y a la delegación local de Sedesol donde se evaluaría la posibilidad de apoyo (Cabrero, 1998). Los Consejos

Municipales de Solidaridad eran formados por el ayuntamiento y presididos por el presidente de cada municipio (Ortega, 1994).

No obstante, dichos fondos como muchas otras políticas de Carlos Salinas, serían objeto de críticas por la discrecionalidad en los mecanismos de distribución (Rodríguez, 1999) y la distribución del Ramo 26 mostraba tendencias erráticas (Cabrero, 1998).

Hasta 1995 las entidades federativas, los municipios y el distrito federal recibían recursos por medio de los convenios antes mencionados y por concepto del *Fondo General de Participaciones*<sup>1</sup>, es decir, por su participación en el sistema fiscal de la federación. Con estos antecedentes, en el *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000* se estableció como uno de sus objetivos principales promover un *Nuevo Federalismo* mediante la redistribución de responsabilidades y capacidades entre los órdenes de gobierno, así como impulsar un programa de recursos para fortalecer a las entidades federativas y municipios del país (Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000).

Esta visión puso énfasis en disminuir las disparidades regionales mediante el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los municipios, éstos últimos, considerados los órdenes de gobierno más cercanos a la vida cotidiana de los ciudadanos. Con el fin de cumplir lo anterior, se consideró estratégico reformar el *Sistema Nacional de Coordinación Fiscal* y aprovechar el potencial de los municipios para promover la participación y el desarrollo, sobre todo en el mejoramiento de las necesidades básicas de la población (Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000).

Es así que, en 1996 el Ramo 26 fue renombrado a “Superación de la Pobreza” y estaba compuesto por tres fondos: *Fondo de Infraestructura Social Municipal*, *Fondo de Prioridades Estatales* y *Fondo para la Promoción del Empleo y la Educación*. Un año después, dicho Ramo se dividió solo en dos fondos: por un lado el de promoción del empleo y la educación (35 por ciento del ramo), y por otro, el de infraestructura social municipal (65 por ciento) (Guízar, 2004; Rodríguez 1999). A finales de 1997, el presidente Ernesto Zedillo

---

<sup>1</sup> La recaudación federal participable se constituye anualmente con el 20 por ciento de los ingresos que se reciben por pago de impuestos y derechos por extracción de petróleo y minería. Los recursos que reciben los estados y municipios a través de la recaudación federal participable no tienen un destino específico, pueden aplicarse como garantía crediticia y su fiscalización corresponde a los órganos de auditoría local.

envió a la cámara de diputados un proyecto legislativo con el fin de crear los *Fondos de Aportaciones Federales* para mejorar la hacienda pública de las entidades estatales, los municipios, el distrito federal y sus demarcaciones (Cámara de Diputados, 2006). El proyecto original contenía tres fondos, los dos primeros de carácter estatal y el último sería administrado directamente por los municipios: *El Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal* (FAEB), *El Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud* (FASSA) y *El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal* (FISM) (Cámara de Diputados, 2006).

Sin embargo, la cámara de diputados modificó el proyecto original para que en materia de infraestructura básica se llevara el nombre de *Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social* (FAIS), subdividido en dos fondos: para identificar su ejercicio en el ámbito estatal se agregaría el acrónimo E (FISE) y en los municipios el acrónimo M (FISM). Asimismo, la cámara de diputados añadió dos fondos más, *El Fondo de Aportaciones Múltiples* y *El Fondo de Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal* (FORTADEMUN), este último, diseñado para que los gobiernos municipales dieran cumplimiento a sus obligaciones financieras, pago de derechos, aprovechamientos por conceptos de agua y a la seguridad pública (Auditoría Superior de la Federación, 2009).

Este paso trascendental en la política de descentralización significó la adición del capítulo quinto a la Ley de Coordinación Fiscal para crear el Ramo 33 Superación de la Pobreza en el presupuesto de egresos de la federación, partida fiscal que en principio quedó integrada por cinco fondos (Auditoría Superior de la Federación, 2009; Cámara de Diputados, 2006).<sup>2</sup> Posteriormente, en 1998 el Ramo 26 cambió nuevamente a Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza y desde el año 2000 a la actualidad cambió de nombre a Ramo 20 Desarrollo Social (Guízar 2004).

Finalmente, la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal en 1997 abordaría dos cuestiones importantes: la fórmula para distribuir los recursos y la continuación de los *Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal* (Coplademun). La fórmula fue implementada para

---

<sup>2</sup> I) Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, II) Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud, III) Fondo de Aportaciones para la infraestructura Social, IV) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, V) Fondo de Aportaciones Múltiples.

garantizar que la distribución de los fondos tuviera un efecto redistributivo y favorecer a las entidades federativas con mayores problemas de marginación. Además, esta fórmula sirvió para disminuir la discrecionalidad en el proceso de asignación que caracterizó a gobiernos anteriores. Los Coplademun, se fortalecieron con el objetivo de consolidar la participación ciudadana en la administración de los fondos, con funciones similares a las oficinas de planeación estatales y nacionales, así como el soporte institucional jurídico y financiero para hacer operativas las metas nacionales.

### 2.1.1 Los últimos 12 años<sup>3</sup>

La transición política que se suscitó el año 2000 en nuestro país, no representó una ruptura hacia las políticas de descentralización impulsadas por los gobiernos priistas, por lo menos en el caso de las aportaciones federales. Desde ese año a la fecha, las acciones del gobierno federal relacionadas con el FISM han buscado la democratización y la reorganización de la administración pública, mediante legislación en materia de transparencia, rendición de cuentas, evaluación y la repartición de funciones entre órganos de gobierno.

En junio de 2002, por iniciativa del Presidente de la República Vicente Fox Quesada se promulgó la *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, ordenamiento que pretende garantizar el acceso de toda persona a la información que se encuentra en manos del gobierno en sus tres órdenes, así como en los organismos desconcentrados, descentralizados y autónomos. Para cumplir con lo establecido en dicha ley, se crearon institutos de transparencia y acceso a la información en la federación y los estados, mientras en cada municipio se creó una unidad de enlace dependiente del ayuntamiento. En suma, este acontecimiento impacta sobre la operación del FISM por ser el instrumento jurídico que tienen los ciudadanos para solicitar información sobre la asignación y ejecución de los recursos.

---

<sup>3</sup>A falta de bibliografía que trate la evolución del FISM en los 12 años, se hizo una revisión documental de las leyes y reglas de operación federales que representaron un cambio en la operación institucional de este fondo. Así, este apartado se deriva de la interpretación del autor para describir los avances jurídicos que ocasionaron un impacto significativo en la administración del fondo estudiado.

Otro hecho relevante fue la creación de la *Ley General de Desarrollo Social* en enero de 2004, porque en dicho mandato se establece el papel de los municipios como promotores de políticas sociales y la participación, se mejoran los convenios de coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno y se forma el *Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social* (CONEVAL) con el objetivo de, entre otras funciones, evaluar el impacto de las aportaciones federales y proponer alternativas para elevar su eficiencia. En esta ley, uno de los pilares fundamentales para el combate a la pobreza se logra a partir del desarrollo de la infraestructura social básica, por lo que el FISM adquiere un rol estratégico en el impacto de la política social. La misma ley permite a los municipios, mediante convenios de coordinación con los estados y la federación, combinar el fondo con otros programas sociales con el objetivo de promover obras de beneficio social más amplio.

Durante 2005, la Sedesol publicó un Catálogo de Obras del FAIS que describe las acciones que pueden ser utilizadas con los recursos del fondo, es decir, el conjunto de obras que a juicio del gobierno federal se consideran dentro de los diez rubros que contempla el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal. Este catálogo se diseñó con el propósito de homologar los reportes sobre el ejercicio de los recursos, no obstante, más adelante en esta tesis analizaremos cómo estos lineamientos impactaron en las estrategias de desarrollo de los municipios estudiados.

Ahora bien, en el año 2006 se creó la *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria* para asegurar un mayor control y fiscalización de los procedimientos derivados del Presupuesto de Egresos de la Federación. Dicha ley otorgó atribuciones a la *Secretaría de la Función Pública* para vigilar el proceso de asignación y distribución del FISM en el ámbito federal, es decir, desde que la Sedesol aplica la fórmula para determinar los porcentajes de aportación hasta que la SHCP entrega el fondo a las entidades federativas. Es así que durante 2008 la SHCP publicó lineamientos específicos para la entrega de los recursos y el reporte de la información sobre el ejercicio de los mismos.

A finales de 2006 por iniciativa del presidente de la república, Felipe Calderón Hinojosa, se adicionaron diversos artículos a la Ley de Coordinación Fiscal para permitir que el FAIS pudiera utilizarse como medio de pago, aunque con un límite de 25% de los recursos siempre y cuando fuera destinado para cumplir con los objetivos sociales de este fondo. Esta reforma

se hizo con la meta de incrementar la capacidad crediticia de los gobiernos locales y que pudieran reflejar dicha situación en obras sociales más grandes.

En los últimos 12 años se amplió el marco jurídico del FISM tratando de favorecer el control, la evaluación, el seguimiento y la democratización de los procesos. Además, esta tendencia se ha fortalecido en los gobiernos locales, por ejemplo, a partir del año 2000 se crearon órganos locales para fiscalizar la cuenta pública de los gobiernos estatales y municipales. Por esta razón es importante conocer qué es y cómo opera el fondo en su marco jurídico actual, aspectos que abordaremos en el siguiente apartado.

## 2.2 ¿Qué es el FISM?

El FISM es una de las estrategias para el combate a la pobreza en México que se impulsada a finales de 1997, mediante la creación de los Fondos de Aportaciones Federales para fortalecer la hacienda pública de los gobiernos estatales y municipales. La adición del capítulo quinto a la Ley de coordinación fiscal, significó la creación del Ramo 33 en el Presupuesto de Egresos de la Federación en 1998 y actualmente está integrado por ocho fondos de aportaciones federales.<sup>4</sup>

La Ley de Coordinación Fiscal (LCF) indica que el Fondo General de Participaciones se constituye con el 20 por ciento de la recaudación que obtiene la federación en cada ejercicio fiscal. Anualmente, el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) tiene un monto equivalente al 2.5 por ciento de la recaudación federal participable, según la estimación que se haga en cada presupuesto y de acuerdo a lo establecido en la Ley de Ingresos de la Federación. Como se mencionó anteriormente, este fondo se divide en dos: el 0.303 por ciento corresponde al FISE y 2.197 por ciento al FISM.

El fondo en su conjunto, es uno de los ingresos más importantes para las entidades federativas con mayores índices de pobreza extrema y marginación (Auditoría Superior de la Federación, 2009). En efecto, la evaluación de la política social realizada por CONEVAL en

---

<sup>4</sup>Además de los cinco fondos creados inicialmente en 1998, actualmente el Ramo 33 contiene tres fondos más: VI) Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, VII) Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal, y VIII) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

2010, concluye que la fórmula empleada para la distribución del FAIS beneficia a los estados de la república con altos niveles de pobreza. No obstante, eso no garantiza que los gobiernos estatales distribuyan los recursos equitativamente entre sus municipios. Aunado a lo anterior, cuando los recursos llegan a los municipios, se incrementa la discrecionalidad del proceso a falta de instrumentos que faciliten una eficiente asignación, implementación y rendición de cuentas (García y Bronsoler, 2008).

### 2.2.1 La Asignación, Implementación y Rendición de Cuentas

El poder ejecutivo, a través de la Sedesol distribuye las aportaciones para la infraestructura social entre los estados aplicando una fórmula relacionada con criterios de pobreza extrema: se calcula el *Índice Global de Pobreza* (IGP) a partir de las siguientes necesidades básicas y sus respectivos ponderadores: a) ingreso per cápita en el hogar (0.4616), b) nivel educativo promedio por hogar (0.1250), c) disponibilidad de espacio en la vivienda (0.2386), d) disponibilidad de drenaje (0.0608) y e) disponibilidad de electricidad-combustible para cocinar (0.1140). A continuación, estiman las cinco brechas para cada hogar respecto a las normas de pobreza extrema que corresponden a cada una de las necesidades básicas, utilizando la siguiente fórmula:

$$P_j = \frac{[Z_w - X_{jw}]}{Z_w}$$

En donde  $Z_w$  es la norma establecida para la necesidad básica  $w$ ,  $X_{jw}$  es el valor observado en cada hogar  $j$ , para la necesidad básica  $w$ . Cada una de estas brechas se considera dentro de un intervalo de -0.5 a 1 y se multiplican por los ponderadores mencionados anteriormente para, una vez sumados, obtener el IGP del hogar que se encuentra en el mismo intervalo. Después se determina la Masa Carencial del Hogar (MCH) que consiste en elevar al cuadrado el IGP del hogar para atribuir mayor peso a los hogares más pobres y posteriormente se multiplica por el tamaño del hogar, con lo cual se incorpora el factor poblacional.

Al sumar el valor de la MCH para todos los hogares en situación de pobreza extrema de un estado se obtiene la Masa Carencial Estatal (MCE), y al sumar la MCE de todos los Estados, se obtiene la Masa Carencial Nacional (MCN). Cada una de las masas carenciales estatales se



divide entre la MCN para determinar la participación porcentual del FISM que corresponde a cada entidad federativa, como lo indica la siguiente fórmula:

$$PE_k = \frac{MCE_k}{MCN} * 100$$

Por decreto presidencial la Sedesol tiene la responsabilidad de publicar, los meses de octubre de cada año, las normas establecidas para las necesidades básicas, los valores de la fórmula y los porcentajes de aportación que corresponden a cada entidad federativa. Asimismo, Sedesol pública a más tardar los primeros quince días de enero, las variables y fuentes de información disponibles con el fin de asesorar a los gobiernos estatales y municipales en la aplicación de dicha fórmula.

De acuerdo con el artículo 32 de la LCF, el FISM se entregará mensualmente en los primeros diez meses del año por partes iguales a los estados y a los municipios a través de los estados. Una vez que los recursos son entregados a las entidades federativas, éstas deben distribuir el FISM entre el total de sus municipios aplicando la misma fórmula utilizada por la federación o mediante el uso de cuatro variables sumadas y ponderadas con igual peso cada una de ellas: a) Población ocupada que reciba menos de dos salarios mínimos respecto de la población del estado en similar condición; b) Población municipal de 15 años o más que no sepa leer y escribir respecto de la población del estado en igual situación; c) Población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de drenaje conectado a fosa séptica o a la calle, respecto de la población estatal sin el mismo tipo de servicio; y d) Población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de electricidad, entre la población del estado en igual condición. Posteriormente, los gobiernos estatales tienen la responsabilidad de publicar la metodología, los montos de distribución y las fechas para entregar los recursos a los municipios, a más tardar el 31 de enero de cada año.

El artículo 33 de la misma ley establece que el FISM se debe ejercer para financiar obras, acciones e inversiones relacionadas con el agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales e infraestructura productiva. Asimismo, los municipios podrán destinar el 2 por ciento de los

recursos de este fondo para la realización de un programa de desarrollo institucional y un 3 por ciento para ser aplicados en gastos indirectos a las obras antes señaladas.

Para la aplicación del fondo los municipios deben:

- I) Hacer del conocimiento de sus habitantes, los montos que reciban las obras y acciones a realizar, el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios.
- II) 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.
- III) Informar a sus habitantes, al término de cada ejercicio, sobre los resultados alcanzados
- IV) Proporcionar a la Sedesol la información que le sea requerida sobre la utilización del fondo a través de las entidades federativas.
- V) Las obras realizadas deberán ser compatibles con la preservación y protección del medio ambiente.
- VI) Procedimiento de Radicación de los Recursos Financieros Asignados al FAIS hacia las entidades federativas.

Ahora bien, el artículo 48 de la LCF establece que los estados, municipios, el distrito federal y sus demarcaciones enviarán a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) la información sobre el ejercicio del fondo a más tardar los 20 días naturales posteriores a la terminación de cada trimestre de ejercicio fiscal. La SHCP tiene la responsabilidad de entregar la información al Congreso de la Unión y poner dicha información a disposición del público a través de su página web, esto último, a más tardar la fecha en que el Ejecutivo Federal haya entregado los informes sobre el ejercicio de los recursos. Por su parte los estados, municipios, el distrito federal y sus demarcaciones tienen la obligación de dar a conocer sus informes en los órganos locales oficiales, páginas de internet o cualquier otro medio de difusión.

A continuación, el artículo 49 de la misma ley indica que el fondo no puede ser embargable, afectado en garantía o destinarse a mecanismos como fuente de pago, salvo para cumplir con los objetivos que dieron creación a dicho fondo. En virtud de lo anterior el artículo 50 señala

que los órganos de gobierno podrán afectar dichas aportaciones con previa autorización del congreso local y se suscriban, a petición de las entidades federativas ante la SHCP, en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, así como en el registro único de obligaciones y empréstitos.<sup>5</sup> Sin embargo, la SHCP podrá otorgar directamente dicha autorización cuando a su juicio las administraciones tengan suficientes aportaciones con cargo al FISM para responder a sus compromisos. Este mismo artículo establece que las entidades federativas y los municipios no podrán agravar más del 25 por ciento de los recursos que anualmente reciben de este fondo.<sup>6</sup>

El artículo 49 de la LCF es particularmente importante porque muestra el proceso de control, evaluación y fiscalización al que está sujeto el FISM. En dicho proceso participan las siguientes dependencias: la Secretaría de la Función Pública (SFP), los Órganos de Fiscalización Locales, los Congresos Locales a través la Contaduría Mayor o su equivalente y la Auditoría Superior de la Federación (ASF). Éstas dependencias tienen atribuciones para sancionar el uso inadecuado de los recursos, así como para verificar que la asignación y aplicación de los mismos se originen como resultado de las demandas ciudadanas.

En efecto, la SFP fiscaliza el proceso desde que inicia la asignación hasta que los recursos son entregados a los estados. Los Órganos de Fiscalización Locales ejercen el control y la evaluación de desempeño desde que llega a los estados, municipios y hasta su erogación total. El Congreso Local participa en la fiscalización de la cuenta pública de las entidades federativas y municipios para verificar que el ejercicio de los recursos cumplió con los objetivos. Finalmente, la ASF fiscaliza la cuenta pública federal para corroborar que las dependencias federales cumplieron con las disposiciones legales y administrativas que señala la LCF.

El FISM es administrado directamente por los ayuntamientos para distribuir los recursos hacia las comunidades en condiciones de pobreza extrema y marginación. En la administración municipal las decisiones sobre la asignación, ejercicio y rendición de cuentas

---

<sup>5</sup> Para más detalles referirse al artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal.

<sup>6</sup> Tratándose de obligaciones pagaderas en dos o más ejercicios fiscales, por cada año podrá destinarse al servicio de las mismas lo que resulte mayor a multiplicar entre aplicar el 25 por ciento anual a los recursos correspondientes al año de que se trate o a los recursos correspondientes al año en que las obligaciones hayan sido contratadas (Párrafo IV del artículo 50 de la Ley de Coordinación Fiscal).

de los recursos se hacen a través de los Coplademun, estos, son instrumentos diseñados para promover la participación individual y colectiva en la planeación del desarrollo municipal.

Los Coplademun deliberan sobre las obras que consideran más urgentes o que son posibles de realizar y son enviadas al cabildo para su revisión, o en todo caso, para su aprobación. Una vez que la asignación del FISM es aprobada por los cabildos, los Coplademun deben promover la participación de las comunidades beneficiadas en la aplicación de los recursos, así como en la programación, ejecución y seguimiento de las obras o acciones. Esto abre un proceso de consulta para que la población beneficiada pueda proponer las obras de infraestructura social que considera prioritarias.

### 2.3 Recientes Evaluaciones Realizadas al FISM

García y Bronsoler (2008) coordinaron una evaluación para el Centro de Investigaciones para el Desarrollo A.C. (CIDAC), sobre la descentralización de recursos federales a través del FISM. Este estudio fue dirigido en tres etapas: a) asignación del fondo, b) ejercicio del recurso y c) rendición de cuentas. Tuvo lugar en los estados de Morelos, Querétaro, Guerrero, Michoacán, Hidalgo y Puebla, sustentado en dos criterios fundamentales: i) gobierno dividido o unido por partido político en el poder y grado de marginación de los municipios.

Cuadro 1. Principales conclusiones y recomendaciones respecto a la asignación del FISM según García y Bronsoler (2008)

Conclusiones	<p>I. 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.</p> <p>II. 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.</p> <p>III. El empleo de la fórmula alternativa no siempre se ajusta a la proporción con la que cada municipio participa en la magnitud de la pobreza de su estado, lo cual puede resultar en una asignación inequitativa.</p> <p>IV. En general, los municipios visitados desconocen la fórmula y el mecanismo de asignación desde el estado. Algunos saben que existe una fórmula para</p>
--------------	--

	<p>asignar el recurso del estado hacia los municipios, pero no conocen con certeza los componentes básicos de la misma.</p> <p>V. La gran mayoría de 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.</p> <p>VI. 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 de infraestructura sea tomada por el Presidente Municipal.</p>
Recomendaciones	<p>I. Elaborar reglas de operación para el Ramo 33 y actualizar sus objetivos: debe dejar de ser un mecanismo centralizado de gasto en tiempos de dispersión de poder.</p> <p>II. 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.</p> <p>III. 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 al Ejecutivo Federal sobre el uso de los mismos.</p>

Fuente: Elaboración a partir de García y Bronsoler (2008)

En 2010, CONEVAL presentó el documento *El Ramo 33 en el desarrollo social en México: evaluación de ocho fondos de política pública*. El trabajo de campo se realizó durante 2009 en seis estados del país: Chiapas, Guanajuato, Jalisco, Oaxaca, Puebla y Sonora, mediante entrevistas semiestructuradas a los funcionarios responsables del ramo 33. La selección de los estados se basó en tres criterios: i) nivel de ingreso, ii) nivel de marginación y iii) localización geográfica (norte, centro y sur del país). Los resultados se presentan en dos etapas: a) El carácter distributivo del ramo 33 b) trabajo de campo en las entidades federativas seleccionadas.

Cuadro 2. Principales conclusiones y recomendaciones respecto a la asignación del FISM según CONEVAL (2010)

Conclusiones	<p>I. El FAIS es uno de los pocos fondos que establece una fórmula precisa y clara de cómo se debe realizar tal asignación acorde con el objetivo de distribuir los recursos en función de la masa carencial estatal.</p> <p>II. La fórmula de distribución del FAIS y los recursos asignados per cápita muestran una asociación positiva con el Índice de Marginación y la carencia de servicios básicos en la vivienda.</p> <p>III. A pesar de la claridad en la fórmula de distribución, el estudio de campo y las entrevistas en las entidades federativas revelan que los funcionarios estatales y municipales no cuentan con la información suficiente para aplicar la fórmula principal ni la segunda fórmula de distribución; por lo tanto, la distribución de los recursos no cumple con los objetivos para los cuales el FAIS fue diseñado.</p> <p>IV. Existe heterogeneidad en la operación del FISM en los municipios</p>
--------------	---

	<p>analizados; por ejemplo, no existe una priorización homogénea en el ejercicio de los recursos; es decir, cada municipio analizado ejerce el gasto de acuerdo con las necesidades del ayuntamiento y tiende a usar los polígonos de pobreza establecidos por la SEDESOL.</p> <p>V. De los siete municipios analizados, en sólo cuatro de ellos los funcionarios entrevistados manifestaron conocer correctamente la fórmula de distribución del FISM; esto sugiere que existen incentivos para que los gobiernos municipales realicen poca inversión en infraestructura con el propósito de que se les asignen más recursos mediante este fondo al siguiente año.</p>
Recomendaciones	<p>I. La fórmula de distribución puede aumentar su carácter redistributivo considerando la dispersión poblacional y tomando en cuenta no sólo la masa carencial estatal, sino variables adicionales que reflejen las condiciones socioeconómicas de la población (por ejemplo, la variable de carencia en los servicios básicos en la vivienda de la “Medición multidimensional de la pobreza”).</p> <p>II. Se recomienda hacer más eficientes los procesos para reportar información sobre el ejercicio de los recursos, de manera que sea viable una evaluación de los resultados y el desempeño del FAIS.</p>

Fuente: Elaboración a partir de CONEVAL (2010)

Ambas evaluaciones coinciden en que la fórmula empleada por el gobierno federal es eficiente para distribuir los recursos del FISM hacia las entidades federativas y municipios con mayores niveles de marginación y pobreza. No obstante, también concuerdan en que algunos funcionarios estatales y municipales enfrentan problemas para aplicar la fórmula, muchas veces por desconocimiento de la misma. Esto último es un obstáculo para el cumplimiento de las metas del FISM y por lo tanto se incrementa la incertidumbre de los resultados.

García y Bronsoler (2008) encontraron que los Coplademun no se erigen como instancias de gobierno representativas de los intereses ciudadanos, y menor aún, de las comunidades más pobres y marginadas en cada municipio. En contraste, los miembros de estos comités son designados por el presidente municipal y es probable que la mayoría de las decisiones sean tomadas por éste último. Por ello, no existen garantías de que las necesidades de la población sean consideradas en las obras-acciones del FISM.

Por su parte, CONEVAL (2010) concluyó que cada municipio analizado ejerce los recursos de acuerdo a sus propias necesidades. Esta heterogeneidad podría estar relacionada con el diseño institucional de las aportaciones federales, porque aunque la mayoría de los ayuntamientos enfrenta problemas relacionados con el personal administrativo y autonomía financiera, cada uno tiene diferentes necesidades y capacidades para hacerles frente.

Finalmente, ambas evaluaciones también recomiendan institucionalizar mecanismos para asegurar una mejor asignación de los recursos en el ámbito municipal, por ejemplo, la asignación del presupuesto por resultados.

#### 2.4 La Experiencia Participativa en los Municipios Mexicanos

La situación de los gobiernos municipales en México se ha estudiado a través de la aplicación de diversos cuestionarios a los presidentes municipales y funcionarios locales, sobre todo a partir de 1995.<sup>7</sup> En general, se han aplicado dichos cuestionarios a más de 2000 municipios, con temáticas más o menos similares sobre el perfil sociopolítico de los representantes políticos locales y los principales funcionarios de la administración municipal, así como el diagnóstico de los recursos humanos y materiales que cuentan para hacer frente a sus necesidades concretas. No obstante, estas encuestas han sido objeto de críticas por diversos autores, por ejemplo, Ríos Cázares (2011) describió que la redacción de las preguntas tiende a confundir los conceptos y por lo tanto impide hacer conclusiones precisas, asimismo Arellano y Cabrero (2011) mencionaron problemas de consistencia en el instrumento de colecta de la información.

A pesar de ello, lo interesante de estos esfuerzos es que contienen datos sobre la participación ciudadana en los procesos del fondo que estamos estudiando. Aunque las bases de datos no están disponibles y eso limita la posibilidad de hacer un análisis desde nuestra perspectiva teórica, existen publicaciones que brindan un panorama general sobre la evolución, los instrumentos, la intensidad y las formas de participación ciudadana, tanto de los municipios en lo general como del FISM en lo particular.

Una de esas publicaciones es la de Díaz y Ortiz (2011). Teóricamente su estudio analizó la participación en relación con la política pública, es decir, con el diseño, implementación e

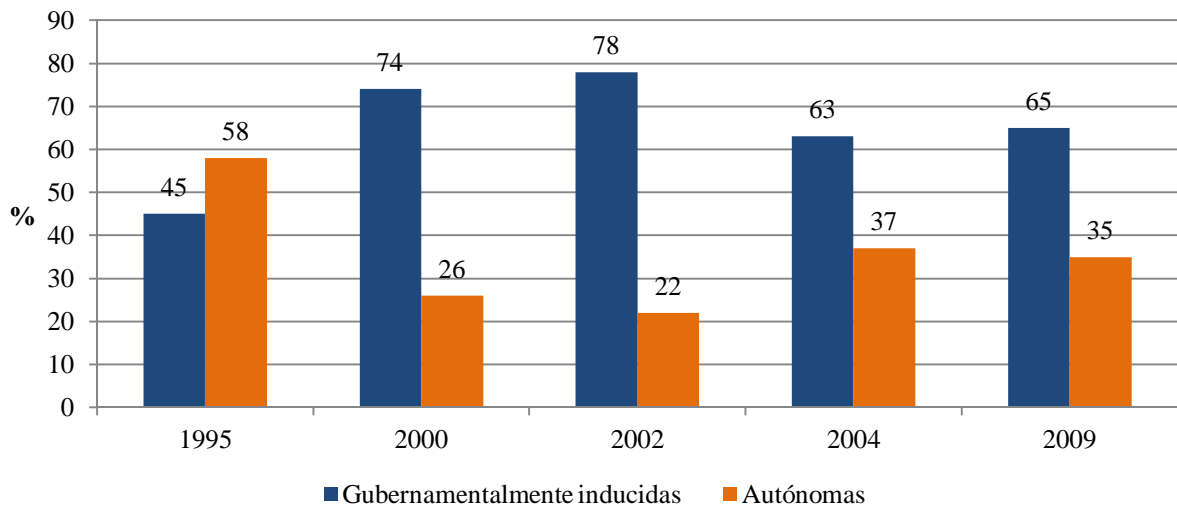
---

<sup>7</sup>El Perfil de los Municipios en México (1995), Encuesta Nacional Sobre Desarrollo Institucional Municipal (2000), Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social (2002), Encuesta Nacional de Gobiernos Municipales (2004) y Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal (2009).

institucionalización de instrumentos participativos y, metodológicamente, regionalizó a los municipios en ocho zonas clasificadas además por grado de marginación y tipologías.<sup>8</sup>

La gráfica 1 muestra la evolución que ha tenido la participación ciudadana a través de las diferentes encuestas, separadas en dos categorías: gubernamentalmente inducidas y autónomas (Díaz y Ortiz, 2011). Las primeras, consideradas *desde arriba* son instrumentos institucionalizados o controlados por el gobierno municipal (Coplademun, Consejos de Desarrollo Municipal, Organizaciones Vecinales o de Obra, Consejos Ciudadanos y los Comités de Solidaridad); las segundas provenientes de la sociedad civil (Faena, Tequio, Fajina, Organizaciones no Gubernamentales, Religiosas y Ciudadanas).

Gráfica 1. Evolución de la iniciativa de la participación ciudadana (1995, 2000, 2002, 2004 y 2009)



Fuente: tomada de Díaz y Ortiz (2011)

Estos autores destacan que desde el año 2002 la participación en instancias institucionales rebasa a las autónomas, y señalan a la creación del FISM como posible explicación a la caída de las instancias autónomas entre 1995-2000. Argumentan, que la creación de este fondo en 1998 generó oportunidades para que los actores locales pudieran participar a través de los Coplademun, los Consejos de Desarrollo y las Organizaciones Vecinales, pero con el paso

<sup>8</sup>Este estudio regionalizó los municipios mexicanos tomando como referencia el ejercicio realizado por Ziccardi (2002) para el análisis de la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional: centro (553), golfo (174), noreste (90), noroeste (120), norte (259), occidente (305), península de Yucatán (127) y sur (769). La muestra se dividió según el índice de marginación de CONAPO (2005): 355 con muy alta marginación, 865 con alta, 486 con media, 420 con baja y 271 con muy baja marginación. Finalmente, los municipios fueron clasificados en metropolitanos, urbanos grandes, urbanos medianos, urbanos pequeños, mixtos y rurales.

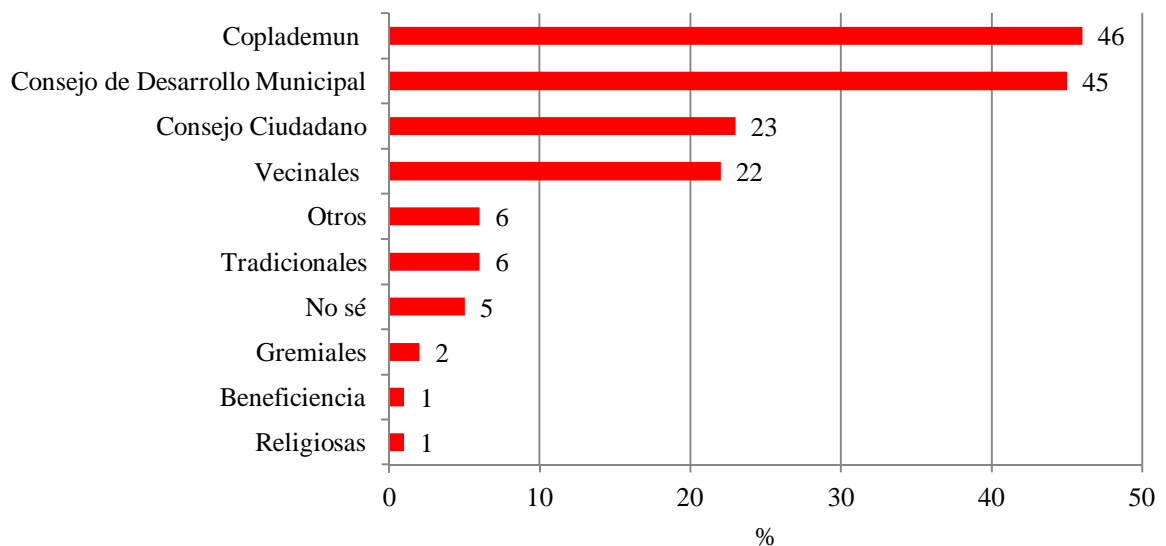


del tiempo las relaciones entre gobierno-sociedad no mejoraron, la animación social se estancó y la dinámica participativa fue absorbida por los instrumentos institucionales.

En consecuencia, el diseño de los instrumentos participativos en el FISM, resultado de la experiencia histórica de gobierno, cuenta con características que disminuyen el grado de participación en los procesos de asignación, implementación y rendición de cuentas. Una de esas características está relacionada con la institucionalización de la participación, como vimos en el marco teórico, este proceso busca materializar en leyes y reglamentos los instrumentos de participación que en determinadas condiciones sociales, económicas y políticas han sido exitosos Edgerton et al. (2000). No en caso contrario, como sucedió en el FISM, que a partir de instrumentos institucionales se busca generar oportunidades de participación en lugares donde, paradójicamente, no las hay.

El argumento anterior se fortalece con los resultados que arroja la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal (2009), los cuales muestran que la ciudadanía participa en los procesos del FISM principalmente a través de los Coplademun y los Consejos de Desarrollo Municipal (Gráfica 2). Como se dijo anteriormente, éstos instrumentos se caracterizan también por su falta de convocatoria y representatividad (Díaz y Ortiz, 2011; Cabrero y Zabaleta, 2011; García y Bronsoler, 2008).

Gráfica 2. Instancias mediante las cuales participa la ciudadanía en la definición de obras y acciones que se realizan con recursos del FISM

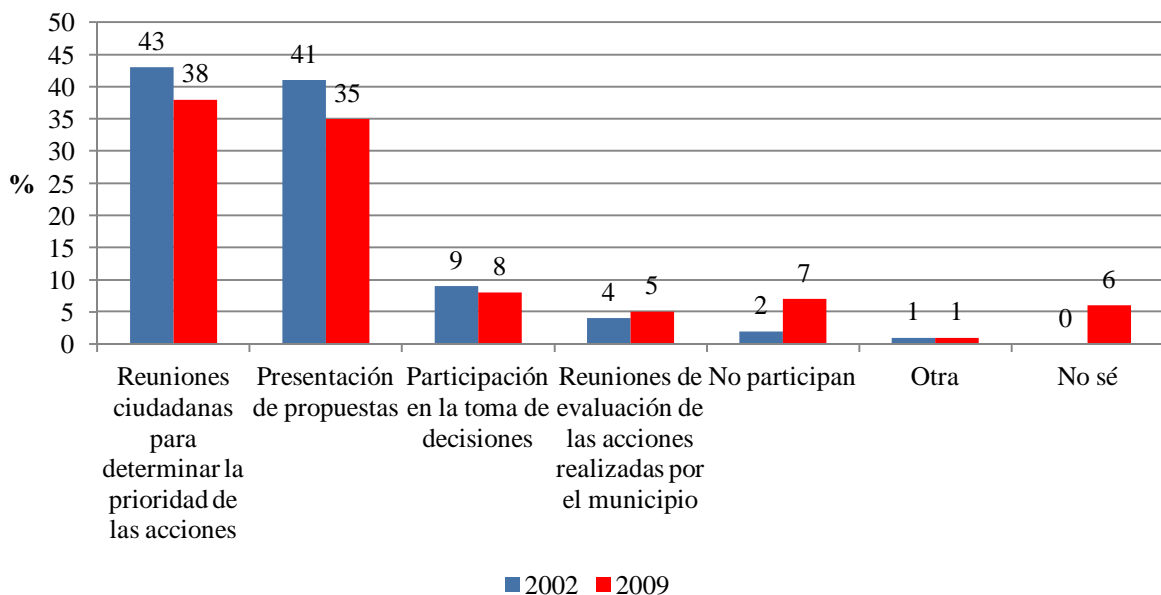


Fuente: tomada de Díaz y Ortiz (2010)

De acuerdo con Front (2004) existen al menos tres mecanismos de participación, estos son, un conjunto de instrumentos que privilegian la interlocución y el dialogo (consultivos), la discusión y la capacidad de decidir (deliberativos), y la participación directa en las decisiones (directos). Bajo esta clasificación, aunque los Coplademun y los Consejos de Desarrollo cumplen funciones consultivas se identifican más con los instrumentos deliberativos, en tanto sirven para analizar, discutir y proponer la asignación e implementación del FISM, pero hasta un nivel colaborativo porque la mayoría de las decisiones son tomadas por el cabildo (Ziccardi, 2004).

Ahora bien, el marco teórico-conceptual que construimos a partir de Arnstein (1969) indica que la participación ciudadana será efectiva en tanto las personas tengan la posibilidad total o parcial de influir en las decisiones. Dicha posibilidad es materializada a través de instrumentos participativos, innovaciones democráticas según Smith (2009), que buscan relacionar a los ciudadanos con el gobierno. Esto indica que la intensidad de la participación es otra característica importante a la hora de evaluar los instrumentos. Como se puede observar en la gráfica 3, la intensidad de la participación en el FISM no solo ha ido disminuyendo con el tiempo, sino también es limitada a niveles de “Fachada” (Arnstein, 1969) y en muy pocos casos la participación se involucra en la toma de decisiones.

Gráfica 3. Evolución de la intensidad de la participación en la definición de obras y acciones que se realizan con los recursos del FISM (2002 y 2009)



Fuente: tomada de Díaz y Ortiz (2011)

Finalmente, la participación ciudadana en el fondo de estudio no puede estar limitada a los instrumentos institucionales, menor aún, si éstos ofrecen remotas oportunidades a los ciudadanos para intervenir en las decisiones públicas: “sólo en 5 por ciento de los municipios el involucramiento de la ciudadanía en actividades de evaluación y control aparece como una de las tres principales; únicamente 20 por ciento de los municipios cuenta con mecanismos de control social, y los mecanismos de comunicación con la ciudadanía como parte de las funciones de planeación y evaluación son escasos” (Díaz y Ortiz, 2011: 415).

## 2.5 Conclusiones preliminares

A partir de la literatura disponible, se ha presentado en este capítulo un panorama general sobre el origen y la actualidad de las aportaciones para la infraestructura social transferidas a los municipios mexicanos, con especial énfasis, en la dinámica de desarrollo local y participación ciudadana que pretende consolidar. Hemos abordado el análisis del FISM como resultado de un proceso histórico de políticas de descentralización impulsadas por diferentes gobiernos. En otras palabras, como producto de la continuación y mejoramiento de políticas existentes en gran medida heredadas por administraciones anteriores. Sin embargo, es importante reconocer que la evolución histórica de este fondo también pudo ser resultado de la creciente demanda de recursos por parte de los gobiernos locales y el empuje ciudadano por procesos más transparentes y democráticos.

Las características participativas de este fondo tienen su antecedente en diversos instrumentos institucionales creados principalmente desde 1970, con el objetivo de involucrar a la ciudadanía en la planeación y ejecución de políticas para el desarrollo. Empero, estos instrumentos continuaron siendo presididos por los gobernadores y los presidentes municipales, aspecto que heredó el diseño institucional del FISM en 1996. En consecuencia, este instrumento ha producido un eslabón débil ahí donde el gobierno pretende relacionarse con los ciudadanos.

En efecto, tanto el marco jurídico actual como las evaluaciones realizadas a este fondo, proponen poco para mejorar la relación gobierno-sociedad. En este capítulo hemos visto como se avanzó de transferir recursos mediante convenios entre el presidente y los

gobernadores hacia un federalismo hacendario, señalamos la manera en que se pasó de fomentar una participación directa mediante instrumentos inducidos y controlados (por ejemplo, los Comités de Solidaridad) a la institucionalización en 1997 de instrumentos participativos con soporte legal, administrativo y financiero; finalmente, describimos la evolución del marco jurídico que inició por garantizar una distribución más equitativa de los recursos, hasta los esfuerzos recientes por reorganizar la administración pública y el reparto de responsabilidades entre instituciones en materia de transparencia, evaluación y rendición de cuentas. En contraparte, se desconocen o no existen, los esfuerzos por fortalecer el carácter participativo del FISM a través de legislación, evaluaciones o investigaciones científicas.

Tres preguntas aún quedan pendientes: la primera relacionada con la descentralización ¿qué tanto se trata de un fondo municipal? Las evaluaciones consultadas indican que el diseño institucional de las aportaciones federales y el proceso descentralizador de los recursos, puede limitar la capacidad de acción de los gobiernos municipales en la tarea de hacer frente a sus necesidades concretas, esto gracias a que los recursos son destinados para cumplir con los intereses nacionales.

La segunda pregunta ligada al objetivo de la presente tesis: ¿qué tanto la participación en el fondo contribuye al desarrollo municipal? Cuando el FISM llega a los municipios el cumplimiento de las metas depende de muchas variables. En primer lugar, la asignación de este fondo en el nivel municipal depende de si los Coplademun cuentan con los recursos y el conocimiento necesario para aplicar la fórmula utilizada por el gobierno federal. En segundo lugar, cuando las necesidades de la población son identificadas, éstas tienen que sortear factores políticos para que puedan traducirse en obras y acciones concretas, porque la mayoría de las decisiones son tomadas por el cabildo municipal. Por otro lado, también influyen las capacidades que tienen los ayuntamientos para informar y promover la participación de los ciudadanos, a su vez, esto último depende de los recursos, intereses y disponibilidad de tiempo que tienen los ciudadanos para participar.

Finalmente ¿Por qué investigar la participación ciudadana en una política donde parece no existir tal participación? Consideramos que el diseño de los instrumentos participativos influye en el éxito o fracaso de políticas cuyo objetivo es vincular a los ciudadanos en la

actividad de gobierno. En ese sentido, las características del instrumento participativo deben ser pensadas de tal modo que permitan crear sinergias entre los gobernantes y los gobernados. Es precisamente aquí donde nuestra investigación adquiere razón de ser. La evidencia empírica indica que el diseño del FISM es limitado a instrumentos institucionales, lo que provoca en el tiempo una disminución de la intensidad de la participación ciudadana en los procesos de asignación, implementación y rendición de cuentas. Es por eso que nuestra investigación pretende fortalecer la parte débil del fondo: la participación ciudadana que tiende a disminuir y discutir su relación con el desarrollo.

### **CAPÍTULO 3. METODOLOGÍA: PROPUESTA DE ANÁLISIS DEL IMPACTO DE LA PARTICIPACIÓN EN LAS DECISIONES DE OBRA PÚBLICA MUNICIPAL**

Este capítulo describe la metodología utilizada en la presente investigación y abarca desde la construcción conceptual (justificación del tema de investigación, búsqueda y consulta de la bibliografía y criterios para la selección de los casos en su ámbito temporal y espacial), hasta el diseño, aplicación y análisis de los instrumentos de colecta de información. Vale la pena recordar, que el objetivo de este trabajo es conocer el impacto de la participación ciudadana en el fondo FISM administrado directamente por los municipios para promover obras de infraestructura social básica, por lo que consideramos apropiado emplear los métodos longitudinal y comparativo de casos.

El texto inicia con una breve descripción de las fuentes de información consultadas. Después, se explican los criterios de selección temporal y espacial de los casos de estudio, y termina con la justificación de los métodos. Posteriormente se presenta una caracterización geográfica, socioeconómica y sociopolítica de los municipios analizados. Finalmente, se puntualizan los ejes de la entrevista aplicada que en parte se retomaron de las variables y metodologías utilizadas en trabajos similares.

#### **3.1 ¿Qué estudiamos?**

El FISM, también conocido por los administradores públicos municipales como “El Fondo III”, es una estrategia del gobierno federal de combate a la pobreza que mediante la transferencia de responsabilidades y recursos a los gobiernos locales busca incrementar la infraestructura social básica. Desde 1997, aunque con antecedentes que vienen de 1970, este fondo pone énfasis en la participación de los ciudadanos tanto en la asignación y ejecución de los recursos como en la evaluación y fiscalización de los mismos. Es su intención participativa la razón por la cual investigamos esta estrategia.

Acorde con las teorías del desarrollo local y la descentralización, el FISM es administrado directamente por los municipios. No obstante, el marco jurídico institucional no deja claro qué tanto es un recurso federal y qué tanto municipal, debido a que prevalecen el control y seguimiento en función de las pautas federales. Asimismo, el impacto de la participación en los procesos del fondo y en el modelo de desarrollo municipal son dos temas que se han estudiado con poca regularidad.

Ahora bien ¿por qué en Nayarit? Como lo abordamos en el capítulo anterior, últimamente se ha estudiado el FISM a partir de las encuestas municipales de INEGI y mediante evaluaciones realizadas por organizaciones civiles y gubernamentales, que si bien arrojan luz sobre la experiencia participativa en los municipios también recomiendan promover investigaciones del fondo en cualquier parte del país. En este sentido, si bien el estado de Nayarit no cuenta con los niveles de rezago social y marginación más altos en México, entre los municipios de la entidad existen enormes disparidades, es decir, municipios que van desde altos niveles de rezago social y marginación hasta los más bajos.

Esta situación de disparidades, representa un punto de partida idóneo para inferir situaciones de dependencia del fondo en lo que a recursos municipales se refiere y por tanto posible mayor incidencia de procesos de participación en su funcionamiento. Aunado a lo anterior, encuentro justificación por ser mi lugar de origen, y en ese sentido, contar con mayores antecedentes sobre las dinámicas locales para analizar lo que sucede en estos municipios ya que los procesos de participación se ven influenciados por numerosos elementos culturales de carácter intangible.

### 3.2 ¿Cómo lo estudiamos?

Por la complejidad del objeto de estudio y su relación con el contexto político, social y económico en cada municipio, *el método longitudinal* es adecuado para encontrar regularidades en el impacto de la participación ciudadana en el FISM. Esto significó ampliar nuestra percepción sobre cómo opera el fondo y el papel de los instrumentos participativos en el cumplimiento de los objetivos. Es por ello que, aunque la investigación se centró en un

periodo de gobierno municipal, también se analizó la información disponible sobre el funcionamiento del fondo en años anteriores.

Por otro lado, la contrastación de nuestra hipótesis depende de múltiples variables relacionadas con las capacidades de los gobiernos municipales, la disponibilidad de los ciudadanos a participar y la calidad y características de los instrumentos de participación institucionales, por lo que el *método comparativo de casos* permitió analizar la diversidad de situaciones que pudieran presentarse y proponer interpretaciones con rigor científico. Además la revisión de casos también contribuyó a identificar ciertas peculiaridades de los sistemas municipales analizados.

La estrategia para conocer el impacto de la participación ciudadana en el FISM se diseñó a partir de la propuesta metodológica y variables propuestas por Cabrero (2005) y Fernández (2007), autores que realizaron trabajos muy detallados sobre desarrollo local y participación ciudadana.

### 3.2.1 Criterios para la selección de los casos

Esta investigación retomó los casos de los municipios de Santiago Ixcuintla y Rosamorada. En orden de importancia la selección de éstos se basó en: i) el porcentaje de ingresos que reciben del FISM bajo el supuesto de que a mayor ingreso, mayor es la propensión a promover la participación; ii) similares condiciones de marginalidad que permitieran hacer una comparación entre municipios; y iii) la ubicación geográfica en la entidad federativa, en este caso, la región norte. Para cumplir con dichos criterios, se realizó un análisis exploratorio con el fin de clasificar a los municipios según su grado de rezago social y marginación, y describir la distribución del fondo en la entidad, proceso que se muestra a continuación.

CONEVAL (2010) indica que Nayarit tiene un grado bajo de rezago social y ocupa el decimo séptimo lugar a nivel nacional. No obstante, sus municipios presentan una heterogeneidad en el grado de rezago social, es decir, municipios que van de los niveles más bajos hasta los más altos. En efecto, la misma fuente señala que El Nayar es el único



municipio con muy alto grado de rezago social en la entidad y ocupa el cuarto lugar a nivel nacional. A este municipio le siguen La Yesca y Huajicori con un alto grado de rezago social, posteriormente Jala y Ruíz con bajo nivel y finalmente, los municipios de Tepic, Rosamorada, Santiago Ixcuintla, Tecuala, Compostela, Bahía de Banderas, Acaponeta, Ixtlán del Río, Xalisco, Santa María del Oro, San Blas, Tuxpan, Ahuacatlán, Amatlán de Cañas y San Pedro Lagunillas.

Aunque esta entidad federativa ocupa el decimo segundo lugar con un grado medio de marginación, según CONAPO (2005), una mirada a sus municipios demuestra una heterogeneidad similar a la indicada por el grado de marginación descrito anteriormente. De la misma fuente se destaca que los municipios con alto grado de marginación en ese estado son El Nayar, La Yesca y Huajicori; con grado medio aparecen los municipios de Rosamorada, Santiago Ixcuintla, Jala, Ruíz, Santa María del Oro y Amatlán de Cañas; posteriormente con grado bajo Tecuala, Compostela, Acaponeta, San Blas, Tuxpan, Ahuacatlán y San Pedro Lagunillas; y finalmente un grado muy bajo de marginación los municipios de Tepic, Bahía de Banderas, Ixtlán del Río y Xalisco.

Cuadro 1. Porcentaje promedio municipal del FISM, según grado de marginación y rezago social (2004-2011).

Municipio	% promedio	CONAPO 2005		CONEVAL 2010	
	FISM 2004-2011	Índice de Marginación	Grado	Índice de Rezago Social	Grado
El Nayar	16.3	3.250698269	Muy Alto	3.516006	Muy alto
Tepic	14.1	-1.664815235	Muy bajo	-1.522236	Muy bajo
Rosamorada	8.9	-0.167778544	Medio	-0.77683	Muy bajo
Santiago Ixcuintla	8.1	-0.559814503	Medio	-0.9315283	Muy bajo
Tecuala	6.0	-0.721415154	Bajo	-0.8838448	Muy bajo
Compostela	5.2	-0.876777749	Bajo	-1.048475	Muy bajo
Bahía de Banderas	4.9	-1.268019956	Muy bajo	-1.246077	Muy bajo
La Yesca	4.7	1.521848121	Muy Alto	1.528477	Alto
Acaponeta	4.3	-0.709296088	Bajo	-0.9386669	Muy bajo
Huajicori	4.0	1.29296984	Muy Alto	1.082515	Alto
Jala	3.7	-0.332851805	Medio	-0.4203038	Bajo
Ruíz	3.4	-0.327751527	Medio	-0.5668108	Bajo
Ixtlán del Río	2.6	-1.22332824	Muy bajo	-1.256364	Muy bajo
Xalisco	2.5	-1.344634134	Muy bajo	-1.471016	Muy bajo
Santa María del Oro	2.2	-0.380787516	Medio	-0.7453336	Muy bajo
San Blas	2.2	-0.650095616	Bajo	-0.8972792	Muy bajo
Tuxpan	2.1	-0.957518785	Bajo	-1.032043	Muy bajo
Ahuacatlán	2.0	-0.937162611	Bajo	-1.242054	Muy bajo
Amatlán de Cañas	1.8	-0.588753655	Medio	-1.1255	Muy bajo
San Pedro Lagunillas	1.0	-0.683186827	Bajo	-1.183381	Muy bajo

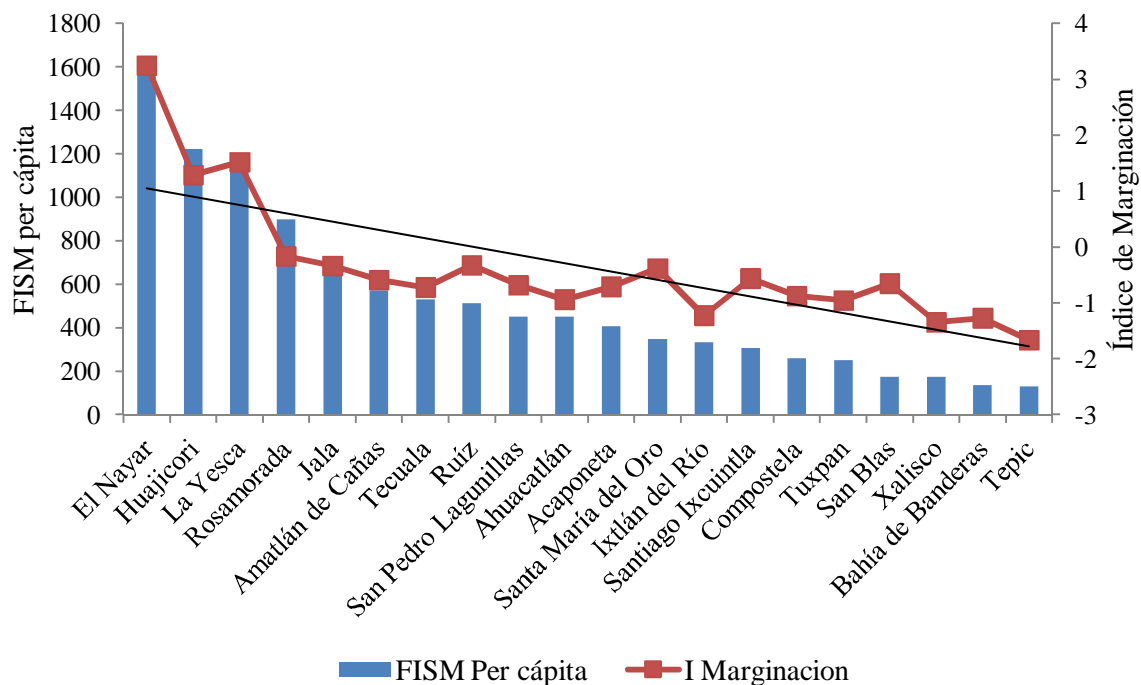
Fuente: Elaboración propia a partir de los acuerdos publicados en el Periódico Oficial del Estado de Nayarit, CONAPO (2005) y CONEVAL (2010).

Sin ser casos extremos, los municipios seleccionados tienen características socioeconómicas más o menos similares: desde 2004 reciben anualmente entre 8 y 9 por ciento del FISM que recibe el Estado, presentan grado medio de marginación y ambos están ubicados en la zona norte de la entidad federativa.

En el cuadro 5 no es clara la asociación entre mayor porcentaje de recursos y mayores índices de marginación, a causa del elemento poblacional de la fórmula para la distribución de los recursos. Por ello, en este apartado se recomienda evaluar el carácter distributivo del fondo en los municipios a partir de la cantidad de recursos per cápita que reciben. Consideramos que este análisis exploratorio serviría para ampliar o mejorar la selección de los casos en futuras investigaciones sobre el FISM.

Derivado de este análisis se pudo determinar que, por lo menos desde 2004, se distribuyen más recursos a los municipios con mayores niveles de marginación, según los parámetros de CONAPO (2005). En la gráfica 4 podemos observar que dicha distribución sigue una asociación positiva con este índice (coeficiente de correlación= 0.94).

Gráfica 1. FISM Per cápita Nayarit 2011 frente a Índice de Marginación 2005 (CONAPO)

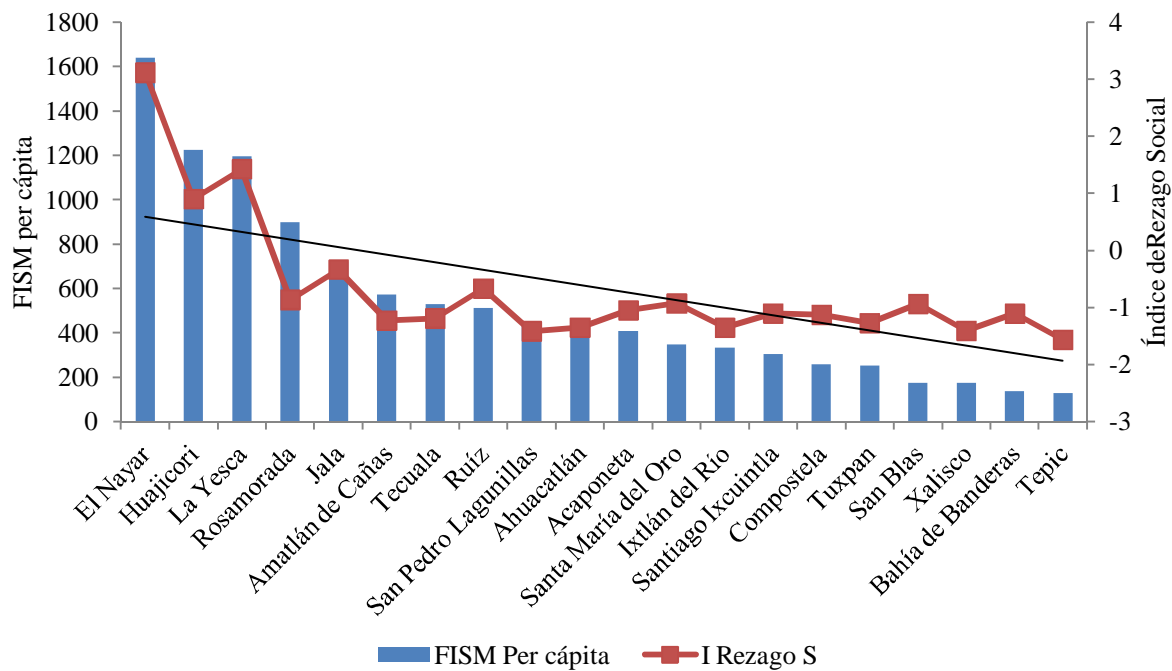


Fuente: elaboración propia a partir de la distribución del FISM en Nayarit (2011) y CONAPO (2005).

Como se muestra en la gráfica 5, algo semejante ocurre al comparar la asignación per cápita del FISM con el Índice de Rezago Social de CONEVAL en 2010 (coeficiente de correlación= 0.91). Esto permitió concluir que la aplicación de la fórmula asegura una eficiente distribución de los recursos hacia los municipios de Nayarit con mayores niveles de marginación y rezago social.

En este punto es necesario aclarar que por cuestiones de accesibilidad, se consideró poco factible realizar la investigación en los municipios de El Nayar, Huajicori y la Yesca, los cuales cuentan con mayores niveles de marginación y rezago social. Así, se seleccionó a Rosamorada por la cantidad de recursos que recibe por lo menos desde 2004 (900 pesos por habitante). Para seleccionar el segundo municipio se observó que Ruíz y Santiago Ixcuintla presentaban niveles de marginación y cercanía similares al primer municipio (dadas las condiciones de temporalidad y recursos de la investigación). No obstante, el elemento determinante para la selección del segundo caso fue el porcentaje promedio de recursos del fondo que recibe Santiago Ixcuintla por lo menos desde 2004 (8.1).

Gráfica 2. FISM Per Cápita Nayarit 2011 frente a Índice de Rezago Social 2010 (CONEVAL)



Fuente: elaboración propia a partir de la distribución del FISM en Nayarit (2011) y CONEVAL (2010)

### 3.2.2 Fuentes de Información

La entrevista, como parte de la investigación cualitativa, sirve para examinar a profundidad las características de un pequeño número de casos. En esta investigación se aplicaron 13 entrevistas semiestructuradas para consultar a los responsables directos del FISM sobre la participación ciudadana y el desarrollo de la infraestructura social municipal: directores, integrantes y concejales de los Coplademun; y en el gobierno estatal se entrevistó a los responsables del Órgano de Fiscalización del Estado de Nayarit.

La observación de los procesos internos en cada administración municipal y las entrevistas a los actores involucrados, ampliaron nuestro conocimiento sobre cómo opera el FISM en la práctica y el funcionamiento real de los instrumentos participativos. Además permitió valorar el grado de influencia relativo en el proceso de toma de decisiones de la *Federación, el Municipio y la Ciudadanía*, respectivamente.

La entrevista semiestructurada se dividió en siete ejes: i) Perfil del responsable del FISM; ii) Recursos Humanos y Materiales; iii) Necesidades de Desarrollo; iv) Conocimiento del FISM; v) Descentralización y Fiscalización de los Recursos; vi) Toma de decisiones; y vii) Participación ciudadana. Estos ejes rescatan las capacidades de los ayuntamientos para promover instrumentos participativos e identifican las relaciones decisivas sobre la planeación y ejecución de obras-acciones del fondo.

En primera instancia, la revisión bibliográfica y las evaluaciones consultadas describían la ausencia de participación en el fondo estudiado, por lo que dirigimos la entrevista a los responsables directos de los procesos. No obstante, el diseño de la investigación consideró importante que, en la medida de las posibilidades, se pudieran rescatar las experiencias participativas de los municipios.

Los instrumentos metodológicos se ampliaron para dar voz a las personas que intervinieron en la priorización y concertación de obras públicas relacionadas con el FISM. En Santiago Ixcuintla se entrevistó a las siguientes personas: Arq. Arath Valenzuela Tapia (Director de Coplademun 2011-2014); Arq. Carlos Morales (Director de Coplademun 2008-2009); Claudia Olivier Jiménez González (Directora de Desarrollo Social 2008-Actualidad y responsable de la estrategia de participación en la elaboración del Plan Municipal de

Desarrollo 2008-2011 y 2011-2014); y se realizaron entrevistas no estructuradas a la Profa. Gloria Pérez Arellano (Concejal Ciudadano 2008-Actualidad) y la Sra. Marina García (Concejal Ciudadano 2011-2014).

Por su parte, en Rosamorada las entrevistas se aplicaron a los siguientes informantes: Lic. Víctor Flores Ramírez (Director de Coplademun Rosamorada 2011-2014); Ismael Cervantes Camacho (Concertador de Obra Pública Rosamorada 2011-2014 y responsable de la estrategia de participación en la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo 2011-2014); Prof. José María Becerra Mercado (Subdirector de Desarrollo Rural Sustentable Rosamorada 2011-2014); y entrevistas no estructuradas al Sr. Ismael Flores Gómez (Comisariado Ejidal de Chilapa, Concejal Ciudadano y miembro del Comité de Desarrollo Rural Sustentable 2011-2014) y Lic. Román Villegas Delgado (Presidente de la Asociación Nuevo Nayarit y colaborador del Comité de Desarrollo Rural Sustentable 2011-2014).

En el Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Nayarit se entrevistó a los directores: Ing. Jesús Eduardo Suárez Jiménez (Director de Auditoría a Infraestructura Estatal y Municipal); Lic. Isaac Delgado García (Director de Auditoría de Evaluación del Desempeño); Lic. Raúl Rosales Rosas (Director General de la Unidad Jurídica). Los tres entrevistados permanecen en la institución desde su creación en el año 2001.

Por otro lado, se solicitó información a los municipios sobre el ejercicio y rendición de cuentas del FISM a través de *Ley de Acceso a la Información Pública Gubernamental*. En principio, se hizo una revisión del marco jurídico nacional y local en la materia con el objetivo de conocer cómo opera el instrumento en la práctica y valorar las posibilidades que tienen los ciudadanos de acceder a la información del fondo.

A lo largo de la investigación, se realizó un análisis de escritorio durante el cual se consultaron fuentes secundarias relacionadas con información histórica, estadísticas de cobertura de servicios básicos, el sistema político a través de los procesos electorales y las características socioeconómicas de los municipios. Asimismo, se estudiaron documentos vinculados con el manejo del FISM en cada municipio durante el periodo de gobierno 2008-2011 entre los que están: planes de desarrollo municipales, programas de infraestructura social, reglamentos, e instrumentos de participación y fiscalización de los recursos. Esta

información sirvió para identificar las necesidades de infraestructura social básica, las características socio-económicas de la población y contrastarlas con las prioridades ciudadanas reconocidas en las obras-acciones del FISM y en la planeación municipal.

Cuadro 2. Fuentes Secundarias Consultadas.

<b>Documentos</b>	<b>Periodos de referencia</b>	<b>Fuente</b>
Acuerdo de distribución del fondo para la infraestructura social municipal entre los municipios del estado de Nayarit	Ejercicios fiscales de 2004 a 2011.	Periódico oficial del Estado de Nayarit.
Acuerdo por el que se da a conocer los municipios del estado de Nayarit, dependencias del ejecutivo y organismos descentralizados, la distribución y calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal 2004, de los recursos correspondientes al ramo 33, aportaciones federales para entidades federativas y municipios	Ejercicios fiscales de 2004 a 2011.	Periódico oficial del Estado de Nayarit.
Revista "Federalismo hacendario".	Noviembre-Diciembre 2009 Marzo-Abril 2010 Julio-Agosto 2010 Marzo-Abril 2011 Mayo-Junio 2011 Julio-Agosto 2011 Septiembre-Octubre 2011 Noviembre-Diciembre 2011 Enero-Febrero 2012 Marzo-Abril 2012	Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas (INDETEC), Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.
Revista "Hacienda Municipal".	Octubre-Diciembre 2009 Enero-Marzo 2010 Abril-Junio 2010 Octubre-Diciembre 2010 Julio-Septiembre 2011	Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas (INDETEC)
Revista "trimestre fiscal"	Septiembre 2010 Abril-Junio 2011 Julio-Septiembre 2011	Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas (INDETEC)
Listado Nominal por municipios	1996, 1999, 2002, 2005, 2008.	Instituto Estatal Electoral del estado de Nayarit.
Resultados de la elección a presidente municipal y síndico	2008 y 2011.	Instituto Estatal Electoral del estado de Nayarit.
Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos	Última reforma publicada DOF 09-02-2012	Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
Código fiscal de la federación	Última reforma publicada DOF 12-12-2011	Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
Ley de coordinación fiscal	Publicada DOF 24-06-2009	Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
Ley de Planeación	Publicada DOF 05-01-1983	Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
Ley Federal del Presupuesto y	Publicada DOF 30-03-2006	Cámara de Diputados del H.

Responsabilidad Hacendaria		Congreso de la Unión.
Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública	Publicada DOF 11-06-2002	Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
Ley General de Desarrollo Social	Publicada DOF 20-01-2004	Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
Presupuesto de Egresos de la Federación	Ejercicio Fiscal 2012	Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
Lineamientos para informar sobre el ejercicio, destino y resultados de los recursos federales transferidos a las entidades federativas.	Publicada DOF 25-02-2008	Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
Lineamientos generales de operación para la entrega de los recursos del Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	Publicada DOF 21-01-2008	Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
Acuerdo que tiene por objeto dar cumplimiento a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 34 de la Ley de Coordinación Fiscal.	Proyectos de presupuestos de egreso de la federación para los ejercicios fiscales de 2003 a 2012 (DOF)	Secretaría de Desarrollo Social
Lineamientos generales de operación para la entrega de los recursos del Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades federativas y Municipios	Publicado en el DOF el 21-01-2008	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social	Publicado en el DOF el 19-07-2004	Presidencia de la República
Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Nayarit	Última reforma publicada en el periódico oficial el 04-07-2007	H. Congreso del Estado de Nayarit.
Ley de adquisiciones, arrendamientos, servicios y almacenes del estado de Nayarit	Última reforma publicada en el periódico oficial el 25-09-2010	H. Congreso del Estado de Nayarit.
Ley de coordinación fiscal y de gasto público del estado de Nayarit	Última reforma publicada en el periódico oficial el 19-09-2009	H. Congreso del Estado de Nayarit.
Ley de hacienda municipal del estado de Nayarit	Última reforma publicada en el periódico oficial el 15-12-2007	H. Congreso del Estado de Nayarit.
Ley de obra pública del estado de Nayarit	19 de Abril de 1995	H. Congreso del Estado de Nayarit.
Ley de planeación del estado de Nayarit	30 de Julio de 1997	H. Congreso del Estado de Nayarit.
Ley de responsabilidades de los servidores públicos del estado de Nayarit	01 de Febrero de 1984	H. Congreso del Estado de Nayarit.
Ley del órgano de fiscalización superior del estado	27 de diciembre de 2000	H. Congreso del Estado de Nayarit.
Ley Electoral del Estado Libre y Soberano de Nayarit	04 de agosto de 2010	H. Congreso del Estado de Nayarit.
Ley Municipal del Estado de Nayarit	04 de agosto de 2001	H. Congreso del Estado de Nayarit
Presupuestos de Egresos Municipales	2004 a 2012	H. Congreso del Estado de Nayarit
Informe del resultado de fiscalización. Análisis de las	Cuenta Pública 2008	H. Congreso del Estado de Nayarit. Órgano de

finanzas públicas municipales.		Fiscalización Superior.
Informes de resultados de fiscalización del Municipio de Rosamorada.	Cuentas públicas de 2002 a 2010	H. Congreso del Estado de Nayarit. Órgano de Fiscalización Superior.
Informes de resultados de fiscalización del Municipio de Santiago Ixcuintla.	Cuentas públicas de 2002 a 2010	H. Congreso del Estado de Nayarit. Órgano de Fiscalización Superior.
Ley de ingresos para la municipalidad del Municipio de Rosamorada	Ejercicios Fiscales 2004 a 2012	H. Congreso del Estado de Nayarit.
Ley de ingresos para la municipalidad del Municipio de Santiago Ixcuintla.	Ejercicios Fiscales 2004 a 2012	H. Congreso del Estado de Nayarit.
Planes Municipales de Desarrollo del Municipio de Rosamorada	Administración 2005-2008 y 2008-2011	H. Congreso del Estado de Nayarit.
Planes Municipales de Desarrollo del Municipio de Santiago Ixcuintla	Administración 2005-2008 y 2008-2011	H. Congreso del Estado de Nayarit.
Leyes de Ingresos para la Municipalidad de Rosamorada	Ejercicios fiscales de 2004 a 2012	H. Congreso del Estado de Nayarit.
Leyes de Ingresos para la Municipalidad de Santiago Ixcuintla.	Ejercicios fiscales de 2004 a 2012	H. Congreso del Estado de Nayarit.
Reportes trimestrales sobre el ejercicio del FISM en los municipios de Nayarit.	2008 a 2011	Secretaría de Desarrollo Económico
Análisis de las Finanzas Públicas Municipales de Santiago Ixcuintla	2003 a 2010	Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Nayarit
Análisis de las Finanzas Públicas Municipales de Rosamorada	2003 a 2010	Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Nayarit
Resultados de la Fiscalización de la Cuenta Pública de Santiago Ixcuintla	2003 a 2010	Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Nayarit
Resultados de la Fiscalización de la Cuenta Pública de Santiago Ixcuintla	2003 a 2010	Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Nayarit

Fuente: elaboración propia

### 3.3 Limitaciones de la investigación

En esta sección se esbozan los alcances de la presente tesis y las limitaciones identificadas a lo largo de la investigación. Si la aplicación del método científico hace que las ciencias sociales sean en efecto ciencias, la descripción de las restricciones también contribuye al avance de las ciencias sociales y a acotar la capacidad explicativa de una investigación. Además, este ejercicio crítico se realiza con el objetivo de exponer antecedentes útiles para investigaciones similares que pudieran desarrollarse posteriormente.

En primer lugar, no se estudiaron las características de los ciudadanos que participaron en la priorización y concertación de obras públicas. En otras palabras, esta investigación no



contiene información detallada sobre los perfiles socioeconómicos, sociopolíticos y sociodemográficos de los ciudadanos que participaron en los procesos del FISM y en los municipios estudiados, a pesar de que esta información podría ser muy relevante para interpretar mejor los resultados obtenidos.

La participación ciudadana en la priorización de obra pública se promueve cada tres años para la elaboración del plan municipal de desarrollo y en el caso de la concertación de obra pública, las autoridades municipales convocan a los ciudadanos regularmente una semana antes de iniciar los trabajos de cada obra. En estas circunstancias, no fue posible estar presente en el momento de los procesos antes descritos y además las autoridades locales no registran sistemáticamente la información relacionada con el perfil de los participantes.

En segundo lugar, por ser una investigación de dos casos carece de la amplitud, suficiente para hacer generalizaciones. Habría sido interesante incluir municipios de diversas tipologías, tamaños o incluso de otras regiones del estado o país, sin embargo parte de la metodología propuesta podría aplicarse a estudiar un universo mayor de municipios para probar la propuesta. En este momento se considera importante aclarar que las conclusiones derivadas de esta tesis se refieren a municipios con características concretas, las cuales fueron descritas en este capítulo.

En tercer lugar, paradójicamente relacionado con los objetivos de la investigación, la entrevista semiestructurada contiene pocas preguntas sobre participación ciudadana. Aunque no hay una regla sobre el número de preguntas que debe contener una entrevista, reconocemos el déficit de peso atribuido a la participación ciudadana en el diseño de dicho instrumento. En contraste, este déficit se superó con entrevistas no estructuradas que permitieron conocer la dinámica de participación y los instrumentos diseñados para esa participación.

En otro orden de ideas, los documentos sobre la distribución del FISM están disponibles en los medios de difusión oficiales en la federación a partir de 2003 y en el estado desde 2004, lo que limitó el análisis exploratorio desde esa fecha a la actualidad. También, la documentación en que consta la fiscalización y evaluación del FISM en los municipios, datan

a la creación del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Nayarit en 2003, lo que impide conocer el ejercicio de los recursos en años anteriores.

La disponibilidad de información en los municipios estudiados fue prácticamente nula, dado que no existe control, seguimiento y conservación de la información que se genera en la administración municipal. Del mismo modo, este problema se agudiza al concluir los periodos de gobierno, acontecimiento que se suscitó en los ayuntamientos analizados. Por ello, tampoco fue posible diseñar un índice para ampliar nuestro análisis sobre el impacto de la participación ciudadana en el fondo y en los municipios analizados, ya que para lograrlo habría sido necesario participar en el proceso completo como observador y generar la información necesaria para el índice que se había planteado como uno de los posibles resultados de esta investigación.

Finalmente, no fue posible entrevistar a los responsables del FISM en el periodo seleccionado a causa del cambio de gobierno municipal resultado del proceso electoral en Nayarit de 2011. Esta situación de falta de información se agudizó por la alternancia política que experimentaron ambos municipios; en Rosamorada el gobierno pasó del PRD al PRI y viceversa en el caso de Santiago Ixcuintla.

## **CAPÍTULO 4. LA PARTICIPACION CIUDADANA EN EL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL**

Los Ayuntamientos de Rosamorada y Santiago Ixcuintla

En la región occidente de nuestro país, aproximadamente a 700 kilómetros de la Ciudad de México y con una población de 1, 084,979 habitantes<sup>1</sup>, se localiza el Estado de Nayarit, situado en una parte privilegiada de la costa del océano pacífico. Colinda al norte con Sinaloa y Durango; al sur con Durango, Zacatecas y Jalisco; al sur con Jalisco y el Océano Pacífico; y al oeste con el Océano Pacífico y Sinaloa.<sup>2</sup> Históricamente, la economía de Nayarit se ha concentrado en el sector primario, aunque en los últimos años el gobierno estatal promovió una política de desarrollo turístico en la parte sur que colinda con Puerto Vallarta que ha provocado el crecimiento de los sectores comercio y servicios en la entidad.

Desde 1917, año en que Nayarit se formó como Estado Libre y Soberano, Rosamorada y Santiago Ixcuintla son municipios que componen esta entidad federativa. Centrado en la experiencia de estos municipios, el presente capítulo tiene como objetivo describir el impacto de la participación ciudadana en el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM). Para tal propósito, se muestran los resultados del análisis de la participación ciudadana en la construcción de proyectos de infraestructura social y el papel de los Coplademun como instrumentos institucionales diseñados para traducir las demandas ciudadanas en obras y acciones de dicho fondo.

Rosamorada debe su nombre a un árbol frondoso que daba flores de color morado, objeto por el cual era identificado el territorio de este municipio en el México decimonónico. En 1883 se constituye legalmente como pueblo y diez años después se erige como cabecera municipal, una época en la que Nayarit era territorio de Jalisco, basado en un sistema político y social de hacendados. Si bien en el Nayarit contemporáneo proliferó el sector agrícola, principalmente

---

<sup>1</sup> Censo de Población y Vivienda (INEGI, 2010).

<sup>2</sup> Marco Geoestadístico del Estado de Nayarit (INEGI, 2000), en [http://mapserver.inegi.gob.mx/geografia/espanol/datosgeogra/basicos/estados/nay\\_geo.cfm](http://mapserver.inegi.gob.mx/geografia/espanol/datosgeogra/basicos/estados/nay_geo.cfm), consultado el 2 de Julio de 2012.

de algodón y tabaco, en Rosamorada han predominado organizaciones de pescadores sobre todo por la actividad camaronera que caracteriza a la zona.<sup>3</sup>

Ernesto Zedillo como presidente de México, sostuvo un encuentro con pueblos indígenas en Rosamorada a finales de agosto de 1995 y esto derivó en la construcción del Hospital General de Rosamorada en 1998. En los últimos años, el gobierno federal a través de la Comisión Nacional de Pueblos Indígenas (CDI), destinó recursos para dotar de infraestructura básica a los asentamientos indígenas del municipio.<sup>4</sup>

En lo que respecta a la participación social, en 1955 se iniciaron las gestiones para introducir la luz eléctrica en el municipio, obra pública que se construyó dos años más tarde, una cuarta parte del costo total de la obra fue financiada con recursos provenientes de la ciudadanía, principalmente por un grupo de mujeres que obtuvo fondos gracias al sorteo de rifles, estufas y venta de boletos en carreras de mulas.

Actualmente, este municipio cuenta con una población de 34,393 habitantes<sup>5</sup> y tiene las siguientes coordenadas extremas: latitud norte del paralelo 21° 50' al 22° 20' y del meridiano 104° 56' al 105° 38' de longitud oeste. Colinda al norte con los municipios de Tecuala y Acaponeta, al oriente con el municipio de El Nayar, al sur con los municipios de Ruiz y Tuxpan y al occidente con el municipio de Santiago Ixcuintla.

Rosamorada representa el 3.17 por ciento de la población del estado, de los cuales 50.78 por ciento son hombres y 49.22 mujeres. Asimismo, el 10.53 por ciento de la población vive en la cabecera municipal, es decir, 3620 habitantes. Por grupos de edad, resaltan dos sectores de la población: el primero conformado por la población entre los 15 y 59 años de edad que representan el 60.15 por ciento del total de habitantes en el municipio; el segundo, compuesto por aquellos habitantes que se encuentran entre los 0 y 14 años de edad, donde se concentra el 30.22 por ciento de la población total. El 9.52 por ciento restante lo conforman los adultos mayores, con edad de 60 años y más (INEGI, 2010).

---

<sup>3</sup> Ante las dificultades de acceder a las fuentes historiográficas directas de Rosamorada, la información histórica del municipio referenciada en este capítulo se tomó de Samaniega, 2004, *Historia General de Rosamorada*, El Nayarit, México.

<sup>4</sup> Según el Censo de Población y Vivienda (INEGI, 2010), en este municipio 1837 habitantes de tres años y más hablan alguna lengua indígena, cuyo asentamiento se centra mayormente en las localidades de Mojocuautila, San Juan Bautista y San Juan Corapan.

<sup>5</sup> Según información del Censo General de Población y Vivienda, realizado en 2005 por INEGI.

De la misma fuente también se destaca que sólo el 6.52 por ciento de la población de 15 años y más es analfabeta y el 0.33 por ciento de la población de 8 a 14 años no sabe leer y escribir. No obstante, el rezago de salud es mayor ya que 18.42 por ciento de los habitantes permanece sin derechohabiencia en una institución de salud pública.

Respecto a los servicios públicos básicos como el agua potable, el drenaje y la energía eléctrica, el censo de INEGI 2010 refleja que el 63.37 por ciento de las viviendas particulares cuenta con los tres servicios, 33.27 con al menos uno de ellos y 3.36 no tienen ninguno. Las viviendas particulares del municipio en 2010 presentan un porcentaje de rezago mayor en el agua entubada (9.83), después en el drenaje (7.85) y por último en la energía eléctrica (2.70).

Asimismo, el censo del 2010 indica que el 31.75 por ciento de los habitantes representan la población económicamente activa, con una ocupación municipal del 94.03 por ciento, mayormente representada por la población masculina (74.61) respecto a la femenina (25.39).

En relación con las características sociopolíticas del municipio, actualmente Rosamorada es gobernado por la alianza PRI-PVEM-PANAL.<sup>6</sup> En la elección municipal de 2008 el gobierno de Rosamorada fue ocupado por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), siendo ésta la única alternancia registrada en la historia política del municipio. En promedio 23,762 ciudadanos conforman la lista nominal, esto es el 69.09 por ciento de la población total del municipio, considerando el tamaño poblacional del censo de 2010.<sup>7</sup>

En cuanto a la participación electoral, es decir, el número de personas que ejerció su voto por algún partido político, candidato no registrado o que anuló su voto, en Rosamorada existe un promedio de 13,263 votantes por elección celebrada desde 1996 a 2011 (55.82 por ciento promedio de la lista nominal). Finalmente, en este municipio se observó una menor participación electoral en 1996 con el 13 por ciento de la lista nominal y una mayor participación en 2011 con el 65.25 por ciento.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> En orden: Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y Partido Nueva Alianza (PANAL).

<sup>7</sup> Análisis propio a partir de la Lista Nominal por Municipios publicada por el Instituto Estatal Electoral de Nayarit (1996-2011), consultada el 22 de mayo de 2012 en el sitio web: <http://ieenayarit.org/>.

<sup>8</sup> Desafortunadamente, no se cuenta con referencias históricas para explicar por qué en 1996 se registró una baja participación electoral en Rosamorada. En cuanto a la elección de 2011, el gran porcentaje de participación se

Por su parte, el nombre de Santiago Ixcuintla proviene del Náhuatl *Itzcuintle, tlan*, “lugar de perros”, en calificativo a la raza canina Xoloitzcuintle que era común en esa zona. En 1829 por decreto constitucional Santiago Ixcuintla es elevado de Pueblo a Villa; la Villa pasó de 1,000 habitantes en 1834 a 10,500 en 1845, gracias al desarrollo agrícola del algodón en este territorio durante el siglo todo el siglo XIX.<sup>9</sup>

Porfirio Díaz se refugió en Santiago Ixcuintla a principios de 1870, tras su persecución por levantarse en armas contra de Benito Juárez. Fue precisamente este personaje quien durante su mandato elevó el rango de la localidad de Villa a Ciudad de Santiago Ixcuintla en 1910. El Santiago Ixcuintla contemporáneo se caracterizó por la producción de tabaco, una época que marcó un auge económico importante en el territorio, aspecto por el que este municipio obtuvo el sobrenombre “la costa de oro”. Puede decirse que, esta época terminó con el cierre de Tabamex en 1989.

Aunque la transición política en Santiago Ixcuintla se suscitó oficialmente en 1999 cuando La Alianza para el Cambio ganó la elección municipal al PRI, seis años atrás el Partido del Pueblo Nayarita (ligado al PRD) había tomado la presidencia municipal alegando fraude electoral e impidió la entrada al municipio del entonces gobernador de Nayarit Rigoberto Ochoa Zaragoza.

Santiago Ixcuintla cuenta con una población de 93,074 habitantes, se localiza en las coordenadas extremas del paralelo 21° 37' al 22° 16' de latitud norte y en el meridiano 104° 53' al 105° 39' de longitud oeste. Limita al norte con los municipios de Tecuala, Rosamorada, Ruiz y Tuxpan; al sur con San Blas; al oriente con los municipios de Tepic y El Nayar; y, al poniente con el Océano Pacífico.

Este municipio representa el 8.58 por ciento de la población del estado, con una población masculina de 50.64 por ciento sobre 49.36 de la población femenina. El 19.60 por ciento de los habitantes se concentra en la cabecera municipal, esto es, 18,291. Distribuidos por grupos de edad, el 62.48 por ciento de la población se encuentra entre los 15 y 59 años de edad,

---

debe probablemente a la fuerte disputa por los votos entre el PRD, partido político en el gobierno municipal y el PRI, partido político que predomina en la entidad federativa, siendo este último el ganador de la contienda.

<sup>9</sup> Ante las dificultades de acceder a las fuentes historiográficas directas de Santiago Ixcuintla, la información histórica del municipio referenciada en este capítulo se tomó de Samaniega, 2004, *Historia General de Santiago Ixcuintla*, El Nayarit, México.

28.22 por ciento entre los 0 y 14 años, y por último, el 9.22 por ciento de la población son adultos mayores (60 y más años) (INEGI, 2010).

Según el censo de INEGI (2010), sólo el 5.48 por ciento de los habitantes de 15 años y más es analfabeta y el 0.34 por ciento de la población de 8 a 14 años no sabe leer y escribir. Asimismo, este municipio presenta un rezago de salud similar al de Rosamorada con el 18.47 por ciento de la población sin derechohabiencia en los servicios de salud pública.

La misma fuente establece que el 50.55 por ciento de las viviendas particulares cuenta con los servicios de agua potable, drenaje y energía eléctrica, 48.35 por ciento cuenta con al menos uno de estos servicios y 1.10 no tienen ninguno. Las viviendas particulares del municipio en 2010 presentan un porcentaje de rezago mayor en el agua entubada (27.33), después en drenaje (4.01) y por último en la energía eléctrica (0.98).

Asimismo, el censo de INEGI (2010) demuestra que el 38.37 por ciento de los habitantes comprenden la población económicamente activa, con una ocupación del 95.88 por ciento, integrada en mayor medida por la población masculina (74.92) sobre la femenina (25.08).

Actualmente Santiago Ixcuintla es gobernado por el Partido de la Revolución Democrática (PRD). En la historia electoral de este municipio se han registrado dos alternancias políticas: la primera en 1999 mediante el triunfo de la Alianza para el Cambio con 19,761 votos (49.06 por ciento de la votación de ese año)<sup>10</sup> y la segunda que dio triunfo al actual gobierno con 19,221 votos (42.07 por ciento de la votación de ese año). En promedio 66,870 ciudadanos integran la lista nominal, esto es el 71.85 por ciento de la población total del municipio, considerando el tamaño poblacional de INEGI (2010).<sup>11</sup>

En lo referente a la participación electoral, este municipio tiene un promedio de 38,206 votantes por elección celebrada desde 1996 a 2011 (57.14 por ciento de la lista nominal). Finalmente, la elección municipal de 2008 registra una menor participación electoral con el 51.41 por ciento de la lista nominal de ese año y una mayor participación en 1999 año en que se suscitó la primer alternancia política con 64.13 por ciento de la lista nominal.

---

<sup>10</sup> La Alianza para el Cambio de 1999 fue integrada por: Partido Acción Nacional (PAN), Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido del Trabajo (PT) y Partido Popular Socialista (PPS).

<sup>11</sup> Análisis propio a partir de la Lista Nominal por Municipios publicada por el Instituto Estatal Electoral de Nayarit (1996-2011), consultada el 22 de mayo de 2012 en el sitio web: <http://ieenayarit.org/>.

#### 4.1 Los Instrumentos de Participación Ciudadana en el Desarrollo de la Infraestructura Social Municipal

En este apartado se describirán las características de estos instrumentos de participación ciudadana, el primero relacionado con la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo y el segundo con la ejecución y vigilancia de la obra pública municipal. Las Asambleas y los Comités de Obra Pública, son relevantes para la investigación porque son los instrumentos que intervienen de manera directa en los procesos del fondo.

El Ing. Jesús Eduardo Suárez Jiménez, Director de Auditoría a Infraestructura Estatal y Municipal en el Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Nayarit, respondió a la pregunta ¿De qué manera pueden los ayuntamientos comprobar que promovieron la participación ciudadana en el FISM? diciendo “con las actas de asamblea de obra pública y las actas constitutivas de los comités de obra pública”.<sup>12</sup>

Las Asambleas y los Comités de Obra Pública son instrumentos que tienen fundamento legal en la Ley Municipal del Estado de Nayarit y La Ley de Planeación del Estado de Nayarit creada en julio de 1997, llama la atención que el mismo año en que se creó el FISM y se institucionalizaron los instrumentos de participación ciudadana para el manejo de los recursos, se adecuó el marco jurídico institucional en la entidad para hacer operativas las metas del fondo.

El artículo 20 de la Ley Municipal establece como facultad del gobierno municipal, promover consultas a la población cuando se trate de tomar decisiones que afecten el interés colectivo, consultas que los ciudadanos pueden solicitar por medio de los instrumentos legalmente constituidos.<sup>13</sup> La misma ley, establece las facultades del ayuntamiento para elaborar planes y programas de desarrollo municipal, los cuales deberán ajustarse a lo establecido en la Ley de Planeación estatal.

---

<sup>12</sup> Entrevista realizada en la Ciudad de Tepic el 22 de febrero de 2012.

<sup>13</sup> Según los directores de planeación municipal entrevistados, en los ayuntamientos operan otro tipo de instrumentos de participación ciudadana: en Santiago Ixcuintla se mencionó al Consejo de Desarrollo Municipal, Comités de Acción Ciudadana y Comités Comunitarios; en Rosamorada sólo se hizo mención de los primeros dos. Aunque en ambos ayuntamientos se reconoció la importancia de estos instrumentos, no existe evidencia de su intervención directa en los procesos del FISM, razón por la cual no se incorporaron en este trabajo.



En un marco de planeación democrática, el artículo 6 de la Ley de Planeación de 1997 establece la creación de los Coplademun, como un mecanismo de participación social en los municipios que sirve para integrar las necesidades de la población en el Plan Municipal de Desarrollo y tomar parte en el cumplimiento de las metas. No obstante, esta ley no establece de manera concreta cómo debería materializarse dicha participación y esta es una de las razones por las que los instrumentos de participación no operan en realidad. En los casos de estudio, el Coplademun como instrumento de representación ciudadana se activa cada tres años, a través de la priorización de obra pública que se realiza en el municipio para la elaboración del plan municipal de desarrollo. Lo que en estos municipios se conoce como Coplademun, es en realidad la Dirección de Planeación y Desarrollo.

En efecto, lo que en otros municipios del país opera formalmente como Coplademun, un instrumento de representación ciudadana divide incluso por comisiones temáticas, en los municipios analizados se integra únicamente al inicio de cada periodo de gobierno pero no vuelve a funcionar los siguientes tres años y la dirección de Planeación y Desarrollo sustituye las funciones que en el acto formal debería hacer el Coplademun. Una de esas actividades es promover la participación ciudadana en el diseño del Plan Municipal de Desarrollo, es decir, recabar las demandas y prioridades de la población.

De esta forma se promueve la conformación de las Asambleas de Priorización de Obra Pública, como un instrumento institucionalizado de participación ciudadana cuyo mecanismo es de tipo consultivo, porque su objetivo es *dar voz* a los ciudadanos pero sin intervención directa de éstos en la toma de decisiones. Aunque es un instrumento institucionalizado por ley, no se detalla cómo debería promoverse la participación ni en la legislación estatal ni en los reglamentos municipales, por lo que la estrategia participativa puede coordinarse de manera diferente.

En Santiago Ixcuintla la estrategia participativa fue responsabilidad de la directora de desarrollo social, cuya experiencia en el cargo proviene de tres administraciones municipales y un nivel de instrucción hasta la preparatoria. En Rosamorada los trabajos fueron coordinados por uno de los concertadores de obra pública, con seis meses de experiencia en el cargo y nivel de instrucción también hasta la preparatoria. Además, el diseño de la estrategia varía de un municipio a otro: en el primero, la dirección de desarrollo social acude

regularmente al Concejal de Obra Pública del gobierno anterior para convocar a la población, y en el segundo, la convocatoria se hace a través de los Comisariados Ejidales.

En ese sentido, no sólo influye la formación académica de los administradores locales en el diseño de los instrumentos de participación ciudadana de ambos municipios, sino también su experiencia y continuidad en el cargo porque ello permite corregir los errores pasados e innovar con los instrumentos en el futuro. Asimismo, es probable que la Dirección de Desarrollo Social tenga un mayor contacto con los ciudadanos, lo que podría explicar las diferencias en la forma de promover la participación en los ayuntamientos estudiados.

En los dos casos, las asambleas de priorización se realizan por regiones geográficas municipales, lo que permite por un lado, minimizar los costos materiales y humanos para realizar las actividades, y por otro, celebrar varias asambleas en un mismo día. Además, la organización de las asambleas a partir de una regionalización municipal, brinda una identidad al potencial de desarrollo que tiene cada una de las áreas del municipio.

Si los Concejales anteriores no pueden convocar a los ciudadanos o acuden pocos ciudadanos a la reunión, el personal de desarrollo social en Santiago Ixcuintla acude a los domicilios de las personas para invitarlas a participar. El número de asambleas y la cantidad de personas requerida para celebrar cada una de ellas depende del tamaño de la población en cada localidad, colonia o barrio. Por ejemplo en Yago, una localidad de aproximadamente 4,000 habitantes, se llevaron a cabo seis asambleas en barrios que los pobladores definen por usos y costumbres<sup>14</sup>. Entre 20 y 30 personas es el mínimo de asistencia para realizar la asamblea.

En Rosamorada, el número de asambleas y la cantidad de personas requerida para llevarlas a cabo funciona de manera similar, organizadas de acuerdo a usos y costumbres y con una cantidad mínima de 20 a 30 personas por asamblea. No obstante, si la cantidad de participantes es menor, el personal administrativo no acude a los domicilios de los pobladores y se asigna otra fecha para realizar las actividades.

---

<sup>14</sup> Regularmente en las localidades se refieren a un objeto que identifica el barrio en que viven. En Yago las personas suelen nombrar el barrio de “El BEIS”, al conjunto de viviendas que se encuentran cerca del campo de beisbol de la localidad. En este barrio se celebraron dos asambleas identificadas por el personal administrativo como BEISBOL 1 y BEISBOL 2.

Tal parece que en el caso de Santiago Ixcuintla los administradores asumen la responsabilidad de cumplir los procesos, mientras en Rosamorada la tarea de la participación se delega a los Comisariados Ejidales. Ello no indica que la situación incide negativamente en el resultado de los instrumentos participativos, pero sí que la administración municipal no asume directamente su responsabilidad en términos de una política de participación porque el cumplimiento de los procesos es asumido por otros actores.

El proceso de participación descrito hasta aquí es consistente con el proceso planteado por Edgerton et al. (2000), quien lo define como base para edificar la participación de los ciudadanos en determinadas políticas, o parafraseando a Front (2004), como *pre-requisito* de la participación, no como participación propiamente dicha. Una de las Concejales entrevistadas en Santiago Ixcuintla detalló: “tocaron la puerta de mi casa, me explicaron de que se trataba, cuando llegue a la reunión había más de 100 personas, y nada más de esta colonia”.<sup>15</sup> Posiblemente en los casos donde los instrumentos permiten una comunicación directa entre los funcionarios públicos y los ciudadanos, el cumplimiento de los objetivos puede desarrollarse con mayor número de participantes en las Asambleas de Obra Pública.

Constituida una Asamblea de Obra Pública, los asistentes tienen la posibilidad de proponer las obras y acciones que consideren prioritarias para su localidad, barrio o colonia, las cuales son registradas por el personal del ayuntamiento en una página. Una vez que finaliza este paso, el personal del ayuntamiento somete a votación cada una de las propuestas y se conservan aquellas que por mayoría relativa obtuvieron más votos. Éstas últimas, se someten a una nueva votación para determinar el orden prioritario de cada una: cinco en el caso de Santiago Ixcuintla y hasta diez en Rosamorada.

Posteriormente en esas asambleas, los participantes eligen a los Concejales que habrán de representarlos ante el Coplademun, procedimiento donde todos tienen la posibilidad de votar a sus candidatos para ocupar el cargo, o bien pueden proponerse a sí mismos. Es así que en cada asamblea se eligen un Concejal y un Suplente, éste último puesto ocupado frecuentemente por el candidato que obtuvo el segundo lugar en la votación. Los responsables de la estrategia participativa y algunos de los Concejales entrevistados señalan

---

<sup>15</sup> Información obtenida mediante entrevista a la profesora Gloria Pérez Arellano, Concejala de la colonia C.T.M en Santiago Ixcuintla de 2008 a 2011, realizada el 20 de febrero de 2012.

que estas reuniones suelen prolongarse hasta por cuatro horas y las obras priorizadas pueden ser tan variadas, como variadas son las opiniones de cada participante. Incluso entre barrios de una misma localidad se observan diferencias sustanciales, situaciones que posteriormente deben calibrar los administradores municipales con información técnica. En consecuencia, la oferta de participación a través de la priorización de obra da como resultado una gran cantidad de demandas ciudadanas y de diversa índole, demandas que después los empleados de Coplademun deben traducir en proyectos técnicos concretos.

En el paso último de cada asamblea, los Concejales (titular y suplente) y los representantes del ayuntamiento firman el acta de priorización de obra pública y el resto de los participantes llena un formato para hacer constar su asistencia a la reunión. La Dirección de Planeación y Desarrollo es responsable de procesar el conjunto de la información generada y posteriormente diseñar el Plan Municipal de Desarrollo. Cuando todo el proceso es materializado en dicho documento, los Concejales son invitados por el ayuntamiento para acudir al evento donde se integrará el Coplademun, frecuentemente celebrado en el auditorio municipal. Sin embargo, no contamos con evidencia suficiente para explicar en qué grado los participantes son conscientes de lo que se incorporó al plan y tampoco con qué claridad se elige al director de Planeación y Desarrollo como su representante ante el Coplademun.

Aquí termina la participación de los Concejales porque, como dijimos anteriormente, el Coplademun no opera el resto del periodo gubernamental. Así, la participación de los Concejales tiene razón de ser solo para cumplir con lo establecido en la Ley de Planeación y no como antesala de un nuevo instrumento cuyo objetivo sea jerarquizar lo anteriormente priorizado en las localidades, barrios o colonias. Esto último parece no tener sentido para los administradores municipales, pues consideran que la mayoría de los ciudadanos carece de los conocimientos técnicos necesarios para elaborar un plan o un proyecto particular de obra pública.

Ahora bien, las asambleas de priorización de obra pública no son los únicos instrumentos de participación promovidos para la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo en Santiago Ixcuintla. Existen otros instrumentos no institucionalizados, tendencia que se ha observado en distintos gobiernos municipales, cada uno con sus particularidades. Por ejemplo, en 2008 se instalaron foros temáticos en diferentes puntos de la cabecera municipal, se cuenta que

hubo una gran difusión para invitar a la población en general y los trabajos se prolongaron por varios días; en cambio, el gobierno municipal que inició funciones en 2011 prefirió coordinar una Asamblea General donde se concentraron todas las temáticas, la invitación fue directa a los concejales, jueces auxiliares, comités de acción ciudadana, presidentas de DIF, entre otros, y las actividades se realizaron en una tarde.

Posiblemente, las diferencias en los instrumentos antes descritos puedan ser explicadas por los costos y no tanto por los beneficios de la participación, porque los foros temáticos de 2008 dejaron como experiencia la utilización de una gran cantidad de recursos humanos y financieros pero sin resultados distintos, es decir, sin algo diferente que las demandas de obra pública, el gobierno municipal posterior prefirió reducir tales costos.

En opinión de la directora de desarrollo social las personas se muestran muy participativas en los foros, sobre todo aquellas que no viven en la cabecera municipal, a quienes se invitó por teléfono y asistieron con recursos propios. En ambos casos –expresó– “los participantes tuvieron la posibilidad de opinar en las mesas de trabajo”, al mismo tiempo un empleado del ayuntamiento registraba las propuestas que después fueron entregadas a la Dirección de Planeación y Desarrollo. Dado que las actividades suelen prologarse hasta por seis horas, el ayuntamiento ofreció comida y bebida para los participantes. Podría pensarse que en algunos casos los instrumentos de participación no institucionalizados se desarrollan de manera similar que los instrumentos institucionalizados, como es el caso de las Asambleas de Obra Pública y los Foros Temáticos promovidos en Santiago Ixcuintla.

En alguna de las entrevistas realizadas en Rosamorada se mencionó haber promovido experiencias de participación similares a las realizadas en Santiago Ixcuintla, pero sin obtener una descripción precisa de los instrumentos participativos porque el personal de la Dirección de Planeación y Desarrollo fue renovado tras el cambio de gobierno en 2011. Lo que es pertinente resaltar en este municipio es el funcionamiento del Consejo Municipal para el Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS), un instrumento de participación social que, aunque no tiene relación directa con el FISM, ofrece un doble incentivo para los participantes: por un lado, les permite hablar directamente con el presidente municipal,

autoridades estatales y federales; por otro, quizás el más importante, su participación se traduce en la llegada de beneficios para sus ejidos.<sup>16</sup>

El CMPRS operó a partir de 2002 en Rosamorada, dentro del marco jurídico nacional de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable creada en 2001. A partir de esa fecha el Consejo se renueva cada tres años, al mismo tiempo que se celebra un cambio de gobierno municipal y sesiona regularmente el primer miércoles de cada mes. El CMDRS se considera una instancia consultiva, de dirección y participación de los productores y demás agentes de la sociedad rural en la planeación de los recursos que la federación, el gobierno del estado y el municipio acuerden para el apoyo de las inversiones productivas para el desarrollo rural sustentable.

El instrumento está integrado por Concejales Permanentes e Institucionales: los primeros son el presidente municipal, quién a su vez es el líder que preside el consejo, los regidores, el síndico y otros representantes de las dependencias federales y estatales vinculados con el sector rural; los segundos, son representantes de los ejidos, organizaciones políticas, cooperativas pesqueras y ganaderas del municipio y también representantes indígenas. Según el Subdirector de Desarrollo Rural Sustentable en el ayuntamiento, el profesor José María Becerra Mercado “el Consejo se inició citando a todos los comisariados ejidales y a todas las organizaciones, después se les pidió su acreditación como comisariado ejidal y líder de una organización productora. Cuando alguien nuevo quiere ingresar necesita acreditarse como representante de un ejido o colonia, con ciertos requisitos: credencial de elector y comprobante de domicilio. Esto se trata en asuntos generales y el consejo vota si acepta o no la acreditación del nuevo concejal”.

Una persona que tiene acreditación significa que cuentan con la representación real de un sector económico rural. Todos los representantes tienen voz y voto, sobre los diferentes temas discutidos en cada reunión. La regla de decisión es para el acuerdo que obtuvo más votos, pero si no hay tal mayoría, el presidente municipal cuenta con un voto de confianza. El voto de cada miembro cuenta por igual, independientemente de si son concejales permanentes o institucionalizados. Llama la atención que los acuerdos alcanzados, no

---

<sup>16</sup> Información obtenida mediante entrevista al Sr. Ismael Flores Gómez, Comisariado Ejidal de Chilapa municipio de Rosamorada, Concejal de Obra Pública y miembro del Consejo Municipal para el Desarrollo Rural Sustentable 2011-2014. Realizada el 25 de Febrero de 2012.

necesariamente están enfocados al desarrollo rural sustentable, sino también se promueven otras acciones municipales, por ejemplo, el 9 de octubre de 2011 uno de los acuerdos del CMDRS fue que el ayuntamiento mejorara la estrategia de recolección de basura en el municipio.<sup>17</sup>

Aquí es posible destacar dos cuestiones. Primero, el diseño institucional del instrumento tiene una población objetivo bastante clara (representantes de productores), lo que permite encauzar la participación hacia metas concretas. Segundo, las reglas y objetivos están debidamente plasmados en estatutos. Si bien las reglas del juego son fáciles de acceder para cualquier miembro, tampoco necesitan esforzarse para comprenderlas porque el Consejo opera de manera similar como lo hacen tradicionalmente los Comisariados Ejidales. Así, el diseño institucional del CMDRS consideró formas de participación social ya existentes en el territorio, además de que en Rosamorada las formas de organización social y política están mediadas más por la dinámica rural.

En general, la diferencia en este instrumento estriba en que los participantes tienen un conocimiento más amplio de las formas y objetivos de su participación, aspectos que se traducen regularmente en beneficios directos para sus ejidos y organizaciones productoras mediante “la bajada” de recursos federales o estatales. En el caso de la priorización de obra pública, estas características parecen ser muy ambiguas y muchas veces los participantes no conocen los resultados de su participación.

Para llevar a cabo las acciones previstas en el Plan Municipal de Desarrollo y cuando una obra pública municipal ha sido aprobada por el Cabildo, el personal administrativo procede a realizar un acto donde el gobierno municipal se reúne con los ciudadanos para involucrarlos en la ejecución y vigilancia de las obras, acontecimiento que se materializa mediante la conformación de los Comités de Obra Pública. Este procedimiento adquiere mayor importancia si se pretende obtener una aportación económica de los ciudadanos. Empero, según las auditorías realizadas por el Órgano de Fiscalización Superior del Estado no siempre se forman los Comités de Obra Pública: de 2008 a 2010 dos casos se registraron en

---

<sup>17</sup> Acuerdo 3.- Que el H. Ayuntamiento busque la estrategia para la recolección de basura separando lo orgánico de lo inorgánico. Compromisos y Acuerdos del Consejo Municipal para el Desarrollo Rural Sustentable, el día 9 de Octubre de 2011. Se Anexa fotocopia.

Rosamorada y cuatro casos en Santiago Ixcuintla. Relativamente pocos casos, considerando el número de obras públicas que promueven ambos municipios, en promedio Rosamorada promovió 46 obras por año de 2003 a 2011 y Santiago Ixcuintla 64 obras en promedio durante el mismo periodo.

Según los funcionarios municipales entrevistados, en estas reuniones los participantes tienen la posibilidad de sugerir mejoras al proyecto técnico de las obras. No obstante, es necesario precisar que si bien los participantes tienen la posibilidad de proponer mejoras a los proyectos técnicos, eventualmente dichas propuestas son trazadas a partir de las percepciones de los participantes y no tanto fundamentadas en conocimientos técnicos. En ese sentido, no todo resultado de la participación ciudadana en los Comités de Obra es posible de traducir en acciones concretas.

Los Comités de Obra Pública son integrados por cinco ciudadanos electos por mayoría relativa: un presidente, un secretario, un tesorero y dos vocales (o contralores sociales). En general, la función de este comité reside en vigilar que las obras se realicen conforme a lo planeado y denunciar cualquier irregularidad. El primer momento de este instrumento culmina con la firma del acta constitutiva del Comité de Obra Pública, acontecimiento que representa en el papel, el común acuerdo entre gobierno y ciudadanía. Una vez construida la obra pública, el segundo momento del instrumento consiste en reunir nuevamente al comité y los beneficiarios para firmar el acta de entrega-recepción de la obra, un encuentro presidido ocasionalmente por el alcalde.

La documentación que se deriva de este instrumento de participación, es un requisito legal que debe incluirse en los expedientes técnicos de la cuenta pública municipal. La ausencia de estos documentos puede ser causal de una observación administrativa por parte del Órgano de Fiscalización Superior del Estado. En casos donde las obras son promovidas con recursos de distintos fondos pero el ayuntamiento no promueve o no logra convocar a los beneficiarios, la ejecución de las obras públicas puede retrasarse o suspenderse. En otros casos, la inexistencia del acta de entrega-recepción puede significar que los beneficiarios no están conformes con la obra pública. Sin embargo, algunos funcionarios entrevistados mencionaron que la renuencia de firmar la entrega-recepción de las obras, se debe muchas veces a que los beneficiarios no tienen los conocimientos técnicos para valorar la calidad de



las mismas. Empero, no contamos con testimonios de personas que hayan participado, por lo que no es posible describir con mayor detalle cómo operan los Comités de Obra Pública en la práctica.

Para los fines de esta tesis, basta explicar que las características de los instrumentos participativos son consistentes con un mecanismo de tipo consultivo (Front, 2004), los cuales permiten elevar la participación ciudadana hasta un nivel de consulta-asesoría pero con escasas posibilidades de intervenir en la toma de decisiones, es decir, en el marco de la categoría de “fachada” (Arnstein, 1969).<sup>18</sup> Además, la difusión de la información como parte del proceso participativo ocupa un lugar central en la experiencia de estos municipios, base sobre la cual se construye la consulta y colaboración de los ciudadanos con el gobierno municipal. Aunque la participación ciudadana se promueve en los momentos antes descritos, los instrumentos favorecen la participación individual porque las personas no necesitan pertenecer a un colectivo para plantear propuestas, lo cual podría considerarse positivo en términos del diseño participativo (Smith, 2009).

Siendo la toma de decisiones un tema central (Arnstein, 1969; Smith, 2009), el diseño de los instrumentos no permite llegar a los niveles de control o empoderamiento ciudadano descritos por Edgerton et al. (2000). Ello no significa que las posibilidades de influir en las decisiones sean nulas, quizás podría ser más o menos escasa dependiendo del contexto y los canales de comunicación, ya sean mecanismos institucionalizados o métodos informales.<sup>19</sup>

Aparentemente, el perfil de los responsables de la estrategia participativa influye en el diseño de los instrumentos, tal y como se describió las diferentes formas de operar en los casos de estudio pero no parece haber diferencias en los resultados de la priorización o de las obras públicas promovidas, es decir, no hay relación con el éxito o fracaso de los instrumentos.

---

<sup>18</sup> Si bien la palabra “fachada” denota una percepción negativa, la utilizamos aquí para interpretar teóricamente la experiencia participativa de los casos analizados y no para emitir conclusiones normativas al respecto.

<sup>19</sup> En entrevista con la directora de desarrollo social en Santiago Ixcuintla pregunte ¿En quién reside la autoridad o quienes participan para tomar las decisiones? –respondió– “En esa cuestión ya es del director del Coplademun y el Presidente Municipal, siempre y cuando esté esa obra como prioridad, más que nada el presidente y la demanda. Siempre le hemos dicho a la gente “pellízquenlos las costillas” se nos olvida, tiene mucho que ver que tengas a la gente encima. Los que están insistiendo con la autoridad son las obras que se hacen”.

Ahora bien, para Smith (2009) es importante que la participación ciudadana se promueva con incentivos, no precisamente en términos económicos, sino que los beneficios sociales superen los costos de la participación. Para los objetivos de esta tesis, ello significa que las demandas ciudadanas se materialicen en obras-acciones en las localidades, colonias o barrios de los municipios. Esto último no es menor, toda vez que el ejercicio de los recursos del fondo en ambos municipios muestra una tendencia de decisión gubernamental para favorecer las demandas ciudadanas, información que se pudo cotejar por medio de los reportes municipales de Sedesol y las evaluaciones del desempeño financiero del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Nayarit.

Finalmente, las asambleas de priorización y los comités de obra pública cumplen con los objetivos para los cuales fueron creados, es decir, recopilar el sentir de los ciudadanos. Aunque hay personas que constantemente participan como concejales de priorización o miembros de los comités de obra, el potencial de su participación no es elevado a niveles de decisión superiores, ni siquiera como forma de dar legitimidad las obras y acciones promovidas por los gobiernos municipales. En entrevista con algunos concejales de priorización de los municipios estudiados, se pudo apreciar que estas personas son consideradas por sus vecinos como líderes de la colonia y además cuentan con los recursos humanos y financieros para representarlos ante el ayuntamiento.

#### 4.2 El Papel de los Coplademun para traducir las demandas ciudadanas en obras y acciones del FISM.

Otro punto importante para evaluar el nivel de incidencia de la participación ciudadana en los instrumentos de planeación, es describir las acciones incluidas en las capacidades de los Coplademun para incluir las demandas ciudadanas a los programas operativos. La Dirección de Planeación y Desarrollo Municipal, que opera en los municipios como Coplademun, es el departamento administrativo responsable de coordinar que las obras y acciones sean congruentes con lo establecido en el plan de desarrollo municipal. En Santiago Ixcuintla esta dirección es integrada por 16 empleados de base y siete de confianza, la mayoría de ellos ingenieros civiles. El edificio donde laboran es rentado por el ayuntamiento a un particular,

comparten tres camionetas con la dirección de desarrollo social y cuentan con aproximadamente 20 computadoras.

Aunque el horario oficial laboral es de nueve de la mañana a tres de la tarde, frecuentemente trabajan horas extra sin obtener compensación económica alguna. El personal tiene acceso a cursos de capacitación sobre responsabilidades de los servidores públicos y actualización en el manejo de software para el diseño de construcciones, pero ninguno sobre participación ciudadana. Para estos administradores locales, la planeación consiste en diseñar las obras públicas en términos técnicos, pero no desde el punto de vista de una planeación en política pública.

En Rosamorada esta misma dirección es integrada por 12 empleados, todos de confianza renovados cada año por el gobierno entrante: ingenieros civiles, arquitectos, contadores y técnicos en sistemas computacionales. En el momento de la entrevista con el director, el departamento contaba con un vehículo para desempeñar las funciones, el material de oficina y las computadoras tampoco eran suficientes. El horario oficial de trabajo también es de nueve de la mañana a tres de la tarde, pero tienen una hora para comer, regresan a trabajar y salen hasta las siete de la noche. El personal había asistido a cursos de capacitación en la Secretaría de Planeación del Estado, la delegación estatal de Sedesol y el Órgano de Fiscalización Superior local. Ninguno de los cursos relacionados con la participación ciudadana.

En los dos municipios, los directores entrevistados aseguraron contar con información de los censos de población y vivienda realizados por INEGI, los índices de marginación y rezago social de CONAPO y CONEVAL respectivamente, así como también del Programa de Zonas Prioritarias de Sedesol. Sin embargo, no es claro qué tanto estas fuentes de información son insumos que los administradores municipales utilizan para desempeñar sus funciones, por lo menos en las áreas de planeación y desarrollo municipal a las que hacemos referencia.

Asimismo, ambos directores definieron al rezago social como problema fundamental del municipio y expresaron que los recursos financieros son insuficientes para hacerle frente. En Rosamorada se hizo énfasis en una reducción del 30 por ciento del presupuesto municipal y

en Santiago Ixcuintla se afirmó contar solo con 30 millones de pesos para la realización de obras públicas, probablemente en referencia a los recursos que reciben del FISM.

Pese a lo dicho anteriormente, en los últimos tres años los ingresos del ayuntamiento de Rosamorada se incrementaron principalmente por el *Fideicomiso para Coadyuvar al Desarrollo de las Entidades Federativas y Municipios* (FIDEM), el *Ramo 6 de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas* (CDI) y el *Fondo de Pavimentación y Espacios Deportivos para Municipios* (FOPAM). El gobierno municipal de Rosamorada recibió, por concepto de esos programas, más de 180 millones de pesos. En cambio, Santiago Ixcuintla reportó ingresos por concepto de subsidios y programas federales como *Empleo Temporal*, *Hábitat*, *Opciones Productivas*, *Oportunidades* y *3x1 para Migrantes*, los cuales suman poco más de 63 millones de pesos en los últimos tres años.

Aunque los ayuntamientos incluyen estos programas dentro de sus ingresos anuales, su aplicación está sujeta a reglas de operación y objetivos sociales de carácter federal. Como políticas gubernamentales, los programas sociales no aseguran su continuidad en los ingresos municipales, por lo que FISM y FORTADEMUN-DF son fondos que permiten una mayor planeación local en el manejo de los recursos. Regularmente, estos fondos componen la mayor cantidad de recursos con que cuentan los ayuntamientos analizados para la realización de obras y acciones sociales.

Lo anterior se determinó mediante un análisis a los presupuestos de egresos aprobados por cada ayuntamiento desde 2005, enriquecido con información del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Nayarit. En ambos ayuntamientos, se reportó el ejercicio de recursos para la realización de obras y acciones públicas provenientes de cuatro fondos principales: FISM, FORTADEMUN-DF, Fondo de Apoyo Municipal (FAM)<sup>20</sup> y aquellos recursos derivados de los Convenios de Desarrollo Social entre los municipios y la federación.

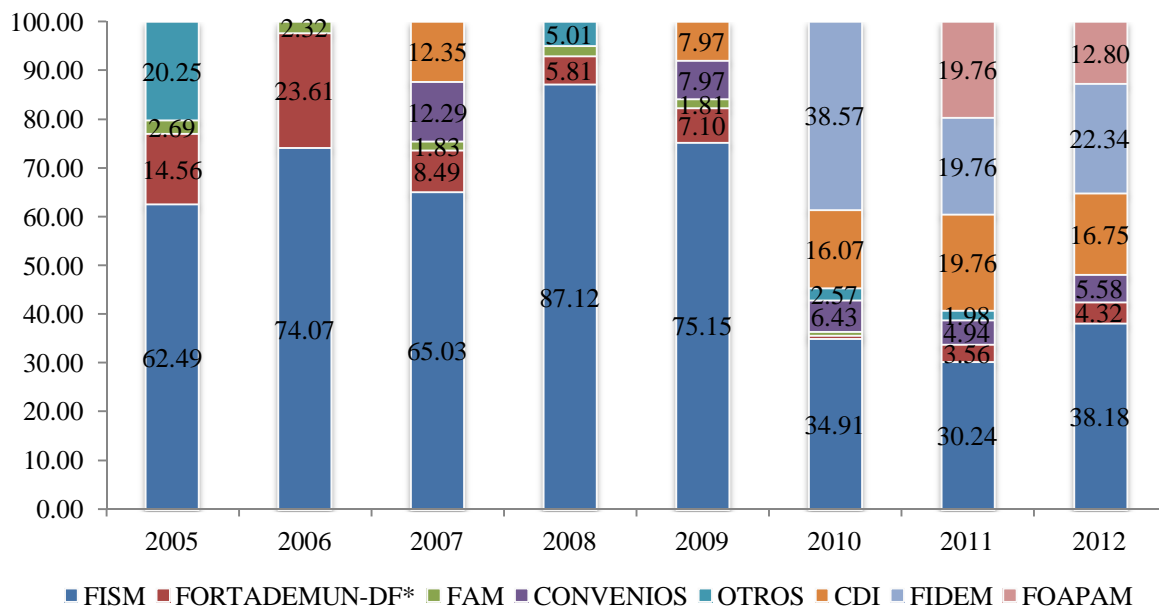
Dado que los ayuntamientos analizados publican sus egresos de manera diferente, se realizó una separación de cada fondo según su monto asignado: a) FISM (erogación total); b)

---

<sup>20</sup> FAM es un fondo que gobierno del estado de Nayarit transfiere a los municipios para la realización de obras de infraestructura social básica, relacionadas principalmente con Electrificación, Caminos Rurales, Urbanización Municipal, Agua Potable y Alcantarillado.

FORTADEMUN-DF<sup>21</sup> (presupuesto municipal menos su ejercicio en seguridad y deuda pública); c) FAM (erogación total); d) CONVENIOS (erogación total en los programas de Empleo Temporal, Empleo Temporal Inmediato, Oportunidades, 3x1 para Migrantes, Opciones Productivas, Hábitat, Tu Casa y Programa de Atención a Zonas Prioritarias); y e) OTROS consideró la inversión en obra pública cuyo origen no se especificó en los presupuestos de egresos. En el caso de Rosamorada se incluyó en el análisis, los recursos provenientes de CDI, FIDEM y FOAPAM (erogación total) por ser fondos de infraestructura social.

Gráfica 1. Participación de cada fondo respecto al financiamiento de obras y acciones municipales en Rosamorada (2005-2012)



Fuente: elaboración propia con datos de los presupuestos de egresos aprobados en Rosamorada (2005-2012) y el análisis de las finanzas municipales del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Nayarit (2005-2010).

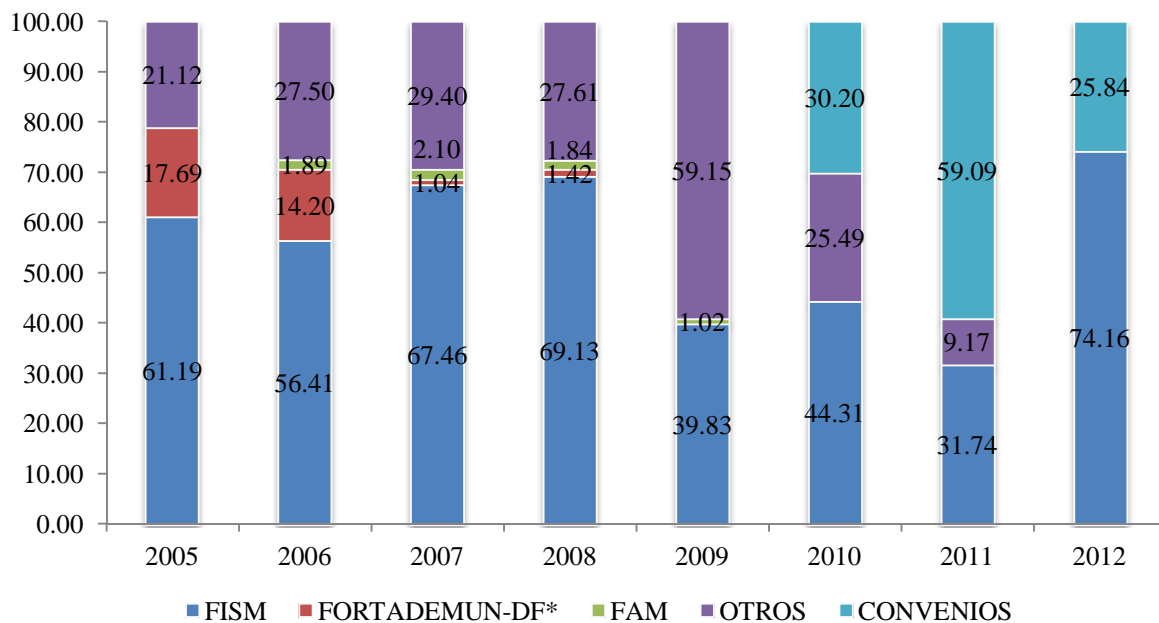
La gráfica 6 revela que hasta antes de 2009, el financiamiento de las obras y acciones municipales realizadas en Rosamorada provenía en su mayoría del FISM (promedio de 72.77 por ciento), siendo 2008 el año en que este fondo tuvo su porcentaje de participación más alto. Además se puede apreciar que a partir de 2010 se incrementó el gasto en obras y acciones municipales derivado de los fondos de CDI, FIDEM y FOAPAM. A pesar de ello,

<sup>21</sup> Con información del Órgano de Fiscalización pudimos determinar la proporción del FORTADEMUN-DF que se invierte en obra pública directa.

la participación del FISM en el desarrollo de la infraestructura social se mantiene en proporciones considerables.

En lo que respecta al ayuntamiento de Santiago Ixcuintla, la gráfica 7 indica que hasta 2009 el financiamiento de las obras y acciones municipales provenía, en promedio, del 58.90 por ciento del FISM. Asimismo, este fondo tiene una participación promedio menor en Santiago Ixcuintla debido a que se obtuvieron fuentes de financiamiento externo, probablemente por la utilización del FORTADEMUN-DF como garantía de pago. Además, se puede apreciar que FORTADEMUN-DF no se ha utilizado para financiar obras y acciones sociales en este municipio desde 2009, por lo que actualmente el FISM opera con el porcentaje de participación más alto en el financiamiento de obras y acciones municipales (74.16 por ciento). Así, la política de endeudamiento para acceder a más recursos puede tener implicaciones de debilidad institucional en ciertos periodos del gobierno municipal.

Gráfica 2. Participación porcentual de cada fondo respecto al financiamiento de obras y acciones municipales en Santiago Ixcuintla (2005-2012).



Fuente: elaboración propia con datos de los presupuestos de egresos aprobados en Santiago Ixcuintla (2005-2012) y el análisis de las finanzas municipales del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Nayarit (2005-2010).

El FISM es importante para los ayuntamientos estudiados porque históricamente ha representado la principal fuente de financiamiento de obras y acciones locales. En gran medida, esto se debe a que los recursos están etiquetados para su ejercicio exclusivo en el

desarrollo de la infraestructura social básica. Además, dicha importancia aumenta porque los administradores municipales utilizan el fondo para “combinarlo” con otros programas federales<sup>22</sup> y por la inclinación y necesidades de los municipios.

Si bien en este apartado se describieron los recursos humanos, materiales y financieros que tienen los municipios para traducir las demandas ciudadanas en obras y acciones públicas, es necesario explicar la consistencia entre las priorizaciones de obra pública plasmadas en los planes municipales de desarrollo y las obras de infraestructura municipal promovidas con recursos del FISM, sobre todo porque contribuye al análisis de la participación ciudadana en el desarrollo local.

Durante el desarrollo de la investigación se encontró una divergencia entre los reportes de obra pública de Sedesol y los objetivos del FISM porque ambos municipios promueven obras de infraestructura en favor de las demandas ciudadanas y no de las metas del fondo. Según consideramos, los pocos recursos que tienen estos municipios inciden en que los gobernantes municipales prefieran satisfacer las necesidades de la población a costa de las sanciones que pudieran enfrentar. El riesgo de esto disminuye si se trata de una obra priorizada por los ciudadanos, ya que en términos jurídicos podría plantearse como el detrimento de los objetivos del fondo en pro del beneficio social, lo que permitiría sortear dichas sanciones.

En cuanto a las políticas de desarrollo social plasmadas en los planes municipales, la mejora de la infraestructura social básica se considera doblemente estratégica, como una salida de la pobreza y como una senda de desarrollo económico municipal. Así, el Plan Municipal de Desarrollo de Santiago Ixcuintla (2008-2011) estableció entre sus objetivos, promover programas de urbanización para construir y rehabilitar caminos rurales, carreteras, empedrados, aumentar la cobertura de servicios básicos como el agua potable, alcantarillado y drenaje, así como también rehabilitar la infraestructura de salud y educación básica. El Plan de Desarrollo Municipal de Rosamorada (2008-2011) persigue objetivos similares, afines a la mejora de la infraestructura en caminos y carreteras como senda de desarrollo económico,

---

<sup>22</sup>La “combinación del FISM” (a decir de los administradores locales entrevistados) se refiere al ahorro de recursos obtenido por construir obras públicas en conjunto con el gobierno federal y estatal. Dicho ahorro se traduce en mayores obras: en Santiago Ixcuintla el FISM se utiliza principalmente con el Programa 3x1 para Migrantes de Sedesol y en Rosamorada con el Programa de Infraestructura Social Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas de CDI. Ambos programas tienen reglas de operación específicas que regulan los procedimientos.

programas de urbanización para el embellecimiento de la cabecera municipal e incrementar la cobertura de servicios básicos como política de combate a la pobreza.

En lo que respecta a la priorización de obra pública durante el periodo 2008-2011, es posible observar que la mayor parte de las demandas ciudadanas están relacionadas con los objetivos del FISM. Sin embargo, hay una gran diversidad de demandas que no se relacionan con lo establecido en los lineamientos del fondo, por ejemplo, la construcción o rehabilitación de espacios deportivos, plazas públicas y centros comunitarios (obras que no entran en los objetivos de este fondo).

En orden de prioridad, la demanda de obra pública en Santiago Ixcuintla se centró en Urbanización Municipal, Obras que no entran en los objetivos, Caminos Rurales, Electrificación, Alcantarillado, Agua Potable e Infraestructura Básica Educativa. En el caso de Rosamorada la demanda de obra pública se centró en Obras que no entran en los objetivos, Urbanización, Agua Potable, Electrificación, Infraestructura Básica Educativa y Caminos Rurales.

De acuerdo con los reportes sobre el ejercicio del FISM en estos municipios, en el periodo de análisis la mayoría de las obras y acciones corresponden al rubro de Urbanización Municipal que comprende obras para la construcción de calles y caminos, puentes peatonales o vehiculares, pasos peatonales, relleno sanitario y tratamiento de aguas residuales. Ciertamente, muchas de esas acciones recaen en la construcción de empedrados o adoquinado de calles principales del centro y colonias populares de la cabecera municipal. En orden le sigue la construcción o rehabilitación de Caminos rurales, Agua potable. En contraste, obras de infraestructura básica como el Alcantarillado y el Drenaje ocupan un lugar marginal en las obras promovidas por ambos municipios.

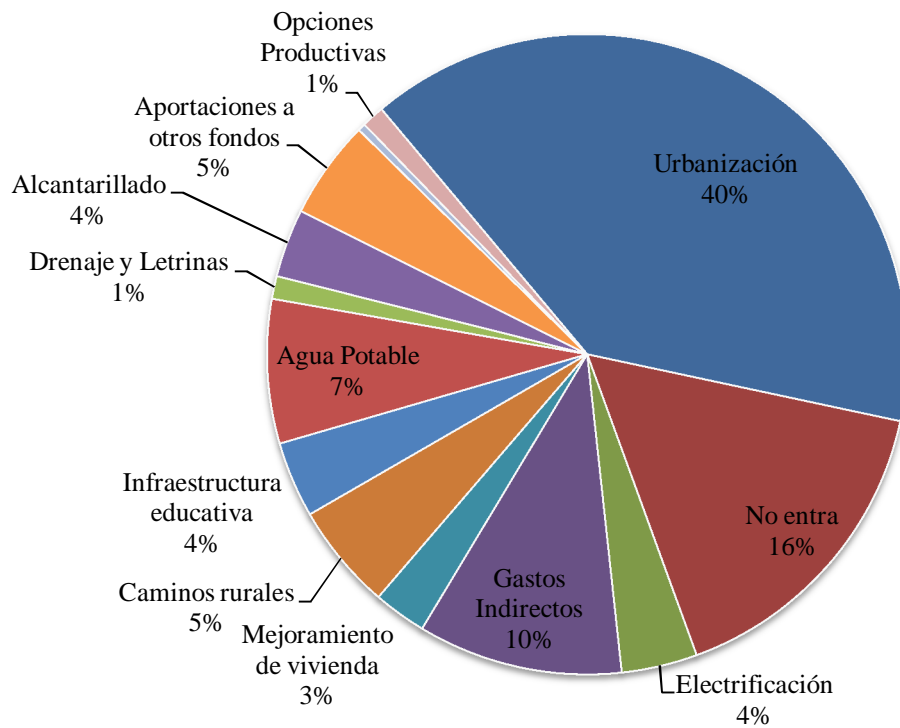
Hasta antes de la última reforma a la Ley de Coordinación Fiscal en 2007 y la publicación de los lineamientos para el reporte del ejercicio del fondo por parte de la Secretaría de Desarrollo Social en 2005, ambos municipios reportaron inversiones en obras relacionadas con el ordenamiento territorial, la asistencia social y servicios comunitarios, servicios históricos y culturales, apoyo a las mujeres, infraestructura deportiva, entre otras, que no son congruentes con las metas que dieron origen a la creación del FISM. Aunque dichos cambios



en la normatividad se hicieron para encauzar que las obras se ejecutaran con apego a las metas del fondo, en realidad los ayuntamientos estudiados continúan ignorando las reglas.

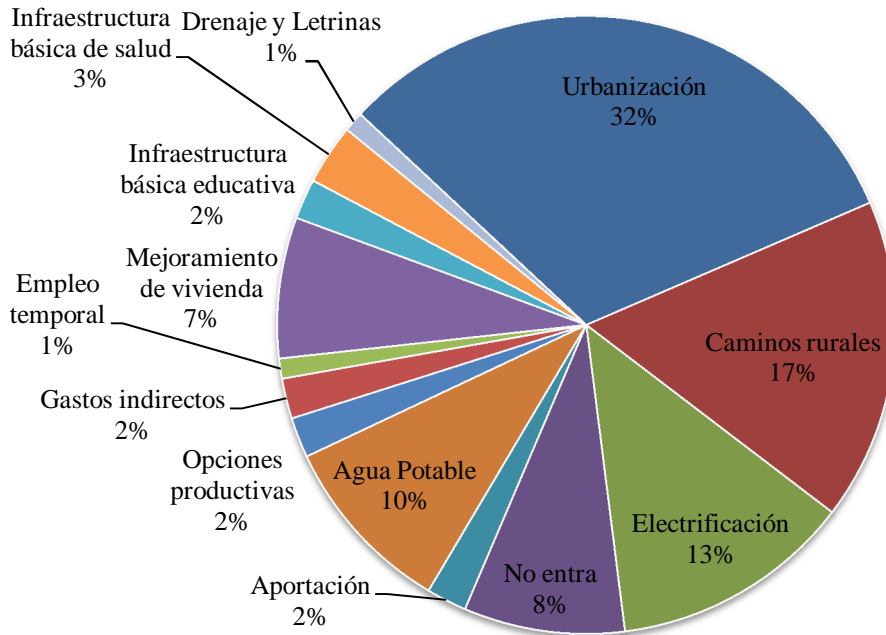
Las obras públicas realizadas con recursos del FISM en Santiago Ixcuintla, según los reportes municipales de Sedesol, se concentraron en Urbanización, Obras que no entran en los objetivos, Gastos Indirectos (Adquisición de materiales y equipo de trabajo), Agua Potable y Caminos Rurales (Gráfica 8). Ahora bien, Rosamorada muestra una mayor dispersión entre las obras realizadas por rubro que en el caso de Santiago Ixcuintla. Las obras y acciones realizadas con recursos del FISM en Rosamorada reportadas en Sedesol, se concentraron principalmente en los rubros de Urbanización, Caminos Rurales, Electrificación, Agua Potable y Obras que no entran en los objetivos (Gráfica 9).

Gráfica 3. Distribución porcentual del gasto por rubro de inversión en Santiago Ixcuintla 2008-2011.



Fuente: elaboración propia a partir de los reportes municipales de Santiago Ixcuintla en el sitio web de Sedesol [http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Reportes\\_Municipales\\_FISM](http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Reportes_Municipales_FISM).

Gráfica 4. Distribución porcentual del gasto por rubro de inversión en Rosamorada 2008-2011.



Fuente: elaboración propia a partir de los reportes municipales de Rosamorada en el sitio web de Sedesol [http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Reportes\\_Municipales\\_FISM](http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Reportes_Municipales_FISM).

En términos generales se puede observar una decisión de los gobiernos municipales analizados para satisfacer las demandas ciudadanas. El hecho de promover obras que no entran dentro de los objetivos que plantea el fondo, se debe probablemente a que las colonias y localidades de los municipios enfrentan problemas distintos, cuestiones que los gobiernos municipales están dispuestos a satisfacer contra lo establecido en la normatividad. Hay pues, según el análisis de los documentos consultados y en opinión de los entrevistados, un impacto de la participación ciudadana en el FISM a través de las asambleas de priorización de obra pública en los municipios estudiados.

Además, gracias a los testimonios de los actores municipales entrevistados, es posible considerar que la consistencia entre las demandas ciudadanas y las obras realizadas se debe a que los gobernantes municipales prefieren corresponder a los ciudadanos que cumplir con los objetivos del fondo porque la normatividad del fondo no es congruente con la realidad municipal. En las evaluaciones al fondo analizadas en el capítulo segundo, subyace la hipótesis de que el incumplimiento de los objetivos se debe al desconocimiento de la

normatividad en el ámbito municipal, relación que no es consistente con los resultados de esta tesis.

En los casos de estudio, los responsables del FISM identifican adecuadamente los objetivos que persigue el fondo, la manera en que es asignado al municipio, así como las responsabilidades que se tienen ante organismos como la Auditoría Superior de la Federación y el Órgano de Fiscalización local. Incluso, se mencionó que reciben asistencia técnica por parte de dependencias federales como es el caso de Sedesol en Santiago Ixcuintla y CDI en Rosamorada.

Asimismo, respondieron debidamente preguntas básicas sobre el marco jurídico del FISM, relacionadas con el procedimiento de asignación de los recursos en el nivel estatal, el ejercicio de los recursos directamente en obra pública, la no utilización del fondo en deuda o nomina del ayuntamiento, así como también conocen sus responsabilidades ante la ciudadanía, el manejo de la información y sobre todo la administración de los recursos, dado que un mal manejo del fondo puede ser causa de sanciones por parte del órgano de fiscalización.

Los recursos son entregados a los municipios sin contratiempos. “El problema es que la federación determina las zonas que se encuentran en condiciones de pobreza y rezago pero desconocen que en la cabecera municipal (Santiago Ixcuintla) hay personas que viven peor que en la sierra”.<sup>23</sup> Como solución, los entrevistados proponen hacer más flexible el manejo de los recursos y ajustar la normatividad a las necesidades concretas de cada municipio. A pesar de ello, “lo bueno del Fondo Tres (FISM) es que se debe utilizar exclusivamente para obras de beneficio social”.<sup>24</sup> Ciertamente, las localidades de cada municipio enfrentan necesidades distintas, muchas de ellas no consideradas en la normatividad del fondo y los ayuntamientos tienen pocas posibilidades de obtener otras fuentes de financiamiento para hacerles frente.

---

<sup>23</sup> Entrevista con el Arq. Arath Valenzuela Tapia, Director de Planeación y Desarrollo Municipal en Santiago Ixcuintla 2011-2014.

<sup>24</sup> Entrevista con el Lic. Víctor Flores Ramírez, Director de Planeación y Desarrollo Municipal en Rosamorada 2011-2014.

En los últimos años el marco jurídico del FISM se ha modificado con el fin de garantizar un mayor control y fiscalización de los recursos, aunado a los esfuerzos institucionales para poner a disposición de los administradores locales, cursos de capacitación, manuales operativos y herramientas técnicas que contribuyan a mejorar el desempeño público. Entonces ¿cómo es que los administradores locales prefieren construir una plaza pública o una obra en la iglesia del pueblo, en lugar de elevar la cobertura de agua potable o drenaje sanitario? Un conocimiento amplio de la normatividad sumado a la experiencia de los administradores locales permite identificar las “grietas” del sistema, lo que hace al FISM más gobernable en el ámbito municipal, en otras palabras, si se conocen las reglas del juego, los riesgos pueden ser mínimos.

En un análisis jurídico sobre las responsabilidades administrativas a quienes manejan los fondos federales en el ámbito local, Sandoval (2011) concluye: “el manejo de fondos transferidos aun cuando sean federalizados o deban registrarse y considerarse como ingresos propios, la vigilancia y fiscalización para verificar que se cumplan los objetivos para los cuales fueron transferidos dichos fondos, sí será competencia de diversas instancias federales en materia de fiscalización y vigilancia, pero que la incoación de un procedimiento administrativo de responsabilidades y la imposición de sanciones que de esto se pudiera derivar, *sólo será competencia de los órganos de gobierno locales que para ello hayan sido facultados*, y que en consecuencia, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, no es aplicable tratándose de servidores públicos estatales o municipales” (Sandoval, 2011: 109).

Lo anterior no respondió la pregunta pero si dio luz hacia donde podríamos encontrar la respuesta: el Órgano de Fiscalización de la entidad. La descripción de los resultados obtenidos se hace con un doble propósito: por un lado, hacer énfasis en la necesidad de promover investigaciones científicas sobre la autonomía institucional de estos organismos y su impacto en el cumplimiento de los objetivos para los que fueron creados; por otro lado, el más importante para esta investigación, el papel de esta institución en materia de participación ciudadana.

Cada año el Órgano de Fiscalización del Estado de Nayarit revisa la cuenta pública de organismos públicos, autónomos, desconcentrados o descentralizados. La ley de dicho

órgano, establece que a más tardar el 15 de febrero de cada año los entes a fiscalizar, en este caso los ayuntamientos, deberán reportar la cuenta pública correspondiente al ejercicio fiscal anterior. Una vez reportadas las obras realizadas con el FISM, el Órgano de Fiscalización elige una muestra representativa de las obras tomando como referencia los siguientes criterios: por aleatoriedad, denuncia pública, indicios de mal manejo de los recursos y los montos de inversión más altos. Cuando el Órgano de Fiscalización deliberó las observaciones, se emite una orden a los ayuntamientos para solventar dichas observaciones en un plano no mayor a 20 días hábiles.

En caso de suscitarse una interferencia en el desarrollo de la auditoría, los responsables pueden ser acreedores a una multa, sanción administrativa, inhabilitación o destitución del cargo. Cualquiera que sea la causa de los incumplimientos, la fiscalización de la cuenta pública resulta en dos tipos de responsabilidades: administrativas y resarcitorias. Las primeras “no tienen que ver con dinero” sino con irregularidades en los procedimientos y las segundas significan “perjuicio a la hacienda pública”. Aunque también pueden existir responsabilidades de carácter administrativo/resarcitorio, es decir, donde se producen ambos caos, la falta de documentación comprobatoria sobre la participación de los ciudadanos en el FISM recae en responsabilidades administrativas. De 2008 a 2010, el Órgano de Fiscalización Superior del Estado inició por lo menos 93 procedimientos de responsabilidad administrativa y 19 de responsabilidad resarcitoria en Santiago Ixcuintla, mientras en Rosamorada 42 y 23 respectivamente.

En el año 2010, el gobierno municipal de Santiago Ixcuintla construyó una plaza pública en la localidad de Mojarritas a través de una aportación del FISM al programa 3x1 para Migrantes de Sedesol. De acuerdo con la priorización de obra pública 2008-2011 esa localidad no consideró prioritaria la construcción de dicha plaza, por el contrario, la asamblea dio prioridad a la construcción de un dispensario médico, el drenaje, la rehabilitación del sistema de agua potable y la rehabilitación del empedrado de sus calles. La fiscalización de la cuenta pública resultó en un procedimiento de *responsabilidad administrativa*, estableciendo como presunto responsable al director de Coplademun en el municipio, por tratarse de una obra que no fue propuesta por los habitantes y/o sus localidades.

Ese mismo año, el gobierno municipal de Rosamorada promovió la construcción 6,384 metros cuadrados de empedrado de calles en la localidad de San Juan Corapan, con una inversión de aproximadamente un millón y medio de pesos. La priorización de obra pública de esta localidad, plasmada en dos planes municipales de desarrollo 2005-2008 y 2008-2011, consideraron la construcción de empedrado de calles como la segunda y tercera obra prioritaria respectivamente. No obstante, el ayuntamiento no mostró evidencia sobre la confirmación de los comités de obra, es decir, no promovió la participación de los ciudadanos en la planeación, vigilancia, control y evaluación de la obra. De nueva cuenta se fincó un procedimiento de *responsabilidad administrativa* considerando como presunto responsable al director de Coplademun en el ayuntamiento.

Los procedimientos de responsabilidad administrativa o resarcitoria, son dirigidas por la Unidad Jurídica y la Contraloría del OFSN. Cuando se entrevistó al Lic. Raúl Rosales Rosas, Director General de la Unidad Jurídica, describió esta etapa como un proceso con alto grado de discrecionalidad política en los municipios y deficiente regulación, porque “el esquema legal no da para resolver este tipo de casos”. A su juicio, el fracaso de políticas como el FISM se debe a estas cuestiones. Asimismo, reconoció que las sanciones son más fáciles de ejecutar cuando las obras no están relacionadas con los rubros establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal, porque el procedimiento se considera perjuicio a la hacienda pública y por lo tanto el ayuntamiento, no necesariamente los servidores públicos, es obligado a resarcir los recursos. Sin embargo, no se pudo localizar documentación comprobatoria de lo anterior.

Posteriormente, respondió a la pregunta ¿en qué termina una responsabilidad administrativa, en caso de no promover la participación de los ciudadanos en el FISM? de la siguiente forma: “Solo se emite una recomendación”. No es un secreto que dichas recomendaciones funcionan en la práctica como una invitación a no violar la normatividad, pero sin facultades jurídicas para sancionar su omisión. Pero el problema no es meramente jurídico, porque la decisión de construir la plaza pública o la obra en la iglesia del pueblo probablemente fue del presidente municipal, lo cual tampoco es un secreto ¿y cómo comprobarlo? Sin duda la cuestión también se inserta en el plano político.

En suma, las asambleas de priorización y los comités de obra pública, como instrumentos institucionales de participación ciudadana, influyen en la realización de obras y acciones del FISM, inclusive mayormente consistentes, en términos generales, con la planeación del desarrollo municipal en los casos de estudio. El gasto del FISM puede ser más o menos disperso dependiendo de qué tan concentradas sean las prioridades ciudadanas, pero no necesariamente ello supone instrumentos de participación más consolidados, porque la participación ciudadana a través de los instrumentos institucionales puede resultar en la concentración de cierto tipo de obras y acciones realizadas con el fondo, como sucedió particularmente en el caso de Santiago Ixcuintla.

En la práctica, el hecho de que los instrumentos promuevan una participación “de fachada”, es decir, elevada hasta un nivel de consulta-asesoría, garantiza que las prioridades ciudadanas sean tomadas en cuenta pero no cumplidas al pie de la letra. Además, las obras y acciones municipales que demanda la ciudadanía en ocasiones no son congruentes con los objetivos del fondo y con las capacidades administrativas de los ayuntamientos para hacerles frente.

## CONCLUSIONES FINALES

El desarrollo local como proceso socialmente construido, es decir, resultado de las relaciones e intercambios comerciales y no comerciales de los individuos, se espera que sea reflejo de las necesidades y prioridades de la población hacia mejores condiciones y oportunidades que incidan, sobre todo, en su calidad de vida. Como proceso integral, no es unidireccional sino dinámico, cambiante, evolutivo y por tanto multidisciplinario.

En términos de política pública, el desarrollo local se ha promovido mediante políticas de descentralización política y administrativa hacia los gobiernos municipales. Una de esas políticas, es el FISM como estrategia de desarrollo social para el combate a la pobreza en México que implica un doble proceso descentralizador: por un lado una descentralización vertical, desde las estructuras de gobierno federal hasta ser administrado directamente por los gobernantes municipales, y por otro, una descentralización horizontal como un proceso compartido de responsabilidades entre los actores locales para ejercer los recursos en pro de mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos, siendo el gobierno municipal un agente de transformación social, desde un espacio que normativamente en la teoría se considera idóneo para promover la participación ciudadana en los procesos de desarrollo.

Dicha participación se materializa a través de instrumentos diseñados, institucionalizados o no, como puentes para promover relaciones entre gobernantes y gobernados, incluyendo por supuesto actores de diversa índole social o económica. Es por ello que tal situación se analizó desde el punto de vista del papel que juegan las instituciones en el desarrollo local pero también desde la teoría democrática participativa. Según consideramos, los enfoques del desarrollo endógeno y la gobernanza, son complementarios desde el análisis de las políticas públicas.

En ese sentido, la problematización se centró en conocer mediante qué mecanismos e instrumentos se promueve la participación ciudadana en los procesos del fondo y también cómo dicho proceso impacta en el desarrollo de la infraestructura social municipal. Aunque los casos aquí documentados no representan ejemplos ideales de participación ciudadana, se



pudo describir o documentar que la participación a través de las Asambleas de Priorización y Comités de Obra Pública incide en las obras y acciones que promueven los gobiernos municipales con los recursos del FISM. Conclusión que no es menor, sobre todo si estos instrumentos promueven una participación limitada a niveles de decisión más bajos.

Las características de estos instrumentos se remontan a sus orígenes en políticas diseñadas desde 1980, resultado del proceso histórico de gobierno en la administración federal muchas veces heredadas por gobiernos anteriores, pero también dentro un contexto de enorme centralización política: los Coplademun creados en el gobierno de Miguel de la Madrid y los incorporados a la Ley de Coordinación Fiscal en 1997 tienen en común ser presididos por los presidentes municipales. Además, los avances en materia jurídico-institucional del fondo han evolucionado con énfasis en asegurar un mayor control y fiscalización de los recursos, pero en materia de participación ciudadana la legislación se ha mantenido prácticamente intacta. Probablemente esto último, ha repercutido en una disminución de la participación ciudadana en los procesos del fondo o por lo menos eso describen las investigaciones analizadas en el segundo capítulo.

Tomando como referencia el marco teórico-explicativo construido para el análisis de la participación ciudadana en el desarrollo de la infraestructura social municipal y el diseño de la estrategia metodológica, se buscó contrastar evidencia empírica en dos hipótesis principales. En la primera, subyace el supuesto de que la participación ciudadana limitada a niveles de decisión inferiores no garantiza que las prioridades ciudadanas estén siendo reflejadas en obras y acciones del fondo, lo que disminuye el cumplimiento de los objetivos, el más importante, elevar la calidad de vida de la población a través del desarrollo de la infraestructura social básica.

Sin embargo encontramos que, independientemente de si se trata de instrumentos institucionales con sus limitaciones y temporalidades, la participación que promueven si influye en la realización de obras y acciones del FISM en los municipios estudiados, mayormente consistentes con los planes municipales de desarrollo. Esto no significa que se trate de instrumentos participativos más consolidados, pero si cumplen con los objetivos para los que fueron creados: fuente de insumos primarios que los Coplademun traducirán en proyectos técnicos de obra pública aprobados por el Cabildo.

Si bien las experiencias participativas analizadas indican que existe una consistencia entre las demandas y las obras, eso no garantiza que tenga un impacto real en la dinámica del desarrollo municipal. En otras palabras, se promueve la participación ciudadana y podría decirse que existe tal participación en determinadas condiciones pero no modela la calidad de vida de las persona. Por esa razón es necesario ampliar el periodo de análisis posiblemente como recomendación al impulso de nuevas investigaciones, aunque a sabiendas de las restricciones en la gestión de información en el ámbito municipal.

En la segunda hipótesis se tomaron como referencia los supuestos básicos de Cabrero (2011) sobre el análisis de la participación ciudadana en el FISM. Concretamente, se incluyó en nuestro estudio la dispersión funcional del gasto como variable explicada por la presencia o ausencia de participación ciudadana en los procesos. De estar presente, la intervención de varios actores y una mayor intensidad, es decir, a niveles superiores de decisión, significaría la existencia de instrumentos participativos más consolidados y por ende una mayor distribución del gasto. Lo anterior resulta lógico, si suponemos que los recursos pueden ser asignados dependiendo el número de actores que intervienen, no obstante, también es posible que dicha asignación resulte altamente concentrada en ciertas obras y acciones.

Es así que la participación ciudadana no necesariamente deriva en una dispersión de los recursos, sino que también puede suceder en caso contrario, como se describió la experiencia de los municipios estudiados donde la mayoría de las obras se concentran en sólo unos cuantos rubros de inversión. Inclusive las demandas ciudadanas, entendidas estas como resultado de los instrumentos, influyen en la realización de obras y acciones que no cumplen con los objetivos del fondo.

En suma, el gasto del FISM puede ser más o menos disperso dependiendo de qué tan concentradas o desconcentradas sean las prioridades ciudadanas, pero no necesariamente ello supone instrumentos de participación más consolidados. Es así que el gasto es un poco más disperso en Rosamorada que en Santiago Ixcuintla porque las prioridades ciudadanas plasmadas en los planes municipales de desarrollo tienden a ser relativamente más dispersas en el primer municipio que en el segundo. Si bien los casos de estudio no permiten probar tal afirmación sí podrían servir como punto de partida de nuevas hipótesis.

Finalmente, si la presente tesis tuviera que deliberar sobre qué tanto es un fondo federal o municipal, concluiría en favor del ámbito local. El FISM no podría considerarse como un programa social sino como ejemplo de una política de descentralización que institucionalmente favorece un mayor control local. Prueba de ello es que los administradores locales sorteán el marco institucional formal para promover las obras que consideran pertinentes.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abal Medina, Juan, 2004, *La muerte y la resurrección de la representación política*, México, FCE.
- Adúriz, Isidro y Ava, Pablo, 2006, “Construcción de ciudadanía: experiencia de implementación de un índice de participación ciudadana en América Latina”, *América Latina Hoy*, España, Vol. 42, Universidad de Salamanca, pp. 15-35.
- Aguilar, Luis; Bustelo, María, 2010. *Gobernanza y evaluación: una relación potencialmente fructífera*, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, No. 4, Madrid, julio-diciembre de 2010.
- Arellano, David y Cabrero, Enrique, 2011, *Los gobiernos municipales a debate: un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta 2009*, introducción, México D.F., CIDE, pp. 13-27.
- Arnstein, Sherry, R., 1969, “A ladder of citizen participation” *Journal of the Royal Town Planning Institute*, United States, Vol. 35, No. 4, pp. 216-224.
- Auditoría Superior de la Federación, 2009, “Gasto Federalizado. Ramo 33. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal. Marco de Referencia”, Auditoría Superior de la Federación, en [http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/Tomos/Tomo5/04\\_FISM\\_a.pdf](http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/Tomos/Tomo5/04_FISM_a.pdf) , consultado el 8 de Junio de 2012.
- Beltrán, Ulises y Portilla, Santiago, 1986, “El proyecto de descentralización del gobierno mexicano (1983-1984)”, en Blanca Torres, (comp.), *Descentralización y Democracia en México*, México D.F., El Colegio de México A.C., pp. 91-117.
- Bitar, Miguel Anselmo, 2002, “Pensar global, actuar local: el papel estratégico de la animación comunitaria en la generación del desarrollo social local”, consultado en línea el 13 de octubre de 2009:  
[http://www.fts.uner.edu.ar/catedras03/politica\\_social/documentos/desarrollo\\_local\\_y\\_regional/bitar\\_gob\\_local.pdf](http://www.fts.uner.edu.ar/catedras03/politica_social/documentos/desarrollo_local_y_regional/bitar_gob_local.pdf)
- Berumen, Sergio A., 2006, *Competitividad y desarrollo local*, Madrid, ESIC.
- Cabrero, Enrique, 1998, “Las políticas descentralizadoras desde el ámbito regional. Análisis de desequilibrios regionales, gasto e ingreso público y relaciones intergubernamentales (1983-1993)”, en Enrique Cabrero, (Coord.), *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993): logros y desencantos*, México D.F., CIDE/M.A. Porrúa, pp. 101-187.
- Cabrero, Mendoza, 2005, *Acción pública y desarrollo local*, México, FCE.

- Cámara de Diputados, 2006, “Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios”, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, México, en <<http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0362006.pdf>>, consultado el 11 de enero de 2011.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2010, “Evolución de las dimensiones de la pobreza 1990-2010”, México, en <[http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/evolucion\\_de\\_las\\_dimensiones\\_pobreza\\_1990\\_2010.es.do](http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/evolucion_de_las_dimensiones_pobreza_1990_2010.es.do)>, consultado el 05 de noviembre de 2011.
- Consejo Nacional de Población, 2005, “Índice de marginación por entidad federativa y municipio”, México, en <<http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/marginacion2011/CapitulosPDF/Anexo%20B3.pdf>>, consultado el 05 de noviembre de 2011.
- Consejo Nacional de Población, 2010, “Índice de marginación por entidad federativa y municipio”, México, en <<http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/marginacion2011/CapitulosPDF/Anexo%20B3.pdf>>, consultado el 01 de junio de 2012.
- Díaz, Ana y Ortiz, Ángeles, 2011, “La participación ciudadana y gestión pública en los municipios mexicanos: un proceso estancado”, en Enrique Cabrero y David Arellano, (coord.), *Los gobiernos municipales a debate: Un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009*, México D.F., CIDE, pp. 361-420.
- Edgerton, J. et al., 2000, “Procesos participativos en la estrategia de lucha contra la pobreza”, en <[http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/383606-1205334112622/4768783-1205337105916/13842\\_Part1101.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/383606-1205334112622/4768783-1205337105916/13842_Part1101.pdf)>, consultado el 15 de octubre de 2011.
- Encuesta Nacional de Gobiernos Municipales –ENGOB, 2004, Sedesol-INEGI, México.
- Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal, 2009, INEGI, México.
- Fernández, Joselito, 2007, *Participación ciudadana y gobiernos locales: San Juan de Lurigancho en Perú y Tlalpan, en México, entre la teoría y la práctica*, Lima, Escuela Mayor de Gestión Municipal.
- Front, Joan, 2004, “Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías” en Ziccardi, coord., *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, México, UNAM/Instituto de Investigaciones Sociales/Consejo Mexicano de Ciencias Sociales/Instituto Nacional de Desarrollo Social, pp. 23-41.
- Front, Joan, 2004, “Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías” en Ziccardi, coord., *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, México, UNAM/Instituto de Investigaciones Sociales/Consejo Mexicano de Ciencias Sociales/Instituto Nacional de Desarrollo Social, pp. 23-41.

- García Clarck, Rubén, 2000, “La participación ciudadana dentro de la reforma política del Estado: premisas e iniciativas”, *El Cotidiano*, México, Vol. 16, núm. 100, UAM-Azcapotzalco, pp. 217-255.
- García, Mariana y Bronsoler, Vivian, 2008, *¿Cómo ejercen recursos y rinden cuentas los municipios? El caso del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal*, México, Centro de Investigación para el Desarrollo A.C., disponible en línea  
<[http://www.cidac.org/esp/uploads/1/C\\_\\_mo\\_ejercen\\_y\\_rinde\\_cuentas\\_los\\_municipios\\_PDF.pdf](http://www.cidac.org/esp/uploads/1/C__mo_ejercen_y_rinde_cuentas_los_municipios_PDF.pdf)>, consultado el 08 de diciembre de 2011.
- Gobierno Federal, 1995, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, en  
<<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>>, consultado el 20 de marzo de 2012.
- Granados Mogrovejo, Arturo et al., 2003, *Proceso de gestión participativa en el distrito de Acarí*, Maestría en Gestión del Desarrollo Sustentable, Madrid, Universidad Complutense de Madrid.
- Guízar, José de Jesús, 2004, *Ramo 33: Fondos de Aportaciones Federales (Aspectos normativos, operativos y financieros del gasto federalizado)*, Guadalajara, Instituto para el Desarrollo de las Haciendas Públicas.
- Ibáñez Tello, Tomasa, 1999, “Participación ciudadana, sociedad civil y juventud”, *Acciones e Investigaciones Sociales*. Zaragoza, Universidad de Zaragoza, pp.101-124.
- INEGI, 2010, *Censo General de Población y Vivienda*, INEGI, México.
- Ley de Coordinación Fiscal, última reforma de 2009, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, en <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31.pdf>>, consultado el 8 de diciembre de 2011.
- Lins Ribeiro, Gustavo, 2007, “Poder, redes e ideología en el campo del desarrollo”, *Tabula Rasa*, Bogotá, Núm. 06, Universidad del Colegio Mayor de Cundinamarca, pp. 173-193.
- Llona, Mariana y Laura, Soria, 2003, “La participación en la gestión del desarrollo local: la experiencia del Presupuesto Participativo en Villa El Salvador”, *Pobreza Urbana y Desarrollo*, Buenos Aires, Vol. 9, Núm. 22, Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo, pp. 15-24.
- Merino, Mauricio, 1995, “La participación ciudadana en la democracia”, *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática 4*, México, IFE, pp. 7-58.
- Moreno, Adrián, 1998, “El Fondo de Desarrollo Social Municipal en San Luis Potosí: ¿instrumento innovador de las relaciones intergubernamentales en el marco del nuevo federalismo y de la política de desarrollo social?”, en Carlos Garrocho y Jaime Sobrino, (coord.), *Desarrollo Municipal: retos y posibilidades*, Toluca, El Colegio Mexiquense A.C.

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2001, “Participación Ciudadana: manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas”, México, OCDE/Secretaría de la Función Pública.
- Ortega, Roberto, 1994, *Federalismo y municipio: una visión de la modernización de México*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Pardo, María del Carmen, 1986, “La descentralización administrativa: decisión para fortalecer el federalismo”, en Blanca Torres, (comp.), *Descentralización y Democracia en México*, México D.F., El Colegio de México A.C., pp. 119-133.
- Peña Frade, Nayibe, 2003, “El territorio y las ciencias sociales: una relación cambiante y segmentada”, *Grafía*, Bogotá, Núm. 1, Universidad Autónoma de Colombia, pp. 1-18.
- Ramos, José María y Marcela Reyes, 2005, “Gobiernos locales y participación ciudadana: hacia un enfoque de gestión estratégica asociada”, *Espiral*, México, Vol. XII, núm. 34, Universidad de Guadalajara, pp. 39-66.
- Ríos, Alejandra, 2011, “Transparencia Gubernamental”, en Enrique Cabrero y David Arellano, (coord.), *Los gobiernos municipales a debate: Un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009*, México D.F., CIDE, pp. 297-345.
- Rodríguez, Victoria E., 1999, *La descentralización en México: de la reforma municipal a solidaridad y el nuevo federalismo*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Salgado, Luz Helena –Tesis de: Doctorado- 2010, “Autogestión comunitaria en programas de desarrollo social comunidad diferente en Nuevo León y Baja California 2008-2010”, Tijuana, Doctorado en Ciencias Sociales, COLEF.
- Sandoval, Luis Edmundo, 2011, “¿Cómo aplica la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas a quienes manejan Fondos Federales a nivel local?”, *Federalismo Hacendario*, Guadalajara, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, núm. 171, Julio-Agosto, pp. 89-121.
- Sartori, Giovanni, 2007, *¿Qué es la democracia?*, México, Editorial Taurus.
- Smith, Graham, 2009, *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 30-71.
- Vázquez -Barquero, Antonio, 2005, *Las nuevas fuerzas del desarrollo*, Barcelona, Antoni Bosch.
- Zambrano Constanzo, Alba [ponencia], 2005, “Participación y empoderamiento comunitario: rol de las metodologías participativas”, Santiago de Chile, X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, 18-21 de octubre.

- Zaragoza, Juan Manuel (2008). "Municipios: experiencias de democracia participativa", escrito proporcionado por el autor como lecturas del *Diplomado en Desarrollo Local y Planeación Municipal Participativa*. INDESOL/UAM. México.
- Ziccardi, Alicia, 1998, *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, México, Miguel Ángel Porrúa/UNAM.
- Ziccardi, Alicia, 2004, "Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito local", en Ziccardi, coord., *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, México, UNAM/Instituto de Investigaciones Sociales/Consejo Mexicano de Ciencias Sociales/Instituto Nacional de Desarrollo Social, pp. 245-271.



# ANEXOS

Anexo 1. Localización geográfica de los municipios estudiados.



Fuente: elaboración propia.

Anexo 2. Entrevista semiestructurada aplicada a los directores de planeación y desarrollo en los municipios.



## El Impacto de la Participación Ciudadana en el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal

### Ítem I. Perfil del responsable del FISM

Nombre: \_\_\_\_\_

Cargo: \_\_\_\_\_ Duración en el cargo: \_\_\_\_\_

Otros cargos que ha desempeñado: \_\_\_\_\_ Duración en el cargo: \_\_\_\_\_

1. \_\_\_\_\_

2. \_\_\_\_\_

3. \_\_\_\_\_

Orientación política: \_\_\_\_\_ Militante <sup>Marcar con X</sup> \_\_\_\_\_ Simpatizante \_\_\_\_\_

Nivel de estudios: \_\_\_\_\_ Carrera: \_\_\_\_\_

Sueldo: \_\_\_\_\_ Edad: \_\_\_\_\_ Sexo: M F

### Ítem II. Recursos Humanos y Materiales.

1. ¿Cómo está integrado el Coplademun? ¿Existe un organigrama?
2. ¿Cuántas veces sesionan al año?
3. ¿Cuál es el porcentaje de empleados de base?
4. ¿Cuántos hombres y cuantas mujeres?
5. ¿Cuál es el perfil de estos empleados?
6. ¿Cuentan con edificio propio? ¿Cuántos?
7. ¿Cuántos vehículos están a disposición de Coplademun?
8. ¿Cuenta con material y equipo de oficina para facilitar el desempeño?
9. ¿Se cuenta con equipo de cómputo? ¿Cuántas? ¿En qué condiciones?
10. ¿Cuentan con internet? ¿Tienen acceso a la página oficial del municipio?
11. ¿Qué tipo de software se utiliza? ¿Alguno en específico que facilite la gestión?
12. ¿Cuentan con líneas telefónicas? ¿Están a disposición del público a través de?
13. ¿Cuál es el horario oficial de labores? ¿Con qué frecuencia laboran horas extra?  
¿Reciben alguna compensación económica por mayor rendimiento, desempeño u horas de labor extra?

14. ¿Cuentan con responsable de evaluación? ¿Se realizan evaluaciones periódicas? En su defecto ¿Por qué no?
15. ¿Cuentan con manuales de operación y en particular alguno para el manejo del FISM?
16. ¿El personal tiene acceso a cursos de capacitación o actualización? ¿Qué tipo de capacitación? ¿y quién la proporciona?
17. El Órgano de Fiscalización del Estado emite observaciones al municipio ante el incumplimiento de los objetivos del FISM ¿De qué manera se organizan para responder tales observaciones?

## Ítem II. Necesidades de desarrollo

En su opinión, ¿Cuáles son?

1. -Los problemas fundamentales del municipio
2. -Los problemas fundamentales de la administración municipal
3. -Los problemas fundamentales del Coplademun
4. ¿Cuentan con información socioeconómica sobre el municipio y sus localidades?

	Si	No	No lo se		
<b>Censo General de Población y Vivienda 2010</b>					
<b>Conteo de Población y Vivienda 2005</b>					
<b>Sistema Estatal y Municipal de Base de Datos (SIMBAD)</b>					
<b>Índice de Desarrollo Municipal</b>					
<b>Índice de Desarrollo Humano</b>					
<b>Índice de Marginación</b>					
<b>Índice de Rezago Social</b>					
<b>Zonas prioritarias de Sedesol</b>					
<b>Mapas del municipio</b>					
<b>Plan Municipal de Desarrollo</b>					
<b>Plan de Desarrollo Urbano</b>					
<b>Planes sectoriales</b>					
<b>Cobertura de los Servicios Básicos</b>					

5. ¿Otra fuente de información que se utilice para realizar la gestión?

#### Ítem IV. Conocimiento sobre el FISM

1. ¿De qué manera es asignado y distribuido el FISM en el ámbito federal y estatal?
2. ¿Cuáles son los objetivos que persigue el FISM?
3. ¿Cuáles son el tipo de obras que se financian con el FISM?
4. ¿Cuáles son las dependencias estatales y federales que intervienen en la asignación, aplicación y rendición de cuentas del FISM?
5. ¿Conoce el marco jurídico del FISM? ¿Cuál es? Es decir cuáles son las leyes, reglamentos, reglas de operación, manuales en los que se sustenta la operación del fondo.
6. En este marco jurídico del FISM se establece que:

	Si		No		No lo sé	
<b>A más tardar el 31 de enero el gobierno del estado publica en el periódico oficial la asignación y la distribución de los recursos a cada municipio</b>						
<b>La Sedesol publica los indicadores y el procedimiento para apoyar a los estados en la aplicación de la fórmula</b>						
<b>Los recursos pueden ser destinados para pagar la nomina de los empleados del municipio</b>						
<b>El pago por honorarios puede ser mayor al 15% de cada obra</b>						
<b>El ayuntamiento puede promover un programa de desarrollo institucional con el 3% del FISM</b>						
<b>El Órgano de Fiscalización del Estado vigila el manejo y aplicación de los recursos</b>						
<b>El ayuntamiento debe promover la participación de la población en los procesos de asignación, aplicación y rendición de cuentas del FISM</b>						
<b>El ayuntamiento debe informar a los ciudadanos sobre los criterios de asignación de los recursos, las obras y las comunidades beneficias con el FISM</b>						
<b>Coplademun debe evaluar anualmente el manejo de los recursos</b>						
<b>Un mal manejo de los recursos puede ser causa de sanciones administrativas o en su caso destitución del cargo público</b>						
<b>Las obras que se realizan deben considerar la conservación del medio ambiente</b>						

## **Ítem V. Descentralización**

1. ¿Conoce la formula que utiliza el gobierno federal y estatal? ¿Sabe cómo utilizarla?
2. ¿Qué opina de los tiempos institucionales de entrega de los recursos? Es decir, si los recursos son entregados al municipio conforme a lo establecido por la Ley de Coordinación Fiscal y si ello facilita u obstaculiza el manejo de los mismos.
3. ¿Hay algún problema frecuente en la entrega de los recursos?
4. ¿Considera que la normatividad federal entorpece el manejo adecuado de los recursos? ¿Por qué?
5. Al respecto de este fondo: ¿qué opina de los recursos etiquetados? ¿Y de qué manera fortalece la gestión municipal?
6. ¿Considera que es necesario flexibilizar este tipo de recursos?
7. El Órgano de Fiscalización del Estado y la Auditoría Superior de la Federación realizan la fiscalización de los recursos cada año... ¿esto representa un problema en la aplicación del FISM?
8. ¿Considera usted que los recursos que recibe el municipio por parte del FISM son suficientes para cumplir con los objetivos que se plantean? ¿Por qué?
9. Los informes de Sedesol y el Órgano de Fiscalización del Estado indican que en la mayoría de los municipios se realizan obras-acciones del FISM no consideradas en lo establecido por la Ley de Coordinación Fiscal ¿Por qué ocurre esto?
10. De igual manera estos informes indican que no se han promovido programas de desarrollo institucional ¿Cuál es el motivo?
11. En su opinión ¿Cuáles son las fortalezas principales del FISM? ¿Cuáles las debilidades o problemas principales? ¿Y qué sugiere para mejorar esas situaciones?

## **Ítem VI. Toma de decisiones**

1. ¿Quiénes participan en la toma de decisiones del FISM?
2. ¿Cuál es el papel del presidente municipal en la definición de las obras-acciones de este recurso?
3. ¿Cuál el de los regidores y el resto de los miembros del cabildo?
4. ¿Cuál es la contribución del Coplademun en el manejo del FISM? Es decir, ¿de qué manera impacta en la toma de decisiones?
5. ¿Cómo es asignando y distribuido el FISM en el municipio? ¿De qué manera son priorizadas las obras-acciones? ¿Y cómo las justifican? ¿En qué criterios se basan? ¿Se realizan actas de jerarquización de obra?

## Ítem VII. Participación Ciudadana

1. ¿De qué manera participa la ciudadanía en las actividades del Coplademun?
2. ¿Cómo se promueve la participación ciudadana?
3. ¿Cómo se elaboró el plan municipal de desarrollo? ¿Y de qué manera se consideró la participación ciudadana en la elaboración del mismo? ¿En qué consistió la estrategia de participación?
4. ¿Existe una dirección de participación ciudadana en el ayuntamiento?
5. ¿Se realizaron campañas de participación ciudadana?
6. En su opinión ¿La participación ciudadana facilita o dificulta la tarea de gobernar?  
¿Por qué?
7. ¿Cuál es el papel de la participación ciudadana en la definición de las obras-acciones del FISM? ¿Y de qué forma participa la ciudadanía en las actividades del FISM en el municipio?
8. En los procesos del FISM participan...

	Si		No		No lo se	
<b>Consejos de desarrollo municipal</b>						
<b>Comités de Acción Ciudadana</b>						
<b>Comités Comunitarios</b>						
<b>Asambleas Comunitarias</b>						
<b>Consejos Consultivos</b>						
<b>Organizaciones no gubernamentales</b>						
<b>Organizaciones que brindan asesoría especializada</b>						
<b>Líderes de las colonias o representantes populares</b>						
<b>Las Asambleas Ejidales</b>						
<b>Dirección de Participación Ciudadana</b>						
<b>Se promueven otro tipo de instrumentos ¿Cuáles?</b>						
<b>Instituciones estatales y federales</b>						

\*En caso de responder afirmativo ¿Cómo se conforman? ¿Y de qué manera participan?

9. ¿Existen experiencias de participación ciudadana en el FISM? ¿Podría describir algunos ejemplos?
10. Sin considerar a los empleados del Coplademun y los integrantes del cabildo ¿hay personas o asociaciones que colaboran con el ayuntamiento en la definición y priorización de las obras?
11. Las auditorías realizadas a este municipio y las evaluaciones realizadas por Sedesol indican que los ayuntamientos no promueven la participación de los ciudadanos en el manejo del FISM o bien, no es clara la forma en que cumplen con este objetivo ¿Cuál es la causa? ¿Esto es cierto?
12. De igual forma estos informes indican que los ayuntamientos no informan a los ciudadanos sobre las obras-acciones promovidas por el FISM ¿qué opina al respecto?

### Anexo 3. Acuerdo por el que se emiten y publican los Lineamientos para el Reporte de Ejercicio de los Recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS).

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Secretaría de Desarrollo Social.

JOSEFINA EUGENIA VAZQUEZ MOTA, Secretaria de Desarrollo Social, con fundamento en los artículos 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 56 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005, y 33 de la Ley de Coordinación Fiscal, y

#### CONSIDERANDO

Que el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005, establece que los informes que proporcionen las entidades federativas y los municipios a la Secretaría de Desarrollo Social, deberán apegarse a lo establecido en el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal, así como que la Secretaría de Desarrollo Social deberá emitir lineamientos y formatos para la entrega de dichos informes que permitan evaluar la evolución del gasto de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS).

Que la Ley de Coordinación Fiscal dispone que las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciban los estados y los municipios, se destinarán 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 y pobreza extrema.

Que de conformidad con la anterior ley, los estados y municipios proporcionarán a la Secretaría de Desarrollo Social, la información que sobre la utilización del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social les sea requerida, he tenido a bien expedir el siguiente:

#### ACUERDO POR EL QUE SE EMITEN Y PUBLICAN LOS LINEAMIENTOS PARA EL REPORTE DEL EJERCICIO DE LOS RECURSOS DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL (FAIS)

Unico.- Se emiten y publican los Lineamientos para el reporte del Ejercicio de los Recursos de Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS).

#### FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL (FAIS)

Con base en el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal y con el propósito de dar cumplimiento al párrafo 3 del artículo 56 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2005, el cual establece que la Secretaría de Desarrollo Social deberá emitir lineamientos y formatos para la entrega de los informes que las entidades federativas y los municipios proporcionen a dicha Secretaría sobre la utilización del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, la Secretaría de Desarrollo Social presenta los siguientes:

#### LINEAMIENTOS PARA EL REPORTE DEL EJERCICIO DE LOS RECURSOS DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL (FAIS)

El objetivo general de los presentes Lineamientos es homologar los reportes del ejercicio de recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) que, de acuerdo al artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal, los estados y municipios tienen la obligación de entregar.

A través del Sistema de Información del FAIS (SIFAIS) se logrará la homologación de los reportes y se facilitará el flujo de información de los municipios a los estados, de los estados a la SEDESOL y de ésta a la Comisión de Desarrollo Social de la H. Cámara de Diputados. Adicionalmente, el SIFAIS facilitará a estados y municipios la publicación de dichos informes en los órganos locales de difusión y ayudará a que la información esté disponible al público en general a través de publicaciones específicas y medios electrónicos.

La SEDESOL distribuirá el SIFAIS entre los gobiernos estatales y municipales, quienes deberán reportar todas las obras que realicen con los recursos del Fondo de acuerdo al Catálogo de Obras y Acciones del FAIS establecido en el SIFAIS. Este catálogo es la base para los informes que presentarán los gobiernos estatales y municipales. El SIFAIS es un instrumento diseñado especialmente para el reporte de información sobre las obras y acciones realizadas con recursos del FAIS, el cual -para concretar efectivamente la homologación de la información del FAIS-deberá seguirse sin variaciones ni adecuaciones propias. El SIFAIS se diseñó pensando en una implementación sencilla y fácil, así como en un manejo ágil de la información que generará.

De acuerdo al artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal, los recursos del FAIS deben utilizarse exclusivamente para financiar obras, acciones sociales básicas e inversiones que beneficien directamente a sectores de la población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema.

El SIFAIS introduce claves para cada obra y acción ejecutada con recursos del FAIS, las cuales constan de siete dígitos que se componen de la siguiente manera:

Dos dígitos para el Programa o etiqueta	Dos dígitos para el sub-Programa o sub-etiqueta	Un dígito para la acción	Dos dígitos para la sub- acción
--	---	-----------------------------	---------------------------------------

Ej.1 0411103 que corresponde a la etiqueta de Urbanización municipal, al sub-programa de referente a calles y caminos, a la acción de construcción y a la sub-acción de adoquinamiento y empedrado.

#### Del Programa o Etiqueta

Al programa o etiqueta le corresponden los primeros dos dígitos de la clave que caracteriza la obra. Las etiquetas corresponden a los 10 rubros de acción que establece el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal, y a las etiquetas correspondientes a los Gastos Indirectos y al Programa de Desarrollo Institucional.

Las claves asignadas están listadas exhaustivamente en el Catálogo de Obras y Acciones del FAIS , que se presenta al final del presente documento.

Del ejemplo 1, los primeros dos dígitos, 04 se refieren al Programa correspondiente a Urbanización Municipal.

#### Del Sub-programa o sub-etiqueta

El siguiente par de dígitos de la clave (tercero y cuarto) se refiere al sub-programa o sub-etiqueta de gasto, los cuales detallan el tipo de obra que se está reportando. Las subetiquetas están estrictamente vinculadas a la etiqueta reportada, y en el Catálogo de Obras y Acciones se describen detalladamente.

En el ejemplo 1, el 0411 corresponde a la etiqueta Urbanización Municipal y al sub-programa 11, Calles y

Caminos. De la Acción



El tercer segmento de la clave se constituye de un solo dígito que se refiere al tipo de acción de la obra. Las acciones pueden ser la construcción, rehabilitación, ampliación y equipamiento de la obra en cuestión.

Retomando el ejemplo 1, la clave 04111 se refiere a una obra de Urbanización Municipal que es Calles y Caminos. El quinto dígito 1, indica que se trata de una acción de construcción.

#### De la Sub-Acción

Los dos últimos dígitos de la clave corresponden a la sub-acción, la cual complementa la información de la etiqueta, sub-etiqueta y acción. En el Catálogo de Obras y Acciones se enuncian cuáles son las sub-acciones y en qué etiquetas aplican.

Volviendo al ejemplo 1, 0411103, correspondería a una obra de Urbanización Municipal en donde la acción es la construcción dentro del sub-programa calles y caminos, y la sub-acción 03 es adoquinamiento y empedrado.

#### CATALOGO DE OBRAS Y ACCIONES FAIS

En el presente Catálogo de Obras y Acciones del FAIS se numera de forma extensiva el conjunto de claves que describen las acciones que pueden ser utilizadas con los recursos del Fondo. En la parte final de este anexo se presentan las unidades de medida con las cuales deberán reportarse las metas.

NUEVAS CLAVES		
01	AGUA POTABLE	
0101	Sistema de Agua Potable	SISTEMA, M
	01011 Construcción/Introducción	SISTEMA, M
	01012 Rehabilitación/Mantenimiento	SISTEMA, M
	01013 Ampliación	
0102	Pozo Profundo de Agua Potable	POZO
	01021 Construcción/Perforación	POZO
	01022 Rehabilitación/Mantenimiento	POZO
	01024 Equipamiento	
0103	Depósito o Tanque de Agua Potable	TANQUE, M <sup>3</sup>
	01031 Construcción	TANQUE, M <sup>3</sup>
	01032 Rehabilitación/Mantenimiento	TANQUE, M <sup>3</sup>
	01034 Equipamiento	
0104	Norias	NORIA
	01041 Construcción	NORIA
	01042 Rehabilitación/Mantenimiento	NORIA
	01044 Equipamiento	
0105	1.5 -Bombas y Equipo	EQUIPO
	01052 Rehabilitación/Mantenimiento 01054 Equipamiento	EQUIPO
0136 0140	Proyectos Ejecutivo Otros (especificar)	
02	ALCANTARILLADO	
0206	Sistema de Alcantarillado	M, POZOS DE VISITA M,
	02061 Construcción/Introducción	POZOS DE VISITA M, POZOS
	02062 Rehabilitación/Mantenimiento	DE VISITA
	02063 Ampliación	
0207	Colectores y Subcolectores	M, POZOS DE VISITA M,
	02071 Construcción /Introducción	POZOS DE VISITA



0436	Proyecto Ejecutivo				
0440	Otros (especificar)				PROYECTO
05	ELECTRIFICACION RURAL Y DE COLONIAS POBRES				
0519	Red de Electricidad				
	05191	Construcción (Introducción)			M
	05192	Rehabilitación o Mantenimiento			M
	05193	Ampliación			M
0520	Alumbrado Público				
	05201	Construcción (Introducción)			M
	05202	Rehabilitación o Mantenimiento			M
	05203	Ampliación			M
0540	Otros (especificar)				
06	INFRAESTRUCTURA BASICA DE SALUD				
0621	Centros de Salud				
	06211	Construcción			M <sup>2</sup>
	06212	Rehabilitación/Mantenimiento			M <sup>2</sup>
	06213	Ampliación			M <sup>2</sup>
	06214	Equipamiento			APARATOS
	06215	Otros			
0622	Dispensario Médico y Unidades Médicas Rurales				
	06221	Construcción			M <sup>2</sup>
	06222	Rehabilitación/Mantenimiento			M <sup>2</sup>
	06223	Ampliación			M <sup>2</sup>
	06224	Equipamiento			APARATOS
	06225	Otros			
0623	Laboratorios de análisis clínicos				
	06231	Construcción			M <sup>2</sup>
	06232	Rehabilitación/Mantenimiento			M <sup>2</sup>
	06233	Ampliación			M <sup>2</sup>
	06234	Equipamiento			APARATOS
	06235	Otros			
0636	Proyecto Ejecutivo				
0640	Otros (especificar)				
07	INFRAESTRUCTURA BASICA EDUCATIVA				
0724	Aulas				
	07241	Construcción			
		0724113	P reescolar		M <sup>2</sup>
		0724114	Primaria		M <sup>2</sup>
		0724115	Secundaria		M <sup>2</sup>
	07242	Mantenimiento/Mejoras	Diversas		
		0724213	Preescolar		M <sup>2</sup>
		0724214	Primaria		M <sup>2</sup>
		0724215	Secundaria		M <sup>2</sup>
	07244	Equipamiento			
		0724313	Preescolar		M <sup>2</sup>
		0724314	Primaria		M <sup>2</sup>
		0724315	Secundaria		M <sup>2</sup>
0725	Sanitarios dentro de escuelas				
	07251	Construcción			
		0725113	Preescolar		M <sup>2</sup> , INODOROS
		0725114	Primaria		M <sup>2</sup> , INODOROS
		0725115	Secundaria		M <sup>2</sup> , INODOROS
	07252	Mantenimiento/Mejoras	Diversas		
		0725213	Preescolar		M <sup>2</sup> , INODOROS
		0725214	Primaria		M <sup>2</sup> , INODOROS
		0725215	Secundaria		M <sup>2</sup> , INODOROS

0726	Bardas de escuela				
	07261	Construcción			
		0726113	Preescolar		M <sup>2</sup>
		0726114	Primaria		M <sup>2</sup>
		0726115	Secundaria		M <sup>2</sup>
	07262	Mantenimiento/Mejoras	Diversas		
		0726213	Preescolar		M <sup>2</sup>
		0726214	Primaria		M <sup>2</sup>
		0726215	Secundaria		M <sup>2</sup>
0727	Escaleras y andadores dentro de escuelas				
	07271	Construcción			
		0727113	Preescolar		M <sup>2</sup>
		0727114	Primaria		M <sup>2</sup>
		0727115	Secundaria		M <sup>2</sup>
	07272	Mantenimiento/Mejoras	Diversas		
		0727213	Preescolar		M <sup>2</sup>
		0727214	Primaria		M <sup>2</sup>
		0727215	Secundaria		M <sup>2</sup>
0736	Proyecto Ejecutivo				
	0740	Otros (especificar)			
08	MEJORAMIENTO DE VIVIENDA				
	0829	Piso Firme			
		082901 Construcción			M <sup>2</sup>
		082902 Ampliación			M <sup>2</sup>
	0830	Vivienda			
		08301 Construcción			M <sup>2</sup>
		08302 Rehabilitación/ Mejoras Diversas			
		08303 Ampliación de Vivienda			
09	CAMINOS RURALES				
	0931	Caminos Rurales			
		09311 Construcción			M <sup>2</sup>
		09312 Rehabilitación/Mejoras Diversas			M <sup>2</sup>
		09313 Ampliación			M <sup>2</sup>
	0936	Proyecto Ejecutivo			
	0940	Otros (especificar)			
10	INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA RURAL				
	1032	Desarrollo de Areas de Riego			
		10322 Rehabilitación/Mejoras Diversas			
		1032216 Nivelación de tierras			HECTAREA
		10324 Equipamiento o Instalación			
		1032417 Perforación y/o equipamiento de pozos			POZO
	1033	Desarrollo de Areas de Temporal			
		10332 Rehabilitación/Mejoras Diversas			
		1033218 Conservación del Suelo y el Agua			
	1036	Proyecto Ejecutivo			
	1040	Otros (especificar)			
11	GASTOS INDIRECTOS				
	1134	Mantenimiento de Vehículos			VEHICULOS
	1135	Estudios de Factibilidad de las Obras			ESTUDIOS, PROYECTOS
	1136	Proyecto Ejecutivo			PROYECTO
	1137	Evaluación y Seguimiento			ESTUDIOS, INFORMES, AUDITORIAS,

1140	Otros	ETC.
12	PROGRAMAS DE DESARROLLO INSTITUCIONAL	
1238	Gestión y Administración	
1239	Servicios (cursos, conferencias, teleconferencias, etc.)	CURSOS
METAS		

UNIDADES	SIGNIFICADO
m	Metros lineales
m <sup>2</sup>	Metros cuadrados
m <sup>3</sup>	Metros cúbicos
l	litros
pozo	pozo de agua
bomba	bombas de agua
tanque	depósito o tanque de agua
noria	noria
sistema	Sistema de drenaje, alcantarillado, agua o electrificación
rejillas	Rejillas de alcantarillado
inodoros	inodoros o sanitarios
planta agua	planta tratamiento de agua
hectáreas	
estanque	estanque o embarcadero
agrupaciones	agrupaciones de productores
cursos	cursos, seminarios, etc.

#### TRANSITORIO

UNICO.- El presente Acuerdo entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los veinticuatro días del mes de mayo de dos mil cinco.- La Secretaria de Desarrollo Social, Josefina Eugenia Vázquez Mota.- Rúbrica.