



Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo

Instituto de Investigaciones Económicas Empresariales

Maestría en Políticas Públicas

Análisis de la política pública para el combate a la pobreza por medio de los recursos Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal en el municipio de Morelia, Michoacán.

Tesis

Para obtener el grado de:

Maestro en Políticas Públicas

Presenta: C.P. Daniel Carrillo Gómez

Director de tesis: Dr. Rubén Molina Martínez.

Morelia, Michoacán marzo de 2017

Dedicatoria:

A mis padres que me brindaron su apoyo en todo momento y en aquellos instantes en los que estaba a punto de rendirme.

A mis amigos que soportaron mis constantes platicas relativas a mi investigación.

A mi novia Cristina que siempre me brindó su amor, paciencia y en muchos momentos apoyo económico, pero sobre todo por prestarme su hombro para llorar mis frustraciones y sus oídos para escuchar mis quejas. Por ti obtuve mi grado.

Agradecimientos:

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) por el estímulo económico con el que pude obtener hoy mi grado como maestro.

A la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (UMSNH) por permitir la creación de un instituto en el cual es posible la impartición de postgrados.

Al Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales (ININEE) por aceptarme para cursar la Maestría en Políticas Públicas.

A mi director del Dr. Rubén Molina Martínez, quien me llevó a mis límites sacando lo mejor de mí y esforzándose a ser mejor persona.

A mi mesa sinodal, gracias a sus aportaciones se enriqueció mi trabajo de investigación.

Índice

Agradecimientos:	II
Índice de cuadros:	V
Índice de ecuaciones:	V
Índice de figuras:	V
Índice de gráficos:	V
Índice de ilustraciones:	VI
Índice de tablas:	VI
Abreviaturas usadas	VIII
Glosario	IX
Resumen	XII
Abstract	XIII
Introducción	XIV
I.- Fundamento de la investigación.	1
1.1.- Problema	1
1.1.1.- La pobreza en México.	1
1.1.2. La visión del gobierno mexicano de la pobreza.	10
1.1.3.- Historia del fondo de aportaciones para la infraestructura social municipal.	15
1.1.4.- Planteamiento del problema.	38
1.2.- Objetivo de la investigación.	39
1.3.- Hipótesis.	39
1.3.1.- Variable dependiente:	39
1.3.2.- Variable independiente:	40
1.4.- Justificación.	41
1.5.- Método.	43
II.- Marco teórico.	47
Capítulo 1.- Las Políticas Públicas.	47
1.1 ¿Qué son las políticas públicas?	47
1.2 Conceptos teóricos de las políticas públicas.	51
1.3 Ciclos de las políticas públicas.	52
1.4 Autores de las políticas públicas	56
1.5. La implementación de las políticas públicas de Bardach.	68
Capítulo 2.- Principios teóricos sobre la pobreza.	73
2.1.- Teorías de la pobreza.	73
2.2.- Enfoques de la pobreza	78
2.3.- Pobreza rural y urbana.	81

2.3.- Características de la pobreza según el Banco Mundial	83
2.4.- Como realizar una medición de la pobreza	86
2.4.1 Enfoque subjetivo.	88
2.4.2 Enfoque objetivo	89
2.4.3 Enfoque directo.	90
2.4.4 Enfoque indirecto	94
Capítulo 3.- El federalismo.	100
3.1.- El federalismo en México.	100
3.1.2 Significados del federalismo desde el punto de vista jurídico.	108
3.1.3 El federalismo en México: visión de los espacios locales.	110
3.2.- Conceptualizaciones del FAISM.	117
3.2.1 El federalismo: el caso del FAISM	117
3.2.2 La pobreza para el FAISM	120
3.2.3 Índices de carencias.	125
III.- Trabajo de campo.	129
3.1.- Universo y muestra	129
3.1.1. Población beneficiaria.	129
3.1.1.1. Universo de la población beneficiaria.	130
3.1.1.2. Muestra de la población beneficiaria.	133
3.1.2. Ejecutor de los recursos FAISM.	140
3.1.2.1. Universo del ejecutor de los recursos FAISM.	141
3.1.2.2. Muestra del ejecutor de los recursos FAISM.	141
3.2.- Lineamientos de Aplicación del FAISM.	141
3.3.- Tipo de investigación.	150
3.4.- Instrumento.	150
3.4.1.- Escala tipo Likert.	151
3.5.- Operacionalización de las variables.	152
3.5.1.- Operacionalización de las variables de la población beneficiada.	154
3.5.2.- Operacionalización de las variables del ejecutor de los recursos FAISM.	156
3.6.- Prueba piloto y aplicación del instrumento.	157
3.7.- Codificación, procesamiento y ordenamiento de los datos.	163
3.7.1.-Análisis de resultados de la variable dependiente.	172
3.7.2.-Análisis de resultados de la variable dependiente sin colonia valle de los reyes.	178
3.7.3.-Análisis de resultados de la variable independiente.	184
Reflexiones finales del análisis.	189
IV.- Propuestas para solución de la situación problemática.	196
Conclusiones.	201
Recomendaciones.	206
Bibliografía	208
Anexos.	214

Índice de Cuadros:

Cuadro 1 Informe de las ZAP urbanas de Morelia	132
Cuadro 2 Población de las ZAP urbanas de Morelia	133
Cuadro 3 Distribución de las encuestas por ZAP urbana	135
Cuadro 4 Lineamientos generales para la operación del FAISM	142
Cuadro 5 Etapas del FAISM	143
Cuadro 6 Inversión del FAISM	144
Cuadro 7 Ejemplo para operacionalizar las variables	152
Cuadro 8 Operacionalización de las variables (Población beneficiaria)	155
Cuadro 9 Operacionalización de las variables (Ejecutor de los recursos)	156
Cuadro 10 Aplicación de recursos FAISM 2016	191
Cuadro 11 Aplicación de recursos FAISM 2015	192
Cuadro 12 Aplicación de recursos FAISM 2014	192

Índice de Ecuaciones:

Ecuación 1 Determinación de la muestra	134
Ecuación 2 Alfa de Cronbach	158

Índice de Figuras:

Figura 1 El proceso de las políticas públicas, intelectuales y políticas	53
--	----

Índice de Gráficos:

Gráfico 1 Aportaciones Federales 1998-2016	13
Gráfico 2 Distribución del FAISM 1998-2015	14
Gráfico 3 Distribución de los Recursos FAISM en Michoacán 1998-2015	15
Gráfico 4 Integración del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.	27
Gráfico 5 Porcentaje del Fondo Federal Participable con relación al total de Ingresos de la Federación	113
Gráfico 6 Total de Fondo Federal Participable (Millones de Pesos)	113
Gráfico 7 Participaciones y Aportaciones pagadas del 2005 al 2015 (cifras en millones de pesos)	115
Gráfico 8 Estructura del gasto público federalizado	119

Gráfico 9 Línea de Pobreza	121
Gráfico 10 Magnitud de la Pobreza	122
Gráfico 11 Brecha de Pobreza	123
Gráfico 12 Intensidad de la Pobreza	124
Gráfico 13 Número de encuestas por ZAP	163
Gráfico 14 Encuestas recabadas por colonia	164
Gráfico 15 Saturación en componentes	171
Gráfico 16 Variable dependiente	173
Gráfico 17 Dimensión uno de la variable dependiente	174
Gráfico 18 Dimensión dos de la variable dependiente	175
Gráfico 19 Dimensión tres de la variable dependiente	177
Gráfico 20 Análisis de la variable independiente	185
Gráfico 21 Dimensión uno de la variable independiente	186
Gráfico 22 Dimensión dos de la variable independiente	187

Índice de Ilustraciones:

Ilustración 1 Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social en Morelia, 2015.	131
Ilustración 2 Localidades con Zonas de Atención Prioritaria urbana 2015	136
Ilustración 3 Zona de Atención Prioritaria 4830	137
Ilustración 4 Zona de Atención Prioritaria 4845	137
Ilustración 5 Zona de Atención Prioritaria 3353	138
Ilustración 6 Zona de Atención Prioritaria 2764	138
Ilustración 7 Zona de Atención Prioritaria 275A	139
Ilustración 8 Zona de Atención Prioritaria 4652	139

Índice de Tablas:

Tabla 1 Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2014	5
Tabla 2 Porcentaje, número de personas y carencias promedio por indicador de pobreza, según entidad federativa, 2010-2014.	6
Tabla 3 Resumen analítico del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018	27
Tabla 4 Integración del FAIS.	37
Tabla 5 Recaudación Federal Participable Anual en México 2005-2015 (Millones de Pesos)	114
Tabla 6 Resumen de procesamiento de casos	158
Tabla 7 Estadísticas de fiabilidad	159
Tabla 8 Estadísticas de total de elemento	159
Tabla 9 Resumen de correlación canónica.	166
Tabla 10 Ajustes de correlaciones canónicas	167

Tabla 11 Análisis de la variable dependiente	172
Tabla 12 Análisis de la dimensión 1 de la variable dependiente.	174
Tabla 13 Análisis de la dimensión 2 de la variable dependiente	175
Tabla 14 Análisis de la dimensión 3 de la variable dependiente	176
Tabla 15 Análisis de la variable dependiente sin colonia Valle de los Reyes.	178
Tabla 16 Análisis de la dimensión uno de la variable dependiente, sin colonia Valle de los Reyes.	180
Tabla 17 Análisis de la dimensión dos de la variable dependiente, sin colonia Valle de los Reyes.	181
Tabla 18 Análisis de la dimensión tres de la variable dependiente, sin colonia Valle de los Reyes.	183
Tabla 19 Análisis de la variable independiente	184
Tabla 20 Análisis de la dimensión 1 de la variable independiente	186
Tabla 21 Análisis de la dimensión 2 de la variable independiente	187
Tabla 22 Relación porcentual del gasto ejercido en las ZAP Urbanas.	189

Abreviaturas usadas

CEPAL	Comisión económica para América Latina y el Caribe
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
COPLAMAR	Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginales
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DTDF	Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal
FAEB	Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal
FAIS	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social
FAISM	Fondo para la Infraestructura Social Municipal
FASSA	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud
FISE	Fondo para la Infraestructura Social Estatal
FORTAMUNDF	Fondo de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal
IDH	índice de Desarrollo Humano
IFGT	Índice Foster-Greer-Thorbecke
INDETEC	Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
LCF	Ley de coordinación fiscal
LGCG	Ley General de Contabilidad Gubernamental
LGDS	Ley General de Desarrollo Social
LISIM	Ley del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles
LP	Línea de pobreza
MAS	Muestreo Aleatorio Simple
MIP	Medición integrada de la pobreza
NBI	Necesidades básicas insatisfechas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SNCF	Sistema Nacional de Coordinación Fiscal
ZAP	Zona de Atención Prioritaria

Glosario

Política pública: una intervención deliberada del Estado para corregir o modificar una situación social o económica que ha sido reconocida como un problema público. (Merino, 2013, pág. 17)

Capacidades: Para Amartya Sen (1982) dice que las capacidades comprenden todo aquello que permite a una persona estar debidamente nutrido, tener ropa con la cual vestir, escribir, leer etc. Estas necesidades están presentes en todos los grupos sociales.

Capacidades básicas: Sen define a la pobreza como la ausencia de capacidades básicas que le permiten a cualquier individuo insertarse en la sociedad, esto, a través del ejercicio de su propia voluntad. (Sen, 1992a).

Pobreza: Una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (en los seis indicadores de rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, s.f.).

Pobreza extrema: Una persona se encuentra en situación de pobreza extrema cuando tiene tres o más carencias, de seis posibles, dentro del Índice de Privación Social y que, además, se encuentra por debajo de la línea de bienestar mínimo. Las personas en esta situación disponen de un ingreso tan bajo que, aun si lo dedicase por completo a la adquisición de alimentos, no podría adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, s.f.).

Federalismo: Es un sistema de reglas para la división de responsabilidades de política pública entre un número de agencias gubernamentales autónomas (Antón, 1989, pág. 3)

Eficiencia: Es el grado en el que se cumplen los objetivos de una política o programa al menor costo posible.

Eficacia: La eficacia en una política o programa puede entenderse como el grado en el que se alcanzan los objetivos propuestos.

Zonas de atención prioritaria: Son las áreas o regiones, sean de carácter predominantemente rural o urbano, cuya población registra índices de pobreza y marginación, indicativos de la existencia de marcadas insuficiencias y rezagos en el ejercicio de los derechos para el desarrollo social (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, s.f.).

Población en situación de pobreza: La población en situación de pobreza multidimensional será aquella cuyos ingresos sean insuficientes para adquirir los bienes y los servicios que requiere para satisfacer sus necesidades y presente carencia en al menos uno de los siguientes seis indicadores: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación (Secretaría de Desarrollo Social , 2005).

Carencia por acceso a los servicios de salud: Población no afiliada o inscrita para recibir servicios de salud por parte del Seguro Popular y que tampoco es derechohabiente de alguna institución de seguridad social. (Secretaría de Desarrollo Social , 2005)

Carencia por calidad y espacios en la vivienda: Población que reside en viviendas con al menos una de las siguientes características:

- a) El material de la mayor parte de los pisos es tierra.
- b) El material de la mayor parte del techo es lámina de cartón o desechos.
- c) El material de la mayor parte de los muros es barro o bajareque; carrizo, bambú o palma; lámina de cartón, metálica o de asbesto; o material de desecho.
- d) Con hacinamiento (Secretaría de Desarrollo Social , 2005).

Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda: Población que reside en viviendas con al menos una de las siguientes características:

- a) El agua se obtiene de un pozo, río, lago, arroyo, pipa, o bien, el agua entubada se obtiene por acarreo de otra vivienda o de la llave pública o hidrante.
- b) No se dispone de drenaje o el desagüe tiene conexión a una tubería que va a dar a un río, lago, mar, barranca o grieta.
- c) No se dispone de energía eléctrica (Secretaría de Desarrollo Social , 2005).

Resumen

En México hasta 1997 los municipios no contaban con los recursos necesarios para atender las demandas sociales y de combate a la pobreza. En este año (2017) nace el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, cuyo fin es reducir los indicadores de pobreza en las zonas de atención prioritaria en el municipio y mejorar el bienestar de las comunidades.

Para la obtención de información se emplearon cuestionarios con una escala tipo Likert. La finalidad es conocer las percepciones de la ciudadanía respecto a las carencias de indicadores sociales y a la construcción de obras de infraestructura por parte del Municipio de Morelia en sus colonias.

En la investigación se encontraron problemas para la obtención de la información, tales como la renuencia de los colonos a responder los cuestionarios y la intervención de los líderes de las colonias bajo la excusa de defender a sus agremiados de una mala información por mi parte.

La hipótesis se cumplió; sin embargo, el impacto de la política pública no queda claro. Un ejemplo de lo anterior se encuentra en la zona de atención prioritaria número 4845, en la que se construyó una pavimentación y se pusieron servicios como drenaje y agua potable. Aquí se pueden percibir los resultados. Ahora, las personas que vivían en esta zona exponían en la encuesta que no contaban con servicios de agua potable o drenaje, debido a que la contratación de estos servicios les costaría alrededor de 30 mil pesos, recursos con los que no contaban y motivo que les imposibilitaba disfrutar de estos servicios. En las zonas sujetas a revisión existen resultados, mas no impactos de las obras.

Abstract

In Mexico until 1997 the municipalities did not have the necessary resources to meet social demands and fight against poverty. This year born Contribution Fund for Municipal Social Infrastructure, which aims to reduce poverty indicators in areas of priority attention in the city and improve the welfare of communities.

In order to obtain this information, questionnaires were used with a Likert scale, in order to know the perceptions that the citizenship has regarding the deficiencies of social indicators and to the construction of infrastructure works by the Municipality of Morelia in its colonies.

The research found problems in obtaining information, such as the reluctance of settlers to respond to interviews and the intervention of the leaders of the colonies, the latter under the excuse of defending their members that bad information my part.

The hypothesis was fulfilled, however, the impact of the public policy is not clear, an example of the above is located in the priority attention area number 4845, in which a paving was built and services such as drainage and drinking water, Here we can perceive the results, but when interviewing the people who lived in this street, we were exposed that they did not have potable water or drainage services; this because the hiring of these services would cost about 30 thousand pesos, with which they did not count and therefore made it impossible to enjoy these services. In the areas subject to revision there are results, but no impacts of the works.

Keywords: Pobreza, Recursos federales transferidos, Federalismo, Ramo 033, FAISM.

Introducción.

Este documento presenta una investigación relacionada con el uso de los recursos públicos del ramo 33, los cuales tienen como objetivo principal la disminución de la pobreza y del rezago social en los municipios. Para tal actividad el gobierno federal transfiere a los municipios recursos de manera condicionada, es decir, les atribuye un destino específico para que los municipios, en el ámbito de su conocimiento de las carencias municipales, apliquen de manera más eficaz y eficiente los recursos en obras y acciones sociales.

Dicho recurso no ha sido investigado en el sentido de los resultados que pudieron obtener los ejecutores (municipios del país), debido a que las fiscalizaciones hasta el día de hoy continúan siendo limitadas ya que solo se solicita la comprobación monetaria, dejando de lado el impacto que la aplicación de los recursos ha tenido en la población de los municipios.

En el numeral I, Fundamentos de la Investigación, se analiza el problema de la investigación, primero desde el análisis de la pobreza en México para abordar brevemente los fundamentos de la pobreza a nivel mundial. Se mencionará el concepto de pobreza de Amartya K. Sen, del Banco Mundial y Coneval, con la finalidad de tener un horizonte de la construcción del concepto de pobreza a nivel mundial y de mostrar las cifras oficiales que nuestro país genera para sus indicadores de pobreza.

Se analizará la visión del gobierno mexicano de la pobreza. En el primer apartado se analizan los planes nacionales de desarrollo tanto de Vicente Fox como de Enrique Peña Nieto. La finalidad es visualizar las diferencias y las coincidencias que en estos planes han tenido ambos mandatarios. Se analizan debido a que ambos sufrieron cambios en la administración federal en nuestro país, lo cual pudiese influir en un mayor cambio en las políticas públicas en el seno de los planes nacionales de desarrollo.

Se analizarán los montos transferidos que a partir de 1998 hasta el 2016 se convirtieron en el cuarto recurso federalizado transferido a las entidades federativas, así como la forma en que se han

transferido conforme a los montos por entidad federativa hasta llegar al análisis a los 113 municipios del estado de Michoacán.

En este sentido, se procederá a analizar cómo fue evolucionando jurídicamente el recurso del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal. Se inicia por las tres Convenciones Nacionales Fiscales, en donde se describen los temas tratados y los convenios a los que llegaron en estas convenciones, hasta llegar al nacimiento de la Ley de Coordinación Fiscal y, a su vez, al nacimiento del ramo 033, el cual pertenece el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal.

Posterior a estos análisis se establecerán el objetivo de investigación, la hipótesis y la justificación del análisis científico de este recurso.

En el numeral II, Marco Teórico, se estudiarán las teorías que sustenten a la investigación, tanto en lo concerniente a las políticas públicas, a la pobreza y al federalismo en México. La finalidad es conocer el estado del arte que rige a las variables sujetas a revisión.

En el capítulo 1, Políticas públicas, se analizarán los principales autores de la ciencia política seguidores de Harold Lasswell, quien decía que “lo importante era destinar los recursos de la ciencia hacia los conflictos básicos de la sociedad y su cultura utilizando la observación meticulosa, la medición y el registro de datos, relegando la cuantificación a un segundo plano debido a la riqueza del objeto de estudio que implica entrar fuertemente al campo de lo social, terreno donde sólo se pueden expresar parcialmente los resultados en términos cuantitativos” (Lasswell, 2007a, págs. 105-117).

Se analizarán diferentes definiciones de política pública a fin de que el lector sea capaz de generar una nueva y de identificar la evolución que esta ha tenido a través de los años y de las diferentes culturas.

En este capítulo se hablará de la diferencia entre los conceptos *polity* (la política como estructura), *politics* (la política como proceso) y *policy*. (el contenido programático de política), debido a que en la lengua inglesa es posible diferenciar estos conceptos, lo cual no ocurre en la lengua española.

Se abordará a las políticas públicas con el propósito de entender que para su análisis deben conceptualizarse como un ciclo. Se matizará, sin embargo, que este ciclo no es progresivo, dado que puede iniciar en alguna etapa posterior, o bien, dado que puede encontrarse en una etapa posterior y tener la necesidad de regresar a las etapas iniciales del ciclo. Por ello, en este apartado se busca entender estos ciclos y las implicaciones de cada uno de ellos.

Por último, se analizarán a los diferentes autores que hablan de políticas públicas y los principales aportes que han dado a este tema. La finalidad es conocer los aportes de cada autor al estado del arte.

En el capítulo 2, Teorías de la pobreza, se analizarán los principales autores de la pobreza y cómo este concepto ha venido evolucionando de acuerdo a los autores y a las instituciones internacionales y nacionales.

Se inicia el estudio desde la teoría de Amartya Sen (1982), quien conceptualiza a la pobreza como las capacidades de lo que la gente puede hacer. Sen afirma que la pobreza no es falta de riqueza o ingreso, sino de capacidades básicas.

La evolución en el concepto de pobreza de Sen permea en La Organización de la Naciones Unidas, a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), quien en 1997 define que la pobreza significa que se niegan las oportunidades y las opciones más fundamentales del desarrollo humano.

Se aborda la diferencia entre desigualdad, marginación y pobreza, debido a que son conceptos empleados como sinónimos sin que lo sean en estricto sentido. La pobreza muestra la población que tiene algún grado de carencia o necesidad, mientras que la marginación muestra los grupos de

la sociedad que están excluidos o que no son alcanzados por el desarrollo de una economía en un lugar geográfico específico.

Sen (1992b) dice: “la desigualdad es fundamentalmente un problema distinto de la pobreza. Analizar la pobreza como un "problema de desigualdad", o viceversa, no le haría justicia a ninguno de los dos conceptos. Obviamente, la desigualdad y la pobreza están relacionadas. Pero ninguno de los conceptos subsume al otro” (p. 313).

La pobreza puede ser estudiada también desde el enfoque que se le dé a la misma, en este sentido Paulette Dieterlen (2003), nos dice que la pobreza relativa se refiere a que algunos ciudadanos son pobres en comparación con sus vecinos, mientras que la pobreza absoluta, por otro lado, es pobreza según cualquier estándar.

Cuando se examina el enfoque absoluto versus el relativo, es importante tener claro el espacio del que estamos hablando. Si se acepta la tesis de la capacidad como elemento central del nivel de vida, se puede clarificar la disputa del enfoque absoluto y el enfoque relativo para conceptualizar la pobreza. Con esto se puede afirmar que la pobreza es una noción absoluta en el espacio de las capacidades, pero con frecuencia tomará una forma relativa en el de los bienes o sus carencias.

Amartya Sen (1982) dice que las capacidades comprenden todo aquello que permite a una persona estar debidamente nutrido, tener ropa con la cual vestir, escribir, leer etc. Estas necesidades están presentes en todos los grupos sociales. Por su parte, la pobreza relativa se refiere a la forma en la que se satisfacen las necesidades que dependen de las características culturales, temporales y sociales de la población de referencia.

Por último, se visualizan las diferentes formas en las que se mide a la pobreza explicando brevemente los diferentes enfoques y las diversas metodologías que se han empleado a lo largo de la historia para medir la pobreza.

En el capítulo 3, El federalismo, se analizarán las teorías creadas a partir de este concepto, a saber: la soberanía de los estados y mínimas potestades para el gobierno federal y el sistema político con

el que se permitió el control de las regiones a partir de la imposición de planes, programas y políticas nacionales desde un centro y con el que se disminuyó la legitimidad, la agenda, la gestión y la hechura de la política pública local.

Luis Aguilar (1996) habla de cómo se debe buscar un “federalismo cooperativo” en el que se respeten y consoliden las autonomías de los gobiernos, donde los “tres órdenes gubernamentales participen de manera articulada (vertical y horizontalmente) en la atención de los viejos y nuevos problemas públicos del país, esto con la finalidad de organizar el poder político y de estructurar al Estado” (p. 35).

Se abordará, a la par, al federalismo en México. Para tal efecto es necesario considerar dos grandes perspectivas: primero, la que parte desde las definiciones generales de competencias y la asignación de recursos desde el centro, en donde las instancias federales determinan el flujo de recursos y otorgan lineamientos a las decisiones o incluso las definen unilateralmente; segundo, aquella que considera la óptica desde los estados y municipios como auténticos responsables ante la ciudadanía de la construcción de políticas públicas concretas

En el numeral III, Trabajo de campo, se establecerá el universo sujeto a estudio y la muestra seleccionada en esta investigación. En este caso se tienen dos universos, el primero conformado por la población beneficiaria de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM) y el segundo para el ejecutor de los recursos FAISM.

En el universo de la población beneficiaria se seleccionarán las seis principales Zonas de Atención Prioritarias (ZAP), zonas urbanas a partir del informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2015 emitido por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Se seleccionarán las ZAP debido a que es en estas zonas donde el ejecutor de los recursos debe aplicar por lo menos el 60% de los recursos federalizados transferidos FAISM.

La selección de la muestra es obtenida a partir de un Muestreo Aleatorio Simple (MAS), con un grado de confianza del 95%. La muestra para la población beneficiaria consta de 359 entrevistas.

En el universo que corresponde al ejecutor de los recursos FAISM, al ser uno solo, no se pudo seleccionar una muestra, por lo tanto, se empleó un censo con el ejecutor del gasto.

Para la muestra de la población beneficiaria y del ejecutor de los recursos FAISM se procedió a generar 2 diferentes tipos de entrevistas con sus respectivos ítems. Se empleó para este fin una escala tipo Likert, con una actitud positiva, en la que se asignaron 4 alternativas, descartando la alternativa nula, debido a que, en caso de responder a todas las preguntas como nulas, no se obtendría ningún resultado y se hace imposible el análisis de estos datos.

Se muestra la operacionalización de las variables para ambos universos. El objetivo es estar en posibilidades de conceptualizar las variables en sus dimensiones e indicadores. En suma, se muestra el estudio de la prueba piloto en donde se aplicó El alfa de Cronbach, el cual proporciona una media de las correlaciones que existen entre las variables que conforman la escala.

Posterior a la aplicación de las 359 entrevistas se realizó un libro de datos donde se exponen las dimensiones y variables, así como los índices. La finalidad es capturar estos datos en el programa SPSS v.24 y realizar una correlación canónica que permita la valoración de la relación entre variables productoras métricas y múltiples medidas dependientes.

Respecto del segundo universo (del ejecutor de los recursos FAISM) resultó imposible hacer las encuestas, puesto que el municipio de Morelia cancelaba las citas solicitadas a fin de que el ejecutor respondiera los cuestionamientos anteriormente seleccionados.

En el numeral IV, Propuesta para solución de la situación problemática, se analizará el problema que la sociedad tiene con relación a la opacidad en la asignación de los recursos FAISM, debido a que la población entrevistada manifestaba reiteradamente este problema como uno de los más relevantes.

Se analizará este problema por medio de la metodología del marco lógico. La intención es crear el árbol de problemas, el árbol de objetivos, hasta obtener la matriz de indicador de resultados.

Finalmente, se analizarán los datos en el apartado de conclusiones, comparando los resultados obtenidos contra las hipótesis, el objetivo y el problema inicialmente establecido.

I.- Fundamento de la investigación.

1.1.- Problema

1.1.1- La pobreza en México.

La pobreza se presenta en la humanidad tratándose de la división entre dominantes y dominados, en cualquiera de los escenarios de la vida social, ya sean económicos, ideológicos o educativos, por nombrar algunos.

La pobreza es una característica de grupos de personas o individuos que padecen de carencias que los diferencia de aquellos que no las tienen. En este sentido, se entiende que los individuos en pobreza carecen de elementos esenciales. Tal es el caso de la alimentación al repercutir en sus condiciones de salud, así como de la escasa o nula educación a la cual tienen acceso, aunque estos no sean en estricto sentido los únicos factores que pueden denotar un estado de pobreza.

Estos factores se pueden identificar además como indicadores de nivel de pobreza, de la falta de acceso a la vivienda, de la falta de acceso al empleo en un momento determinado y del reducido monto de salario real percibido por las personas en nivel de pobreza. Con ellos se puede identificar también la carencia de los servicios públicos, entendiendo por estos el agua potable, drenajes, pavimentación de calles, entre otros.

Existen más palabras que pretenden tipificar a una persona que se encuentra en la pobreza, como lo son miseria, marginación o precarización (Calderón, La pobreza en México, 2007).

El Banco Mundial considera que hay más factores que pudiesen considerarse como detonadores de pobreza, a saber: la esperanza de vida la mortalidad en la niñez (de los niños menores de cinco años) y la tasa de matrícula escolar la salud (Banco Mundial, 1992).

Se está ante un panorama que implica diversos factores, como los culturales (la alimentación y la indumentaria son dos de ellos), la religión, los usos y las costumbres.

Amartya K. Sen (1982) dice que la pobreza no es lo mismo que desigualdad. Dentro del ámbito de aquellos que son pobres unos pueden tener mejores ingresos que otros y transferir una porción de estos ingresos a quienes no perciben una cantidad similar, esto es, que reciben una cantidad menor y que por consecuencia tienen dificultades para satisfacer sus necesidades; de ahí que se pretenda solamente combatir la desigualdad y no reducir los niveles de pobreza.

Esto se puede ejemplificar en el seno familiar. Dentro de una familia puede existir desigualdad. Por ejemplo, puede existir un miembro que vista o coma mejor que el resto de la familia, o bien, pueden existir en una familia diferentes tratos entre los hijos o las hijas: a las hijas se les obliga a dejar sus estudios o a casarse, mientras que a los varones se les brinda el apoyo para que estudien. No se debe percibir a la pobreza como una desigualdad, ya que esta última puede darse en aquellos sectores que no se encuentren necesariamente en situación de pobreza.

En la actualidad en nuestro país se utilizan dos términos para referirse a los grados de pobreza a los que un sector social se encuentra inmiscuido: pobreza y pobreza extrema.

El CONEVAL define estos conceptos de la siguiente manera:

Pobreza: Una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (en los seis indicadores de rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2016).

Pobreza extrema: Una persona se encuentra en situación de pobreza extrema cuando tiene tres o más carencias de seis posibles dentro del Índice de Privación Social y que, además, se encuentra por debajo de la línea de bienestar mínimo. Las personas en esta situación disponen de un ingreso tan bajo que, aun si lo dedicase por completo a la adquisición de alimentos, no podría adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2016).

Para el profesor investigador del Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México, Julio Bolvinik, es inaceptable la definición de pobreza como aquellos hogares que, aun dedicando todo su ingreso a alimentos, no podrían satisfacer sus necesidades en la materia (Bolvinik, 1995). De acuerdo con el profesor se requiere en la definición de pobreza integrar también a los combustibles, a los enseres de cocina, así como a la ropa para vestir y al gasto en transporte para los transados, por mencionar otras necesidades.

Se puede entender la pobreza desde la forma en la que esta es medida, esto es, en términos generales de combinar más de alguno de los siguientes métodos:

1. Necesidades básicas insatisfechas (NBI);
2. Líneas de pobreza (LP), y
3. Medición integrada de la pobreza (MMIP) (Hernandez, 2001).

El primer método consiste en seleccionar un conjunto de necesidades y definir un número de indicadores de su cumplimiento, por ejemplo, alfabetismo para educación, acceso al agua corriente y la luz eléctrica para vivienda, etcétera. El objeto de este método es calcular la población que no cumple con los estándares especificados. Al incluirse diversas dimensiones de manera simultánea se logra identificar los hogares con diversas carencias, así como el número de personas pobres (Hernandez, 2001).

Un método indirecto, como el de líneas de pobreza, combina una canasta normativa de bienes y servicios que determina la línea de pobreza, cuyo costo se compara con el ingreso per cápita de los

hogares. Ello permite identificar a los hogares y a las personas en condición de pobreza y conocer si su ingreso es menor que lo especificado por la línea de pobreza identificada (Hernandez, 2001).

La medición integrada, en sus distintas versiones, combina los dos métodos anteriores: identifica la satisfacción de algunas necesidades por el método de necesidades básicas insatisfechas — especialmente aquellas cuyo acceso es mediante bienes públicos o semipúblicos— y el resto con la línea de pobreza, esto es, conforme a las necesidades cuya satisfacción se deriva del acceso a formas mercantiles de adquisición (Hernandez, 2001)

Las diferentes formas de realizar la medición hacen ver que no es nada sencillo realizar políticas públicas para el combate a la pobreza, debido a que deben tomarse en cuenta los factores que influyen tanto en los individuos como a los grupos sociales que se encuentran en pobreza. Con estas políticas se trata de motivar a los individuos y grupos sociales para que salgan por su propia cuenta de su estatus de pobreza, sólo que se requiere que se vea al gobierno como un conjunto de programas (Rose, 1998).

Se debe concebir al gobierno como un conjunto de programas, ya que con esta idea se entiende que los sectores gubernamentales y los grupos sociales en pobreza trabajarán en conjunto para lograr sacar a los grupos vulnerables de su estatus de pobreza, sin perder de vista que, al tratarse de programas y de una interacción de los participantes, estos programas deben ser diseñados, programados, ejecutados, supervisados y evaluados apoyándose siempre en la participación ciudadana (Rose, 1998).

Lo anterior se entiende de manera más sencilla recordando lo que el maestro Gilberto Calderón Ortíz dice: “Si bien la pobreza es un problema estructural inherente al sistema, él mismo es el causante de la miseria y busca, a través del gobierno (y su administración), como representante del Estado, reducir sus efectos más perniciosos, administrando la pobreza en el límite que permita reducir los riesgos para la estabilidad política” (Calderón, Las políticas públicas y el combate a la pobreza, 2009).

Veamos los datos de la pobreza en nuestro país según la CONEVAL del 2010 al 2014:

Tabla 1 Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2014

Indicadores de profundidad e intensidad de la pobreza, 2010-2014			
Indicadores	2010	2012	2014
Profundidad de la privación social¹			
Población total	1.7	1.6	1.5
Población en situación de pobreza	2.6	2.4	2.3
Población en situación de pobreza moderada	2.2	2.0	1.9
Población en situación de pobreza extrema	3.8	3.7	3.6
Población con al menos una carencia social	2.3	2.2	2.1
Población vulnerable por carencias sociales	1.9	1.8	1.8
Profundidad			
FGT(1) de Pobreza ²	0.453	0.444	0.442
FGT(1) de pobreza extrema ²	0.410	0.411	0.390
Intensidad de la pobreza³			
Población en situación de pobreza	0.2	0.2	0.2
Población en situación de pobreza extrema	0.1	0.1	0.1
Población con al menos una carencia social	0.3	0.3	0.3
Intensidad			
FGT(2) de Pobreza ²	0.267	0.259	0.253
FGT(2) de pobreza extrema ²	0.234	0.232	0.210

¹ Se reporta el número promedio de carencias sociales (rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios en la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) del grupo de referencia.

² El índice FGT(1) es una medida de las brechas promedio a la línea bienestar o bienestar mínimo, según corresponda. El índice FGT(2) es una medida de las brechas promedio al cuadrado. FGT(1) y FGT(2) son dos medidas de profundidad e intensidad respectivamente. Para mayor detalle consultar Foster, J., Greer, J., y Thorbecke, E. (1984) A Class of Decomposable Poverty Measures. *Econometrica*, Vol. 52, No. 3 (May, 1984), pp. 761-766.

³ Corresponde al producto de la proporción de la población en el grupo de referencia y la proporción promedio del total de carencias que presenta el mismo grupo.

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010, 2012 y 2014.

Tabla 2 Porcentaje, número de personas y carencias promedio por indicador de pobreza, según entidad federativa, 2010-2014.

Entidad federativa	Pobreza			Pobreza moderada			Pobreza extrema		
	Miles de personas			Miles de personas			Miles de personas		
	2010	2012	2014	2010	2012	2014	2010	2012	2014
Aguascalientes	456.8	467.6	442.9	411.7	425.6	416.2	45.1	42.0	26.7
Baja California	1,019.8	1,010.1	984.9	910.7	918.6	879.4	109.1	91.5	105.5
Baja California Sur	203.0	211.3	226.2	172.7	185.5	196.7	30.3	25.8	29.5
Campeche	425.3	387.9	391.0	309.2	297.2	291.7	116.1	90.7	99.2
Coahuila	775.9	799.3	885.8	694.0	706.6	776.1	81.9	92.7	109.7
Colima	230.3	237.2	244.9	213.5	209.8	220.6	16.7	27.4	24.4
Chiapas	3,866.3	3,782.3	3,961.0	1,980.9	2,153.1	2,306.6	1,885.4	1,629.2	1,654.4
Chihuahua	1,371.6	1,272.7	1,265.5	1,139.7	1,136.4	1,065.2	231.9	136.3	200.3
Distrito Federal	2,537.2	2,565.3	2,502.5	2,344.8	2,346.3	2,351.9	192.4	219.0	150.5
Durango	864.2	858.7	761.2	688.7	730.6	668.2	175.5	128.0	93.0
Guanajuato	2,703.7	2,525.8	2,683.3	2,234.2	2,134.0	2,365.7	469.5	391.9	317.6
Guerrero	2,330.0	2,442.9	2,315.4	1,232.4	1,331.4	1,447.3	1,097.6	1,111.5	868.1
Hidalgo	1,477.1	1,465.9	1,547.8	1,113.1	1,189.2	1,197.4	364.0	276.7	350.5
Jalisco	2,766.7	3,051.0	2,780.2	2,374.3	2,604.8	2,527.0	392.4	446.2	253.2
México	6,712.1	7,328.7	8,269.9	5,370.8	6,383.1	7,063.0	1,341.2	945.7	1,206.9
Michoacán	2,424.8	2,447.7	2,708.6	1,826.9	1,797.3	2,066.8	598.0	650.3	641.9
Morelos	782.2	843.5	993.7	656.7	726.3	844.5	125.4	117.2	149.3
Nayarit	461.2	553.5	488.8	368.6	414.9	386.7	92.7	138.7	102.1
Nuevo León	994.4	1,132.9	1,022.7	908.0	1,015.3	956.0	86.4	117.5	66.7
Oaxaca	2,596.3	2,434.6	2,662.7	1,462.8	1,518.0	1,532.5	1,133.5	916.6	1,130.3
Puebla	3,616.3	3,878.1	3,958.8	2,614.5	2,819.0	2,967.5	1,001.7	1,059.1	991.3
Querétaro	767.0	707.4	675.7	629.5	608.7	599.6	137.5	98.7	76.1
Quintana Roo	471.7	563.3	553.0	384.2	441.1	445.5	87.5	122.2	107.6
San Luis Potosí	1,375.3	1,354.2	1,338.1	972.7	1,011.2	1,079.6	402.6	342.9	258.5
Sinaloa	1,048.6	1,055.6	1,167.1	892.4	925.4	1,011.2	156.3	130.2	155.8
Sonora	905.2	821.3	852.1	765.1	681.5	756.5	140.1	139.8	95.6
Tabasco	1,291.6	1,149.4	1,169.8	984.7	818.6	909.5	306.9	330.8	260.3
Tamaulipas	1,301.7	1,315.6	1,330.7	1,118.3	1,155.5	1,179.1	183.4	160.2	151.6
Tlaxcala	719.0	711.9	745.1	600.8	599.6	662.5	118.2	112.2	82.6
Veracruz	4,448.0	4,141.8	4,634.2	2,999.0	3,019.8	3,263.8	1,449.0	1,122.0	1,370.5
Yucatán	958.5	996.9	957.9	726.1	796.3	734.7	232.5	200.6	223.2

Tabla 2 Porcentaje, número de personas y carencias promedio por indicador de pobreza, según entidad federativa, 2010-2014.

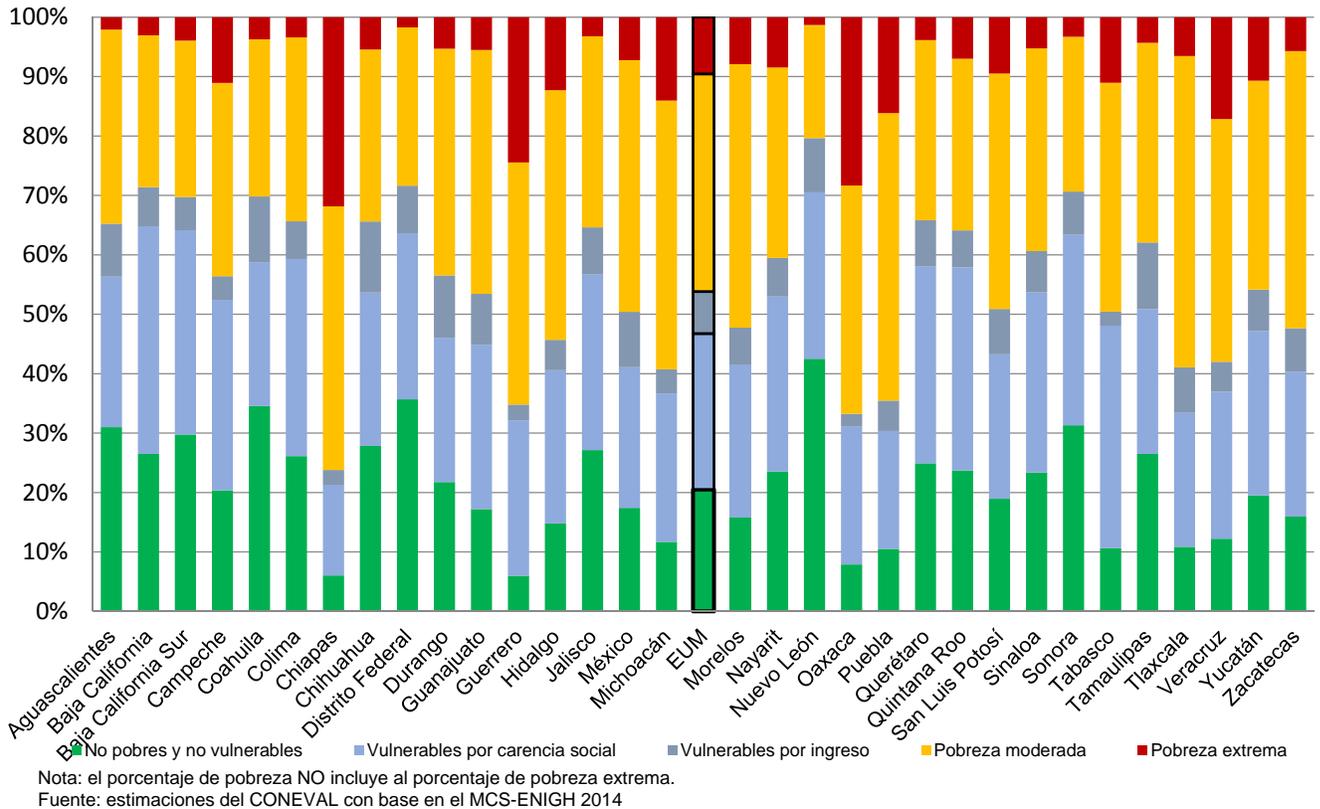
Entidad federativa	Pobreza			Pobreza moderada			Pobreza extrema		
	Miles de personas			Miles de personas			Miles de personas		
	2010	2012	2014	2010	2012	2014	2010	2012	2014
Zacatecas	911.5	835.5	819.8	747.4	720.2	730.4	164.1	115.3	89.4
<i>Estados Unidos Mexicanos</i>	<i>52,813.0</i>	<i>53,349.9</i>	<i>55,341.6</i>	<i>39,848.3</i>	<i>41,821.0</i>	<i>43,899.3</i>	<i>12,964.7</i>	<i>11,529.0</i>	<i>11,442.3</i>

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010, 2012 y 2014

Esta tabla muestra para el estado de Michoacán de Ocampo que la población en estado de pobreza moderada ha venido en aumento del 2010 al 2014 en 239 mil 900 personas. Por otro lado, se percibe un aumento de personas en pobreza extrema en 43 mil 900 personas. Si bien es cierto, la media nacional muestra una disminución en la población en pobreza extrema; nuestro estado no continuó esta inercia nacional.

Véanse gráficamente estos datos para su mejor comprensión tanto en la media nacional como en la situación en la que se encuentra Michoacán en comparación con las demás entidades federativas de nuestro país.

Ilustración 1 Distribución de la población por indicador de pobreza, según entidad federativa, 2014



La pobreza es un problema que es analizado por las instituciones y organismos nacionales e internacionales, tanto desde el punto de vista de sus causas como en el ámbito de sus posibles soluciones. Carlos Vilas nos dice que el Banco Mundial considera que el origen de pobreza se debe tanto a la falta de empleo como a los bajos salarios (Vilas, 2000).

En este sentido, tanto el Banco Mundial como el Fondo Monetario Internacional consideran que la política económica ideal para el abatimiento de la pobreza debe ser una neoliberal, una política en donde se considere el “apoyo al libre mercado, la inserción de cada país en el mercado internacional, vía la exportación de productos manufacturados y a la no intervención del Estado en la economía” (Lerner, 1996).

A partir de lo anterior se generaron propuestas por las cuales el gobierno debería focalizar los recursos financieros a la salud y la educación. La manera en la que encajaría el neoliberalismo en esta política gubernamental sería por medio de la entrega de recursos monetarios directamente a la población, a fin de que esta pudiese decidir gastar estos recursos en las instituciones privadas que considerara más convenientes, lo que haría que el gobierno se retirara paulatinamente de participar en estas instituciones.

El Banco Mundial nos dice también que debemos buscar políticas de crecimiento rápido, que hagan uso eficiente de la fuerza de trabajo, fomentando en todo momento la facilidad de acceso a los servicios sociales. Lerner expresa esta idea diciendo que los gobiernos deben “mejorar los programas de gasto público, promover un acceso equitativo a los servicios sociales, y eliminar políticas que afecten negativamente a los grupos pobres” (Lerner, 1996, pág. 59).

Las recetas de los organismos internacionales conciben el problema de la pobreza en la falta de crecimiento económico, por lo que se entiende que las recetas para combatir a la pobreza buscan, por un lado, fortalecer a la iniciativa privada y, por otro, que el gobierno sea quien busque la implementación de políticas públicas para el combate a la pobreza, ya que, para la implementación de políticas públicas se requiere de recursos presupuestarios, motivo por el cual los gobiernos buscarán una mayor recaudación fiscal y por ende un debilitamiento de las instituciones privadas.

La globalización es, de esta manera, un efecto secundario al que las economías emergentes deben supeditarse de conformidad con las recetas de los organismos internacionales para el combate de la pobreza, en aras de que los países pobres se hagan más democráticos. En palabras de Moore y Putzel “La globalización contemporánea alienta a los gobiernos a sucumbir ante las presiones del capital, que se mueve internacionalmente, y abandonar los asuntos sociales, mediante la promoción de la democracia” (Moore & Putzel, 2000, págs. 221-222).

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) propone como solución el elevar la productividad, atender la salud, la educación, llevar a cabo el control demográfico, pero además propone “diversas políticas sociales para contrarrestar los costos sociales del ajuste, las

pérdidas de ingreso de diversos sectores sociales (burocracias, obreros calificados y campesinos sin tierra)” (Lerner, 1996). Esto suena como una receta de cocina, es decir, como una acción de fácil cumplimiento; sin embargo, lo que Lerner expresa quiere decir que se requiere de una manera diferente a la que en la actualidad se viene distribuyendo la riqueza. Es por ello que esto suena como una utopía.

Esta investigación empleará las conceptualizaciones de pobreza del CONEVAL, ya que a partir de la medición de este organismo (el cual define a la pobreza cuando una persona tiene al menos una de las carencias sociales) se realizan las estructuraciones relacionadas a las Zonas de Atención Prioritarias, ya sean rurales o urbanas, así como consideraciones de estas ponderaciones con el fin de establecer el monto pecuniario a transferir a las entidades federativas y a los municipios.

1.1.2. La visión del gobierno mexicano de la pobreza.

Para entender el modo en que el gobierno mexicano visualiza la pobreza recordemos que desde 1970 se habla de pobreza y que una vez que se estabilizan los gobiernos postrevolucionarios se destinan recursos para atender a los pobres (Fuentes, 1999). Desde ese momento comenzó a ser tema de las agendas de los gobiernos posteriores.

Durante el cambio de gobierno en el año 2000, con la elección de Vicente Fox Quezada se logró el cambio de administración de más de 60 años hegemónicos, por lo que se esperaba que existiese una revitalización de la política en nuestro país.

A partir de este cambio de administración se analizará lo suscrito en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (PND 2001-2006), en él se expresa la visión de oficial del gobierno Mexicano para el combate a la pobreza con las siguientes palabras: “En el país persisten la economía informal, el subempleo y la pobreza; también rezagos en alimentación, educación, servicios de salud, vivienda e infraestructura... ..Todo ello ha ocasionado una inaceptable desigualdad de oportunidades para

los mexicanos, que la población resiente y que inhibe no sólo el crecimiento de la economía, sino también la propia convivencia social”.

En este mismo contexto, el PND 2001-2006 nos expresa también “En la era de la globalización, las políticas puestas en práctica en el país no han logrado estabilizar la economía ni propiciar un desarrollo equilibrado entre regiones, sectores y grupos de la población. El resultado ha sido un costo social muy elevado: las desigualdades sociales y regionales se han incrementado; la pobreza y la marginalidad han crecido, y el subempleo y el empleo informal constituyen la manera de participar en la economía para millones y millones de mexicanos”.

La administración Foxista establece cuál es el camino a seguir para el combate a la pobreza dentro del PND 2001-2006 diciendo que: “[...] para el gobierno no existe la menor duda de que la educación es el mecanismo determinante de la robustez y velocidad con la que la emancipación podrá alcanzarse, el factor determinante del nivel de la inteligencia nacional y la punta de lanza del esfuerzo nacional contra la pobreza e inequidad”.

Si bien es cierto que es una parte importante del combate a la pobreza, esto no implica que con el simple aumento del nivel educativo se logre que más personas estudien la educación básica, licenciatura, maestrías o doctorados, así como que esta población sea capaz de encontrar un puesto de trabajo en el cual le sean remunerados sus niveles de especialización.

Las políticas públicas para el combate a la pobreza en nuestro país se pueden analizar desde la implementación de las políticas sociales para el combate a la pobreza en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, en donde se creó la Secretaría de Desarrollo Social (1989) que implementó la política pública de nombre Programa Nacional de Solidaridad.

Durante el gobierno de Ernesto Zedillo en 1997 esta política se modifica y cambia de nombre a Programa de Educación, Salud y Alimentación; con Vicente Fox sufre de nuevo un cambio y se le nombra Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en el año 2002. En la administración de Felipe Calderón Hinojosa se continúa con el mismo nombre, prolongando la política foxista. Por

último, en el gobierno de Enrique Peña Nieto este programa se transforma a Prospera, programa que en la actualidad se encuentra operando para el combate a la pobreza en nuestro país.

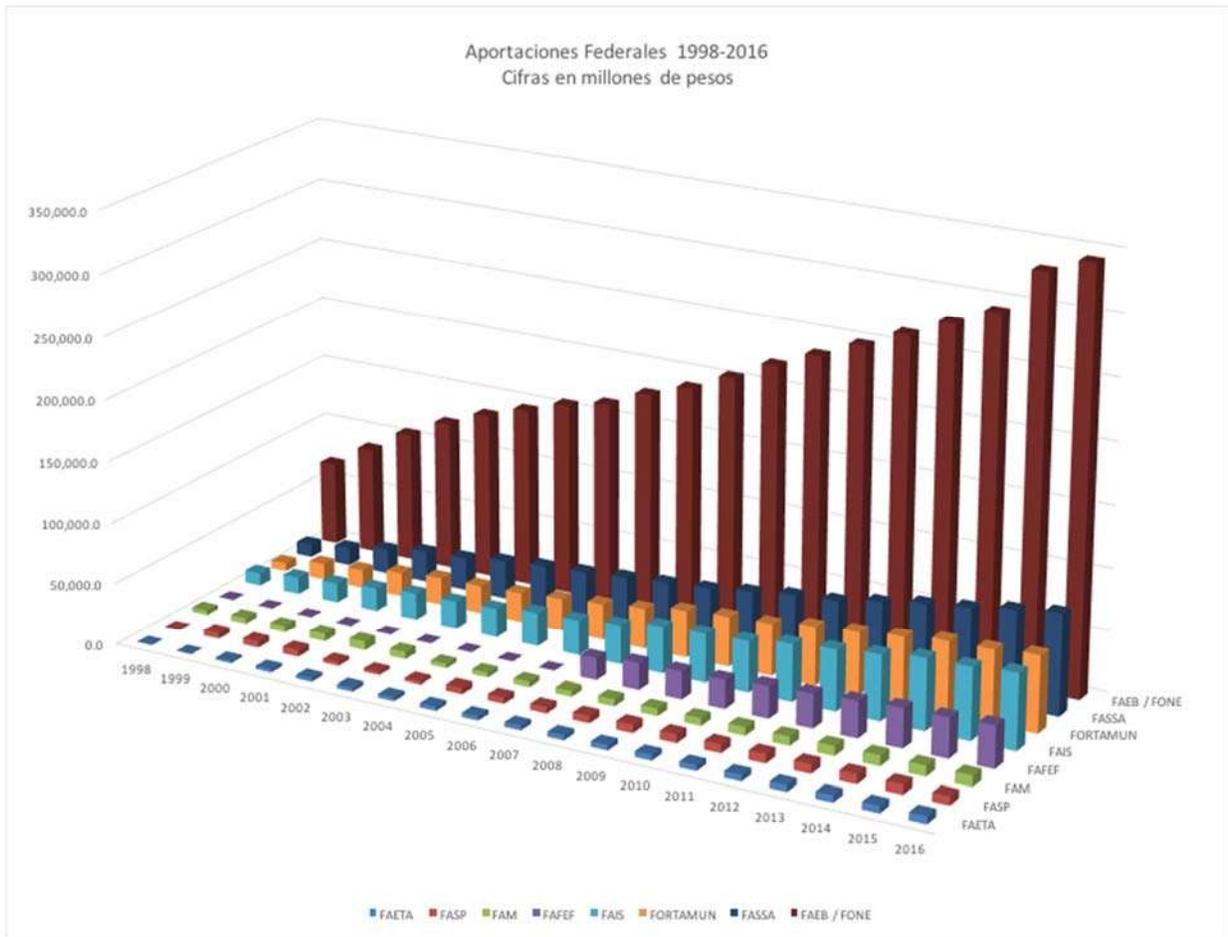
En nuestro país han existido muchos programas para el combate a la pobreza. Las políticas para atender la pobreza generalmente se han realizado a través de programas universalistas (Cuellar, 1995). Ahora, si bien es cierto que en nuestro país se da prioridad a estos programas, los programas focalizados no han desaparecido.

Debe entenderse que los programas universalistas para el combate a la pobreza en nuestro país se otorgan como apoyos o subsidios a todas las personas sin que estas personas cumplan con algún estatus específico, con lo que ocurre que personas que no se encuentran en el estatus de pobreza sean beneficiados por estos apoyos.

Por otro lado, se tiene a los programas focalizados que son aquellos que buscan ubicar núcleos o sectores de la población que se encuentren en algún estado específico. En esta investigación, por ejemplo, es posible hablar de programas que van dirigidos a las personas que se encuentran en pobreza extrema, como es el caso de los recursos FAISM.

A nivel nacional el FAISM se ha convertido en uno de los cuatro principales recursos federalizados transferidos a las entidades federativas, sólo por detrás de los fondos de aportaciones para la educación, del fondo de aportaciones para los servicios de salud y del fondo de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF). No obstante, de estos últimos tres únicamente el FORTAMUNDF es transferido a los municipios, aunque su finalidad principal no es la del combate a la pobreza, a diferencia del FAISM. La distribución del ramo 33 a nivel nacional se puede apreciar en la siguiente gráfica:

Grafico 1 Aportaciones Federales 1998-2016

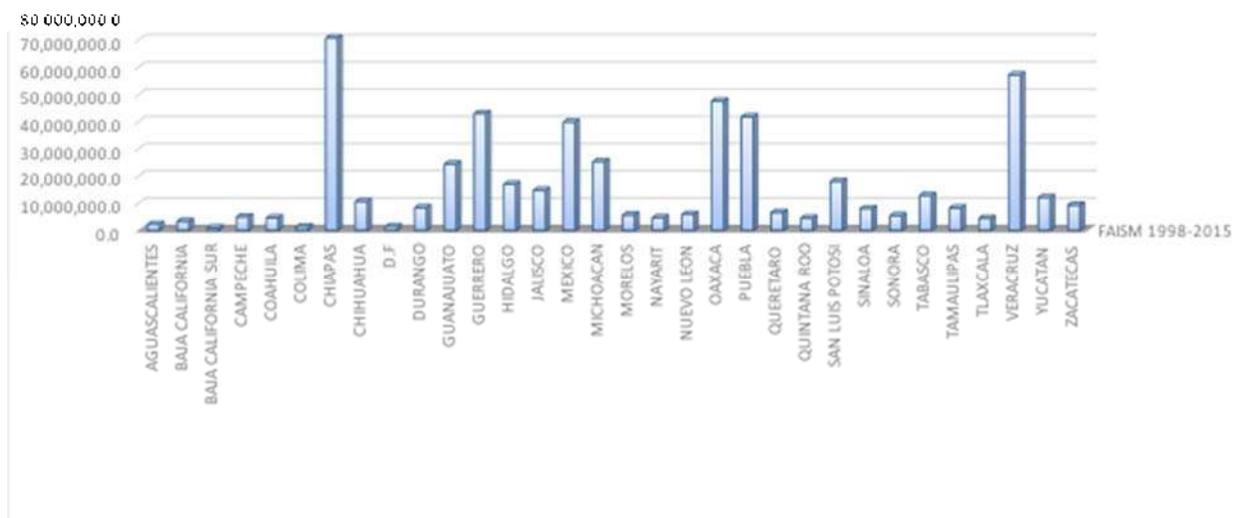


Fuente: Elaboración propia con datos del INAFED disponibles en <http://www.inafed.gob.mx>

Se aprecia la importancia que a nivel nacional representa este fondo del ramo 33 para la generación de infraestructura para combatir a la pobreza en nuestro país. Este fondo se distribuye a nivel nacional de manera anualizada de conformidad con lo establecido en el artículo 34 de la Ley de Coordinación Fiscal (la cual se analizará a detalle en el siguiente apartado) y es entregado a las 31 entidades federativas y también al Distrito Federal a partir del 2014. La manera en la que fue distribuido desde el año 1998 al 2015 de la siguiente manera:

Grafico 2 Distribución del FAISM 1998-2015

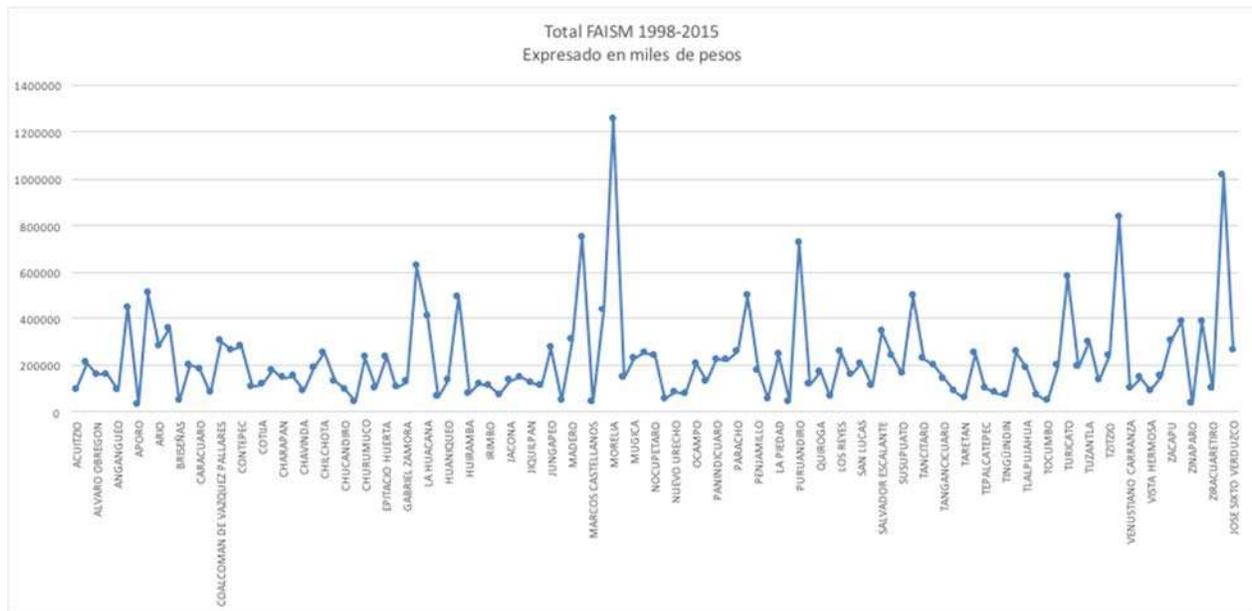
FAISM 1998-2015
Expresada en Miles de millones



Fuente: Elaboración propia con datos del INAFED disponibles en <http://www.inafed.gob.mx>

En nuestro estado se han venido entregando estos recursos año con año, con la finalidad de generar infraestructura que auxilie al combate a la pobreza. Desde 1998 al 2015 se han entregado a los 113 municipios del estado de Michoacán la cantidad de 25 mil 250 millones 375 mil 490 pesos, repartidos de la siguiente manera:

Gráfico 3 Distribución de los Recursos FAISM en Michoacán 1998-2015



Fuente: Elaboración propia con datos del INAFED disponibles en <http://www.inafed.gob.mx>

Puede observarse que en Michoacán el municipio que más ha percibido los recursos FAISM es Morelia con un monto en cantidad de 1 mil 251 millones 916 mil 727 pesos. Resulta relevante el análisis del impacto en la pobreza que pudiera tener este fondo en nuestra Entidad Federativa.

1.1.3.- Historia del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal.

La historia de la distribución de los recursos públicos se remonta a la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 (CPEUM), en la cual se puso de manifiesto la imposición tributaria con la finalidad de contribuir al gasto público.

La obligación de los mexicanos a contribuir se encuentra en el Artículo 31 fracción IV de la Constitución. En él se mandata lo siguiente: “Son obligaciones de los mexicanos: IV.- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917). Lo anterior manifiesta que la intención de los legisladores fue la de

otorgar autonomía a los Municipios, a las Entidades Federativas y a la Federación para que estuviesen en la posibilidad de hacerse llegar recursos y realizar las actividades que como niveles de gobierno les corresponden.

La Carta Magna dio las atribuciones al Congreso para imponer las contribuciones necesarias y cubrir el presupuesto en el Artículo 73 fracción VII CPEUM, otorgando, a la par, la autonomía a los Municipios en relación a la administración libre de su hacienda. Esto se encuentra en el artículo 115 fracción II de la CPEUM, y permitiendo que cualquier facultad que no esté expresamente concedida por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservados a los Estados Artículo 124, CPEUM. Al analizar los argumentos anteriores señalados se vuelve notorio que los legisladores no consideran anticonstitucional el hecho de que existiera una posible doble tributación fiscal.

Por las inconsistencias que nuestra carta magna plasmó en materia fiscal, se vio la necesidad de realizar las Convenciones Nacionales Fiscales, cuyo objetivo en un inicio fue el de delimitar las potestades tributarias entre la Federación y las Entidades Federativas. En este sentido el Secretario de Hacienda el Ingeniero Alberto J. Pani, expreso en la convocatoria que era:

“indispensable, por tanto, proceder desde luego a delimitar las competencias locales y la competencia federal en materia de impuestos, así como a determinar un plan nacional de arbitrios para unificar el sistema fiscal en toda la República, disminuyendo los gastos de recaudación y administración, ampliando el producto del impuesto y haciéndolo recaer más equitativamente sobre los causantes”. (de la Garza, 2008, pág. 59)

En la Segunda Convención Nacional Fiscal, efectuada en 1933, se llegó a conclusiones para delimitar las potestades fiscales para la Federación y las Entidades Federativas. La más destacada de estas fue el principio de la participación de las Entidades Federativas en los ingresos generados por algunos impuestos que se habían definido como Federales (de la Garza, 2008).

Después de la segunda convención nacional fiscal, el 18 de enero de 1934 se realizó la primera reforma estructural en la distribución de recursos federalizados a las Entidades Federativas y Municipios al modificar el artículo 73 fracción X CPEUM con el fin de poder legislar en la participación de los estados.

Este fue un avance enorme, y a pesar de que ya existía un texto constitucional, este aún mostraba ambigüedad y al mismo tiempo solamente otorgaba beneficios a los estados y municipios de la imposición fiscal sobre energía eléctrica. Por ello, en el año de 1936 el presidente Lázaro Cárdenas envió al congreso una iniciativa de reforma constitucional a los artículos 73 fracción X y 131 de la CPEUM, con la finalidad de delimitar de manera clara quién tenía las atribuciones impositivas en materia fiscal de la Federación y de las Entidades Federativas. El presidente Lázaro Cárdenas anexó su exposición de motivos en la que iba expreso lo siguiente:

“Tengo la creencia firme de que ha llegado el momento de que, sin destruir las facultades emanadas de la soberanía local para la organización financiera de los estados, se modifiquen las bases de libre imposición, adoptadas por copia inadaptable a México, de la Constitución norteamericana, porque si en los Estados Unidos de América era una realidad la existencia de entidades plenamente autónomas, con vida independiente y propia, y el problema que se ofrecía al crearse la Federación era el de hacer viable una Unión que se creía débil, en nuestro país, al contrario, en los días siguientes a la desaparición del Imperio de Iturbide, el problema que debió plantearse y que ha sido el origen de muchas tragedias de la historia mexicana, fue el de inyectar vitalidad a las descentralizaciones estatales, del territorio patrio, que adquirirían soberanía interior después de un rudo centralismo colonial prolongado por cerca de tres siglos. Para fortalecer a los estados es necesario entregarles ingresos propios: participaciones y contribuciones exclusivas que les aseguren rendimientos regulares y bastantes a cambio de restringir la concurrencia tributaria, que es el efecto inmediato de la libre imposición y que provocan la improductividad de los gravámenes fiscales” (Lázaro Cárdenas, citado en: de la Garza, 2008)

Pese a la propuesta enviada por el presidente Lázaro Cárdenas esta iniciativa no fue aprobada por el Congreso de la Unión.

El Presidente no se rindió en su intento de plasmar claramente la participación de las entidades federativas de las imposiciones fiscales federales, por lo que ya en el final de su mandato promovió una reforma al artículo 73 constitucional (que eventualmente fue aprobada y entró en vigor hasta el 1o. de enero de 1943), por medio de la cual el Congreso de la Unión quedó facultado para: legislar a efecto de impedir que en el comercio de estado a estado se establezcan restricciones (fracción IX); legislar en toda la República en materia de hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, instituciones de crédito y energía eléctrica, banca central y trabajo (fracción X); y para establecer contribuciones sobre: 1. Comercio exterior; 2. Aprovechamiento y explotación de recursos naturales propiedad de la nación; 3. Instituciones de crédito y sociedades de seguros; 4. Servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, y 5. Especiales sobre: *a)* energía eléctrica; *b)* producción y consumo de tabacos labrados; *c)* gasolina y otros productos derivados del petróleo; *d)* cerillos y fósforos; *e)* aguamiel y productos de su fermentación; *f)* explotación forestal. Además, la reforma estableció que los estados tendrían derecho a participar en el rendimiento de dichos impuestos especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determinara y que las legislaturas locales fijarían el porcentaje correspondiente a los municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica (fracción XXIX).

La Tercera Convención Nacional Fiscal fue convocada por el presidente Miguel Alemán Valdés en el año de 1947. En ella se señalaron los siguientes objetivos:

“a) Trazar el esquema de un Plan Nacional de Arbitrios, es decir, de un verdadero sistema nacional de distribución de todos los gastos públicos entre todos los contribuyentes;

b) Planear la forma en que federación, estados y municipios deban distribuirse, en relación con el costo de los servicios públicos a cada una encomendados y en relación también con su capacidad de control sobre los causantes respectivos, la facultad de establecer y

administrar los impuestos dejando definitivamente establecido el principio de que el reconocimiento de facultad o capacidad de legislación o administración en materia tributaria no implique, en forma alguna, el derecho de aprovechar privativamente los rendimientos de los gravámenes que se establezcan o recauden por cada autoridad;

c) Determinar bases ciertas de colaboración entre las diversas autoridades fiscales y fórmulas asequibles de entendimiento entre ellas y los particulares que permitan reducir al mínimo los gastos de recaudación y control de los impuestos para lograr, en esta forma, que su rendimiento se aproveche hasta el máximo posible en la satisfacción de las necesidades colectivas” (Reyes, 2004).

Años después el secretario de Hacienda explicó la ideología que generaría el nuevo sistema de coordinación fiscal:

“En efecto, tanto en la Primera y Segunda Convenciones Fiscales, como en las medidas que la Secretaría de Hacienda dictó para llevar a la práctica sus conclusiones, se aprecia como propósito cardinal delimitar las esferas de acción de la Federación, de los estados y de los municipios por la vía de atribuir a cada categoría de entidades fuentes propias de tributación seleccionadas en razón de su capacidad de control sobre los respectivos causantes, es decir, llegar a la solución que la teoría y la práctica de otros países han demostrado que no es factible, y sólo como forma transitoria de resolución de problemas concretos se acepta la idea de distribuir el rendimiento de algunos impuestos entre varias autoridades. Contrastando con esa actitud, la actual administración consideró desde su iniciación que el problema de la concurrencia tributaria debía abordarse partiendo de la consideración inicial de que las diversas entidades político-económicas que coexisten en el país deben tener posibilidades de participar en el rendimiento del sistema tributario en proporción a las necesidades de los servicios públicos que cada una tiene encomendados; es decir, que la cuestión fundamental a resolver no es dividir conceptos, sino asegurar la suficiencia conjunta del sistema tributario.” (Beteta, 1951: pp. 143-44).

Al final de esta Convención Nacional Fiscal, en 1948 se promulgó la Ley del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles (LISIM), la Ley que regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas, y en 1953 la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados. Los estados que implementaron la Ley del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles (LISIM) se comprometieron a suspender todos aquellos impuestos estatales que gravaran el comercio y la industria en sus entidades federativas, a cambio de ser partícipes en un porcentaje de los gravámenes que la federación recaudara por esta imposición fiscal.

Esta medida fue aceptada de manera inmediata por las Entidades Federativas en las cuales sus imposiciones fiscales al comercio y la industria eran menores a la cantidad que podían recibir por las participaciones que se generarían al participar de los ingresos recaudados a nivel federal. Por otro lado, estaban las Entidades Federativas que se verían perjudicadas en esa misma proporción y que en un momento determinado entendieron que terminarían sosteniendo las economías presupuestales de las entidades federativas menos efectivas en recaudación fiscal estatal.

Hasta 1970 sólo la mitad de los Estados estaban adheridos al Convenio. Para acelerar el proceso de coordinación la Federación optó por algunas medidas, como el aumento en 10% de las participaciones en el rendimiento de otros impuestos federales que recibían los Estados coordinados y la implantación en 1970 de la tasa del 10% de la Ley del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles (LISIM) sobre artículos de lujo, con lo que se preveía que solo los Estados coordinados recibirían una participación adicional del 40% por este último concepto.

En 1973, mediante la promulgación de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), se pretendía la supresión de procedimientos alcabulatorios, la creación de la Comisión Nacional de Arbitrios y establecer sanciones a los Estados por no seguir el programa propuesto.

En 1978 se inició la celebración de los denominados Convenios Uniformes de Coordinación Fiscal que se ampliarían a la totalidad de las entidades, en las cuales se resumieron las disposiciones anteriormente concertadas entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los fiscos locales (Escobar Latapi, 2012).

En 1980 entra en vigor la actual Ley de Coordinación Fiscal, se eliminan la LISIM y otros impuestos estatales, y se crea a la vez el Impuesto al Valor Agregado por el que desaparecieron 18 impuestos federales y 458 estatales. Con el nuevo Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se pretendió fortalecer al Fisco Federal ya que los Estados limitaban aún más su potestad tributaria a cambio de recibir mayores participaciones federales.

A partir de todas estas reformas fiscales fue concebido el Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. Este Ramo se creó de la integración de programas y recursos que anteriormente se ejercían a través de los Ramos 12, 25 y 26¹ (Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión, 2006, p. 5), así como de una serie de reformas y acciones con el objetivo de descentralizar las responsabilidades y los recursos humanos y materiales. ¿Cómo se llegó a la creación de este fondo? A continuación, se describe:

En 1992 se creó la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) con la finalidad de instrumentar la política social del Gobierno Federal y de coordinar las acciones que se convinieran con los gobiernos estatales y locales para superar las condiciones de marginación y pobreza en las diferentes regiones del país. Estas acciones se realizaban con recursos presupuestados en el Ramo 26, Solidaridad y Desarrollo Regional (Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión, 2006).

En 1996, el Ramo 26 cambió de denominación de “Solidaridad y Desarrollo Regional” a “Superación de la Pobreza”. Hasta el ejercicio presupuestal del año 1997 la orientación del gasto del Ramo 26 se daba a través dos Fondos (Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión, 2006, p. 6):

1. *Fondo de Desarrollo Social Municipal*: Los recursos se destinaban a obras de atención a la pobreza con un impacto municipal, proporcionando fundamentalmente servicios básicos como agua potable, alcantarillado, drenaje, electrificación, mejoramiento de la infraestructura, educación

¹ Ramo 12 Salud, Ramo 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos, Ramo 26 Solidaridad y Desarrollo Regional.

básica, de salud, construcción de caminos rurales, vivienda, abasto, proyectos productivos, así como proyectos para el desarrollo municipal (Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión, 2006).

2. *Fondo para el Desarrollo Regional y el Empleo*: Los recursos se utilizaban para financiar la construcción de obras en proceso; para acciones prioritarias del desarrollo de los Estados; constitución, asistencia y capacitación a empresas regionales; apoyos a grupos sociales en diversas actividades productivas; acciones de vivienda; y para proyectos de desarrollo comunitario orientados a mujeres en condiciones de pobreza. Los programas de este Fondo eran: Empleo Temporal; Crédito a la Palabra; Empresas Sociales y Cajas de Ahorro; Atención a Zonas Áridas; Jornaleros Agrícolas; Apoyos a Mujeres y Servicio Social (Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión, 2006).

Los dos fondos antes referidos desaparecen en 1997. En el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1998, se establece que el Ramo 26 “Superación de la Pobreza” cambia de nombre a “Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza” reestructurándose en cuatro Fondos (Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión, 2006):

1. *Fondo para el Desarrollo Productivo*: Para acciones generadoras de empleo temporal, de crédito, y de promoción de proyectos productivos. El Fondo se constituía por los programas de Empleo Temporal, Empresas Sociales, Crédito a la Palabra y Desarrollo Productivo de la Mujer (Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión, 2006).

2. *Fondo para Impulsar el Desarrollo Regional Sustentable*: Para la planeación y desarrollo de proyectos regionales y micro regionales (Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión, 2006).

3. *Fondo para la Atención de Grupos Prioritarios*: Para atender a grupos en condiciones de inequidad, marginación o vulnerables como jornaleros, ixtleros, personas de la tercera edad y maestros jubilados (Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión, 2006).

4. *Fondo de Coinversión Social y Desarrollo Comunitario*: Para financiar proyectos productivos y promover una cultura de corresponsabilidad (Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión, 2006).

El Ramo 26 prevalece con el nombre de Desarrollo Regional y Productivo en Regiones de Pobreza, hasta el ejercicio presupuestal de 1999; para el año 2000, desaparece con motivo de la integración paulatina de algunos fondos y recursos al Ramo 33 surgido en 1998; otros programas, son asimilados al presupuesto de la Secretaría de Desarrollo Social (Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión, 2006).

En el Programa Económico enviado por el Ejecutivo Federal al Poder Legislativo en el mes de noviembre de 1997 para su aprobación y entrada en vigor al año siguiente, se planteó la propuesta para la creación del Ramo 33, ello implicó reformar y adicionar un capítulo, el Capítulo V, a la Ley de Coordinación Fiscal, que se tradujo en la creación de la figura “Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios”, mismo que fue incorporado por primera ocasión al Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1998.

En la propuesta original presentada por el Ejecutivo Federal para la creación de este Ramo consideraba únicamente tres fondos: el de Educación Básica, el de Servicios de Salud y el de Infraestructura Social Municipal.

Durante las deliberaciones en la Comisión Dictaminadora se amplió y enriqueció la propuesta original del Ejecutivo, modificando la denominación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, al que se le llamó Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social y al que al mismo tiempo se le integraron dos fondos: uno destinado a los municipios, denominado Fondo para la Infraestructura Social Municipal, y otro para los estados, denominado Fondo Para la Infraestructura Social Estatal. Asimismo, se propuso ante el Pleno y fue aprobada la creación de dos fondos adicionales destinados a la satisfacción, en general, de las necesidades municipales y del Distrito Federal, surgiendo así el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal y el Fondo de Aportaciones Múltiples. Además, al Fondo

de Educación Básica se le incorporaron recursos y facultades con la finalidad de apoyar e impulsar la educación normal en los Estados de la Federación, denominándole Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.

Originalmente el Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, estaba constituido por cinco fondos:

- Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB),
- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA),
- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), dividido en dos: Fondo para la Infraestructura Social Estatal y Fondo para la Infraestructura Social Municipal,
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), y
- Fondo de Aportaciones Múltiples. (Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión, 2006).

A partir del ejercicio presupuestal 1999, al Ramo 33 se le incorporaron dos fondos más, a saber: el de Educación Tecnológica y de Adultos y el de Seguridad Pública, por lo que actualmente se encuentra conformado por siete Fondos (Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión, 2006):

- Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB),
- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA),
- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), dividido en dos:
 - Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE), y
 - Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FAISM),
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF),
- Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), dividido en tres:
 - Fondo para la para Asistencia Social (DIF),
 - Fondo para Infraestructura Educativa Básica, y

- Fondo para Infraestructura Educativa Superior,
- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA), y
- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP) (Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión, 2006).

En la actualidad, después de las evoluciones al recurso federalizado transferido, estos fondos se encuentran normados en la Ley de Coordinación Fiscal en sus artículos 32, 33, 34 y 35, así como en el Sexto Transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal. En estos artículos se encuentran delimitados el monto a participar, el destino de los recursos, la formula mediante la cual la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) distribuirá este fondo entre las entidades y la metodología con la que las entidades federativas distribuirán a los municipios los recursos FAISM.

La SEDESOL es la encargada de la regulación de este recurso. El fundamento legal se encuentra en el artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que a la letra versa:

“Artículo 32.- A la Secretaría de Desarrollo Social corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Fortalecer el desarrollo, la inclusión y la cohesión social en el país mediante la instrumentación, coordinación y seguimiento, en términos de ley y con los organismos respectivos, de las políticas siguientes:

a) Combate efectivo a la pobreza;

II. Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social para el combate efectivo a la pobreza;

III Coordinar las acciones que incidan en el combate a la pobreza fomentando un mejor nivel de vida, en lo que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos estatales y municipales, buscando en todo momento propiciar la simplificación de los procedimientos y el establecimiento de medidas de seguimiento y control;

V. Evaluar la aplicación de las transferencias de fondos a entidades federativas y municipios, y de los sectores social y privado, que se deriven de las acciones e inversiones convenidas en los términos de este artículo;

XII. Promover la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para fortalecer el desarrollo e inclusión social, en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y municipales y con la participación de los sectores social y privado” (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 1976).

La SEDESOL es la encargada de la regulación de los recursos FAISM. En este sentido se debe identificar dónde nace este recurso público, ya que para que este pueda ser operado debe existir primero en el interior de una meta nacional en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND).

El PND es el documento en el que se plasman los objetivos, estrategias y prioridades de toda la Administración Pública Federal; busca el desarrollo integral y sustentable de nuestro país y es, además, el instrumento de comunicación entre el gobierno nacional y la ciudadanía al mostrar la visión de país y las estrategias que empleará el gobierno para el cumplimiento de las mismas. A continuación, se describirá la integración en el PND, el cual contiene 5 metas nacionales y 3 estrategias transversales:

Grafico 4 Integración del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.



Fuente: Elaboración propia, con datos del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

Se identifica el PND en sus Metas I, II y IV México en Paz, México Incluyente y México Próspero, respectivamente. Se encuentran en los objetivos, estrategias y estrategias transversales, los parámetros por medio de los cuales la actual administración pública federal realizará las políticas públicas. En caso particular se analizarán los que tienen mayor relación con el problema de la investigación, siendo estos los siguientes:

Tabla 3 Resumen analítico del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

Meta del PND	Objetivo	Estrategia	Estrategia Transversal	Líneas de Acción
I. México en Paz	1.1 Promover y fortalecer la gobernabilidad democrática	1.1.3. Impulsar un federalismo articulado mediante una coordinación eficaz y una mayor corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno		Impulsar la inclusión y la participación efectiva de los gobiernos estatales y municipales en las distintas instancias de acuerdo y toma de decisiones de las políticas públicas nacionales, como el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el

Meta del PND	Objetivo	Estrategia	Estrategia Transversal	Líneas de Acción
				<p>Sistema Nacional de Salud y el Sistema Nacional de Desarrollo Social, entre otros</p> <p>Promover el desarrollo de capacidades institucionales y modelos de gestión para lograr administraciones públicas estatales y municipales efectivas</p>
			II. Gobierno Cercano y Moderno	<p>Estrechar desde la Oficina de la Presidencia, la Secretaría de Gobernación y demás instancias competentes, la vinculación con las organizaciones de la sociedad civil y promover la participación ciudadana en la gestión pública.</p> <p>Fortalecer las políticas en materia de federalismo, descentralización y desarrollo de las entidades federativas y municipios del país</p>
II. México Incluyente	2.1. Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población	2.1.2. Fortalecer el desarrollo de capacidades en los hogares con carencias para contribuir a mejorar su calidad de vida e incrementar su capacidad productiva		Fomentar el acceso efectivo de las familias, principalmente aquellas en pobreza extrema, a sus derechos sociales, mediante políticas públicas coordinadas y concurrentes
	2.2. Transitar hacia una sociedad	2.2.1. Generar esquemas de desarrollo		Fortalecer a los actores sociales que promueven el

Meta del PND	Objetivo	Estrategia	Estrategia Transversal	Líneas de Acción
	equitativa e incluyente	comunitario a través de procesos de participación social		<p>desarrollo social de los grupos en situación de vulnerabilidad y rezago</p> <p>Potenciar la inversión conjunta de la sociedad organizada y los tres órdenes de gobierno, invirtiendo en proyectos de infraestructura social básica, complementaria y productiva</p> <p>Fortalecer el capital y cohesión social mediante la organización y participación de las comunidades, promoviendo la confianza y la corresponsabilidad</p>
			Enfoque transversal (México Incluyente)	<p>Desarrollar políticas públicas con base en evidencia y cuya planeación utilice los mejores insumos de información y evaluación, así como las mejores prácticas a nivel internacional</p> <p>Incorporar la participación social desde el diseño y ejecución hasta la evaluación y retroalimentación de los programas sociales</p> <p>Optimizar el gasto operativo y los costos de atención, privilegiando el gasto de inversión de carácter estratégico y/o prioritario</p>

Meta del PND	Objetivo	Estrategia	Estrategia Transversal	Líneas de Acción
				<p data-bbox="1151 327 1425 751">Evaluar y rendir cuentas de los programas y recursos públicos invertidos, mediante la participación de instituciones académicas y de investigación y a través del fortalecimiento de las contralorías sociales comunitarias</p> <p data-bbox="1151 762 1425 989">Integrar un padrón con identificación única de beneficiarios de programas sociales, haciendo uso de las nuevas tecnologías de la información</p> <p data-bbox="1151 999 1425 1289">Diseñar e integrar sistemas funcionales, escalables e interconectados, para hacer más eficientes las transacciones de los organismos públicos de seguridad social</p> <p data-bbox="1151 1299 1425 1425">Identificar y corregir riesgos operativos críticos con un soporte tecnológico adecuado</p>
IV México Próspero	4.1. Mantener la estabilidad macroeconómica del país	4.1.3. Promover un ejercicio eficiente de los recursos presupuestarios disponibles, que permita generar ahorros para fortalecer los programas prioritarios de las dependencias y entidades		<p data-bbox="1151 1440 1425 1598">Consolidar un Sistema de Evaluación del Desempeño y Presupuesto basado en Resultados</p> <p data-bbox="1151 1608 1425 1703">Modernizar el sistema de contabilidad gubernamental</p> <p data-bbox="1151 1713 1425 1900">Moderar el gasto en servicios personales al tiempo que se fomente el buen desempeño de los empleados gubernamentales</p>

Meta del PND	Objetivo	Estrategia	Estrategia Transversal	Líneas de Acción
				Procurar la contención de erogaciones correspondientes a gastos de operación

Fuente: Elaboración propia, con datos del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

Una vez identificadas las Metas Nacionales y Estrategias Transversales, es necesario verificar que el contenido del PND en su vertiente de política de desarrollo se encuentra regulado en la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), dado que los recursos FAISM se encargan de combatir el rezago social y la pobreza extrema. Se analizarán diversos artículos de esta legislación a fin de conocer lo estipulado en el marco legal nacional en lo concerniente a las políticas de desarrollo social. Se comienza con el contenido del artículo 11 fracciones II, III y IV, de la LGDS que establece que:

“Artículo 11. La Política Nacional de Desarrollo Social tiene los siguientes objetivos:

- II. Promover un desarrollo económico con sentido social que propicie y conserve el empleo, eleve el nivel de ingreso y mejore su distribución;
- III. Fortalecer el desarrollo regional equilibrado, y
- IV. Garantizar formas de participación social en la formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control de los programas de desarrollo social” (Ley General de Desarrollo Social, 2004).

En este orden de ideas se recuerda que el artículo 14 de la LGDS delimita lo que la política nacional de desarrollo social debe incluir; este artículo a la letra cita:

“Artículo 14. La Política Nacional de Desarrollo Social debe incluir, cuando menos, las siguientes vertientes:

- I. Superación de la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación;
- II. Seguridad social y programas asistenciales;
- III. Desarrollo Regional;

IV. Infraestructura social básica, y

V. Fomento del sector social de la economía” (Ley General de Desarrollo Social, 2004).

Así mismo el artículo 18 de la LGDS dice: “Artículo 18. Los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social son prioritarios y de interés público, por lo cual serán objeto de seguimiento y evaluación de acuerdo con esta Ley; y no podrán sufrir disminuciones en sus montos presupuestales, excepto en los casos y términos que establezca la Cámara de Diputados al aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación” (Ley General de Desarrollo Social, 2004).

La LGDS no deja en la ambigüedad los conceptos prioritarios e interés público, definiendo a estos claramente en el artículo 19 de la siguiente manera:

“Artículo 19. Son prioritarios y de interés público:

I. Los programas de educación obligatoria;

II. Las campañas de prevención y control de enfermedades transmisibles y los programas de atención médica;

III. Los programas dirigidos a las personas en condiciones de pobreza, marginación o en situación de vulnerabilidad;

IV. Los programas dirigidos a zonas de atención prioritaria;

V. Los programas y acciones públicas para asegurar la alimentación y nutrición materno-infantil;

VI. Los programas de abasto social de productos básicos;

VII. Los programas de vivienda;

VIII. Los programas y fondos públicos destinados a la generación y conservación del empleo, a las actividades productivas sociales y a las empresas del sector social de la economía, y

IX. Los programas y obras de infraestructura para agua potable, drenaje, electrificación, caminos y otras vías de comunicación, saneamiento ambiental y equipamiento urbano” (Ley General de Desarrollo Social, 2004).

Los programas públicos deben estar dotados de una suficiencia presupuestaria para así poder hacer frente a los gastos de operación en los que incurre el estado para efectuar los mismos. En este

estudio el programa social del FAISM requiere recursos presupuestarios que, para su ejecución, deben ser distribuidos bajo ciertos criterios de conformidad con la LGDS y la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), ya que la primera establece los criterios para la distribución del gasto y la segunda la cantidad monetaria a distribuir a las entidades federativas. Véase lo que establecen estas normas:

“Artículo 23. La distribución del gasto social con el que se financiará el desarrollo social, se sujetará a los siguientes criterios:

- I. El gasto social per cápita no será menor en términos reales al asignado el año inmediato anterior;
- II. Estará orientado a la promoción de un desarrollo regional equilibrado;
- III. Se basará en indicadores y lineamientos generales de eficacia y de cantidad y calidad en la prestación de los servicios sociales, y
- IV. En el caso de los presupuestos federales descentralizados, las entidades federativas y municipios acordarán con la Administración Pública Federal el destino y los criterios del gasto, a través de los convenios de coordinación” (Ley General de Desarrollo Social, 2013).

“Artículo 32.- El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 2.5294% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o. de esta Ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Del total de la recaudación federal participable el 0.3066% corresponderá al Fondo para la Infraestructura Social de las Entidades y el 2.2228% al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.” (Ley de Coordinación Fiscal, 2013).

“Artículo 2o.- El Fondo General de Participaciones se constituirá con el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la federación en un ejercicio. La recaudación federal participable será la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por dichas contribuciones y excluyendo los conceptos que a continuación se relacionan:

I. El impuesto sobre la renta derivado de los contratos y asignaciones para la exploración y extracción de hidrocarburos a que se refiere la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos;

II. El impuesto sobre la renta por concepto de salarios y, en general, por la prestación de un servicio personal subordinado causado por los servidores públicos de la Federación, de las entidades federativas, de los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, así como de sus organismos autónomos y entidades paraestatales y paramunicipales;

III. La recaudación total que se obtenga de los derechos a que se refieren los artículos 268, 269 y 270 de la Ley Federal de Derechos;

IV. Los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal;

V. El impuesto sobre automóviles nuevos;

VI. La parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios en que participen las entidades en los términos del artículo 3o.-A de esta Ley;

VII. La recaudación obtenida en términos de lo previsto en los artículos 2o., fracción II, inciso B) y 2o.-A, fracción II, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios;

VIII. Las cantidades que se distribuyan a las entidades federativas de acuerdo con lo previsto en los artículos 4o.-A y 4o.-B de esta Ley;

IX. El excedente de los ingresos que obtenga la Federación por aplicar una tasa superior al 1% a los ingresos por la obtención de premios a que se refieren los artículos 138 y 169 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, y

X. El impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos previsto en el Título Cuarto de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos. Adicionalmente, la recaudación federal participable estará integrada por el 80.29% de los ingresos petroleros del Gobierno Federal a que se refiere el artículo 2, fracción XXX Bis, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como de los ingresos excedentes a que se refiere el tercer párrafo del artículo 93 de la misma ley” (Ley de Coordinación Fiscal, 2013).

Es cierto que ambas normas estipulan la manera en que debe distribuirse este recurso; no obstante, no se encuentra una definición sobre lo que deberá entenderse por rezago social y pobreza extrema, lo más aproximado a esta definición se puede ver en el artículo 36 de la LGDS que a la letra cita:

“Artículo 36. Los lineamientos y criterios que establezca el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social para la definición, identificación y medición de la pobreza son de aplicación obligatoria para las entidades y dependencias públicas que participen en la ejecución de los programas de desarrollo social, y deberá utilizar la información que genere el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, independientemente de otros datos que se estime conveniente, al menos sobre los siguientes indicadores:

- I. Ingreso corriente per cápita;
- II. Rezago educativo promedio en el hogar;
- III. Acceso a los servicios de salud;
- IV. Acceso a la seguridad social;
- V. Calidad y espacios de la vivienda;
- VI. Acceso a los servicios básicos en la vivienda;
- VII. Acceso a la alimentación;
- VIII. Grado de cohesión social, y
- IX. Grado de Accesibilidad a carretera pavimentada” (Ley General de Desarrollo Social, 2004).

Este artículo habla de que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) identificará y medirá la pobreza; sin embargo, no define qué es la pobreza, lo cual es de suma importancia dado que el fin último de los recursos del FAISM es el combate al rezago

social y a la pobreza extrema. Esto puede encontrarse en el artículo 33 de la LCF, mismo que se transcribe a continuación:

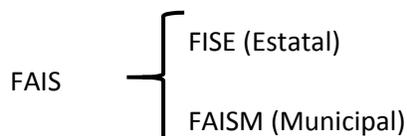
“Artículo 33.- Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciban las entidades, los municipios y las demarcaciones territoriales, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente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

A. Los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, se destinarán a los siguientes rubros:

I. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica del sector salud y educativo, mejoramiento de vivienda, así como mantenimiento de infraestructura, conforme a lo señalado en el catálogo de acciones establecido en los Lineamientos del Fondo que emita la Secretaría de Desarrollo Social” (Ley de Coordinación Fiscal, 2013).

Cabe hacer un paréntesis en este punto a fin de clarificar lo confuso que pudiese ser para el lector la integración del ramo 33. Este estudio se enfoca únicamente en la parte municipal del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), el cual se integra por dos fondos; uno en su vertiente estatal, cuyo nombre es Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal (FISE), y uno en su vertiente municipal, el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM). Para su mejor comprensión se presenta mediante un cuadro sinóptico:

Tabla 4 Integración del FAIS.



Fuente: Elaboración propia, con información de la Ley de Coordinación Fiscal.

Se sabe que una de las variables que debe considerarse en el ejercicio de los recursos públicos es el marco legal que delimite el devengo de los recursos federales participables. En este orden de ideas se debe considerar la teoría de Miguel Reale (1997) que concibe al fenómeno jurídico desde tres dimensiones: fáctica, normativa y axiológica.

Dimensión fáctica. - El derecho es un acontecer que se presenta de manera cotidiana en la vida de las personas; se le conoce como “La Omnipresencia del Derecho”. El derecho está en la vida comunitaria, en los fenómenos económicos y políticos (Reale, 1997).

Dimensión normativa. - En esta dimensión se reconoce al fenómeno jurídico en su presencia estrictamente jurídica. Así, el derecho se caracteriza por establecer las conductas sociales que los individuos deben asumir dentro de la vida en comunidad. Como consecuencia, esta dimensión se refleja en las normas jurídicas que prescriben una conducta social debida. A esto se le conoce como norma jurídica (Reale, 1997).

Dimensión anaxológica.- Esta dimensión es la que concibe al derecho como valor, portador y garantizador de otros valores superiores. Detrás de la existencia de las normas jurídicas, y como razón de su obligatoriedad, se encuentran los valores que necesariamente son perseguidos por todo derecho (Reale, 1997).

Lo que nos hacen ver estas dimensiones es que la norma jurídica debe apegarse a la realidad, es decir, a lo que es justo y a lo que se vive en la vida diaria. La normatividad regulatoria debe ser clara en su redacción y concebir en su estructura las reglas necesarias para no prestarse a las subjetividades que generan malas interpretaciones.

Por lo anterior se puede ver que en el ejercicio de los recursos es necesario el conocimiento de la normatividad vigente a fin de que estos fondos se ejerzan conforme al marco teórico, y dado que este mismo establece los rubros con los cuales podrán ser combatidos el rezago social y la pobreza extrema.

En este sentido se sabe que la aplicación de los recursos FAISM para el ejercicio de los recursos federalizados transferidos debe realizarse en conformidad con la ley de coordinación fiscal y con las reglas de operación emitidas por la SEDESOL (recuérdese que ya se ha mencionado que la SEDESOL es la encargada de dictar las reglas de operación por medio de las cuales deben ser aplicados estos recursos).

En nuestro país se cuenta con el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), organismo perteneciente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). El INDETEC es un organismo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que promueve, auxilia y apoya la elevación del nivel técnico operativo de los organismos encargados de la administración de la hacienda pública de las Entidades Federativas del país y de sus Municipios. Una de las actividades palpables de este organismo es la de apoyar por medio de las capacitaciones a las haciendas públicas de nuestro país, ya sea por medio de la profesionalización y el desarrollo Institucional, capacitación y la impartición de cursos talleres.

1.1.4.- Planteamiento del problema.

En este apartado se presenta la abstracción de las vicisitudes que, sobre este tema, atañen a la sociedad, así como la delimitación del objeto de estudio de la investigación.

¿De qué manera el ejercicio de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, afectan en la disminución de los índices de pobreza de la población en estado de pobreza en el municipio de Morelia, Michoacán?

Se seleccionó el municipio de Morelia debido a dos factores principales:

1. El Municipio de Morelia es el municipio de Michoacán que más recursos ha recibido desde 1998 al 2015. Ha recibido la cantidad de 1 mil 251 millones 916 mil 727 pesos durante el transcurso de estos 17 años,
2. Este tipo de investigación no se ha realizado en este municipio. En este sentido, al ser la capital del estado requiere también una investigación.

1.2.- Objetivo de la investigación.

Conocer de qué manera el ejercicio de los recursos del fondo de aportaciones para la infraestructura social municipal afecta a la población en estado de pobreza en el municipio de Morelia y hacer una propuesta para solucionar el problema identificado.

1.3.- Hipótesis.

El ejercicio de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, reducen el índice de pobreza de la población en el municipio de Morelia, Michoacán.

1.3.1.- Variable dependiente:

En este punto deben recordarse los términos de “Concepto” y “Constructo”, que si bien parecen similares son diferentes. Recuérdese lo que Kerlinger define en este sentido: “Un “concepto” expresa una abstracción creada por una generalización a partir de instancias particulares; mientras que un “constructo” es un concepto que tiene el significado agregado de haber sido inventado o adoptado para un propósito científico especial” (Kerlinger, 1975, pág. 4).

Por otro lado, Kerlinger (1975) dice “Una variable es un simbolo al que se le asignan valores numéricos” (pág. 4); en este sentido es posible establecer entonces las variables de investigación.

Las variables pueden clasificarse en tres tipos:

1. Variables independientes y dependientes.
2. Variables activas y atributos, y
3. Variables continuas y categóricas (Kerlinger, 1975)

Para los fines de esta investigación se empleará la clasificación primera las de variables independientes y dependientes. De acuerdo con Kerlinger (1975) “una variable independiente es la causa supuesta de una variable dependiente, el efecto supuesto” (pág. 42). En este sentido se asume que la variable independiente influye en la variable dependiente.

De esta manera se puede establecer la variable dependiente como:

1. Población en estado de pobreza en Morelia (Y).

Esta variable se encuentra medida por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en conformidad con lo establecido en la Ley General de Desarrollo Social (LGDS). Esta medición es llevada a cabo por medio de la metodología desde un punto de vista multidimensional y basada en los derechos, datos que se encuentran disponibles en la página del CONEVAL.

1.3.2.- Variable independiente:

Continuando, para la definición de las variables independientes, como se mencionó con antelación, se asume que estas influyen en la variable dependiente. Se muestra, a continuación, la variable independiente:

1. El ejercicio de los recursos FAISM (X),

El ejercicio de los recursos FAISM se puede medir en conformidad con lo establecido en los artículos 61 fracción II incisos a), b) y c) y 62 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), quienes deberán generar los presupuestos de egresos de manera pormenorizada y publicar esta información en sus páginas de internet. Por ello existe esta manera de medición.

Aunado a lo anterior debe medirse la rendición de cuentas de los recursos FAISM. Se verificará que se haya dado cumplimiento a lo establecido en el artículo 33 inciso B fracción II, incisos a) y c), y a lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), en donde se habla de hacer del conocimiento a los habitantes del inicio y término del ejercicio del destino de los recursos FAISM, información que deberá estar armonizada en conformidad con la LGCG.

Se entiende, ahora, la relación existente entre las variables en la que se dice si X entonces Y . En esta relación se encuentra una variable independiente en X y una variable dependiente en Y . En lo que concierne a esta investigación esta relación queda de la siguiente manera:

Si X entonces Y ; o bien,

$$Y=f(X)$$

1.4.- Justificación.

Anteriormente a los gobiernos municipales no se les transferían recursos para que estos ejecutaran directamente en las obras o acciones sociales. Esto ocurría antes de 1997, ya que, derivado de las modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal, les fueron proporcionados a los municipios recursos extra bajo la modalidad de transferencias condicionadas, debido a que las municipalidades dependían de las participaciones y de sus recursos propios.

Los municipios no contaban con los recursos monetarios suficientes para la inversión en obras públicas o en las acciones sociales, por lo que estos actuaban de manera poco significativa en

atender las demandas de los grupos sociales que se encontraban en situaciones de marginación y relacionados con la infraestructura básica.

Lo anterior hace visible la importancia que este fondo federal tiene en los municipios de todo el país y de cómo este transforma la manera en la que las municipalidades pueden aplicar recursos públicos para la construcción de obras o realizar las acciones sociales para combatir a la pobreza.

Ahora bien, se sabe de la relevancia del estudio de este recurso en cuanto a su aplicación final, ya que la asignación presupuestaria del mismo está establecida por ley de manera anualizada. Cabe decir que no se ha investigado si la entrega a los municipios de este recurso condicionado ha logrado la reducción en la brecha de marginación entre los habitantes del municipio.

El estudio al ramo 33, en específico al fondo de aportaciones para la infraestructura social municipal, tiene como propósito conocer si esta transferencia federalizada cumple con su finalidad, que es la de combatir la pobreza por medio de la construcción de obras y acciones sociales.

Esta investigación beneficiará a la comunidad científica, puesto que en este momento no se conoce el impacto que estos recursos tienen para combatir a la pobreza en el municipio de Morelia por medio de la generación de infraestructura. Se contribuye, así, a las teorías de la pobreza y a la generación de políticas públicas eficientes y eficaces.

Por otro lado, le resultará importante a la población municipal que no se encuentra en condiciones de pobreza el conocer los resultados obtenidos en esta investigación, ya que así tendrán un mayor horizonte en cuanto a la forma en la que los servidores públicos administran los recursos públicos a favor de la ciudadanía a la cual representan.

Esta investigación pudiese perjudicar a los ejecutores de los recursos del fondo de aportaciones para la infraestructura social municipal, quienes en estos momentos ejercen los recursos sin rendir cuentas en cuanto al logro de la meta del FAIS, aun cuando se les fiscaliza en relación a la justificación de las erogaciones, al cumplimiento de los fines, a la información de la sociedad sobre los beneficios que tienen las obras y a la forma en que impactan estas en los sectores en situación

de rezago social y pobreza extrema. El conocimiento de esta investigación se puede ver limitado por las autoridades ejecutoras de los recursos FAISM, ya que no solo se ceñirá a la información de cómo se ejercieron los recursos sino también a la información de cómo se han beneficiado por medio de estas obras.

1.5.- Método.

El método que se usará para la realización de esta investigación será el método científico. El cual es definido por Kerlinger (1975) de la siguiente manera: “la investigación científica es una investigación sistemática, controlada, empírica, amoral, pública y crítica de fenómenos naturales. Se guía por la teoría y las hipótesis sobre las presuntas relaciones entre esos fenómenos” (pág. 13).

Kerlinger (1975) recuerda las formas para realizar el desarrollo de una investigación de Charles Sanders Peirce, quien dice que existen cuatro formas generales de realizarlo:

1. El método de la tenacidad. En este método la gente sostiene firmemente la verdad, la cual asume como cierta debido a su apego a ella y a que siempre le ha considerado como verdadera y real.
2. El método de la autoridad o de creencias establecidas. Este método es superior al de la tenacidad, debido a que es posible lograr un progreso humano, aunque de manera muy lenta. Se confía en este conocimiento debido a que un experto en la materia lo dice.
3. El método a priori o método de la intuición. Se basa en la superioridad, es decir, en el supuesto de que las proposiciones *a priori* concuerdan con la razón y no necesariamente con la experiencia.
4. El método de la ciencia. Peirce la define de la siguiente manera: “para satisfacer nuestras dudas..., por lo tanto, es necesario encontrar un método por el que nuestras creencias se

determinen no a partir de algo humano, si no por algo con permanencia externa, por algo que nuestros pensamientos no pudieran afectar ... el método deber ser tal que la conclusión última de todo hombre fuera la misma. Este el método de la ciencia. Su hipótesis fundamental es esta: “hay cosas reales cuyas características son totalmente independientes de nuestra opinión acerca de ellas” (Buchler, 1995: pág. 18).

Es decir, para Peirce la investigación científica no es solamente una realización de experimentos que dan pauta para la investigación de cualquier aspecto de la realidad. Asimismo, Peirce opina también que lo real es aquello que existe con independencia de nuestros pensamientos.

Gracias al empleo de estas fuentes del conocimiento se es capaz de lograr avances en la historia, pero de entre todos estos métodos sobresale uno: el método científico. Por medio de este método el nuevo conocimiento puede ser verificado y corregido, es decir, se puede tener la capacidad de emular los experimentos y establecer nuevas hipótesis a fin de generar nuevo conocimiento o robustecer el ya existente.

Por estas razones el método que se empleará en esta investigación es el método científico. Con él se generará un nuevo conocimiento que puede ser verificado en cualquier momento.

El método científico está conformado por los siguientes pasos (Hernández, Fernández, & Baptista, 2006).

1: Concebir la idea de investigación

2: Plantear el problema de investigación

- Establecer objetivos de investigación
- Desarrollar las preguntas de investigación
- Justificar la investigación y su viabilidad

3: Elaborar el Marco Teórico

- Revisión de la literatura (Detección de la literatura, obtención de la literatura, consulta de la literatura, extracción y recopilación de la información de interés)
- Construcción del marco teórico

4: Definir el tipo de investigación

- Hay que definir si la investigación se inicia como exploratoria, descriptiva, correlacional o explicativa y hasta qué nivel llegará.

5: Establecer la Hipótesis

- Detectar las variables
- Definir conceptualmente las variables
- Definir operacionalmente las variables

6: Seleccionar el diseño apropiado de investigación

- Experimental Puro, pre-experimental, cuasi-experimental
- No experimental

7: Determinar la población y la muestra

- Determinar el universo
- Seleccionar una muestra apropiada para definir los sujetos que van a ser medidos
 - ✓ Elegir tipo de muestra
 - Probabilística: Simple, estratificada, por racimos
 - No probabilística: Sujetos voluntarios, expertos, sujetos-tipos y por cuotas
 - Definir el tamaño de la muestra
 - Aplicar el procedimiento de selección
 - Obtener la muestra

8: Recolección de datos

- Elaborar el instrumento de medición y aplicarlo

- Calcular validez y confiabilidad del instrumento de medición
- Codificar los datos
- Archivar los datos y prepararlos para el análisis

9: Analizar los datos

- Seleccionar las pruebas estadísticas
- Elaborar el problema de análisis
- Realizar los análisis

10: Presentar los resultados

- Elaborar el reporte de investigación
- Presentar el reporte de investigación.

II.- Marco teórico.

Capítulo 1.- Las Políticas públicas.

Lasswell inició su estudio sobre el área de las políticas públicas a partir de un cuestionamiento que era ¿cómo aumentar la función inteligencia para aumentar la racionalidad de la política? La respuesta a esta interrogante se planteó en un inicio mediante los modelos económicos del periodo de la conocida “gran guerra” (el periodo de tiempo de la primera y la segunda guerra mundial). Estos modelos iniciaron la discusión relacionándose con el método con el que se evaluaban las políticas, debido a que en esos años estas evaluaciones no eran efectuadas de una forma distinta a la lógica cuantitativa.

A lo largo de los años el enfoque de la evaluación de las políticas públicas comienza a manejarse en dos grandes vertientes: 1.- desde el punto de vista unidisciplinario donde el análisis económico-matemático es predominante y condicionante de cualquier otro; y 2.- desde el punto de vista multidisciplinario, en el que los análisis jurídico-politológico y administrativo se suman al estudio de corte económico. A partir de esta diversificación, los modelos que eran empleados para las mediciones iniciaron una evolución a partir de las diferentes disciplinas que participaban en la generación de nuevos modelos. En palabras de Lasswell, lo importante era destinar los recursos de la ciencia hacia los conflictos básicos de la sociedad y su cultura utilizando la observación meticulosa, la medición y el registro de datos y relegando la cuantificación a un segundo plano, debido a la riqueza del objeto de estudio que implica entrar fuertemente al campo de lo social, terreno en el que sólo se pueden expresar parcialmente los resultados en términos cuantitativos (Lasswell, 2007a, págs. 105-17).

1.1 ¿Qué son las Políticas públicas?

Las políticas públicas para Luis Aguilar (Aguilar, 2012) son: "Un conjunto de acciones intencionales, causales, orientadas a la realización de un objetivo de interés/beneficio público,

cuyos lineamientos de acción, agentes, instrumentos, procedimientos y recursos se reproducen en el tiempo de manera constante y coherente" (pág. 29). Para Crespo (2006) estas son un subconjunto específico y sobresaliente de la acción que busca dar respuesta frente a situaciones consideradas socialmente problemáticas. Ambas definiciones denotan que las políticas públicas no son una acción singular o momentánea en búsqueda de dar solución a circunstancias políticas, sociales, culturales, económicas o hasta medioambientales de un momento singular de la vida social.

Las políticas públicas son la clase de acción directiva de gobierno más extendida. En ellas se acopian las demandas de los sectores civiles y políticos integrantes de la sociedad, esto con la finalidad de procesar estas demandas y de transformarlas en las acciones y procesos con los que el gobierno atenderá dichas demandas, sin dejar de lado el marco legal de acción.

El marco legal es una característica relevante de las políticas públicas, puesto que las normas jurídicas permiten a los poderes públicos relacionarse con actores políticos (partidos políticos), con actores sociales (ciudadanía y organizaciones no gubernamentales), con el manejo de los recursos financieros (presupuestos) y con los recursos administrativos (burocracia) del estado.

En esta investigación se utilizará una definición bajo el supuesto de que el gobierno realiza acciones encaminadas a dar solución a los problemas públicos. Se tiene que el gobierno en su campo de acción considera:

1. El pluralismo democrático, siempre buscando un consenso entre los partidos políticos, las organizaciones sociales y la sociedad en general
2. La racionalidad limitada² de los conocimientos técnicos y científicos disponibles;
3. El principio de escasez, entendiendo en este sentido que se cuenta con recursos económicos limitados; y

² Este modelo fue elaborado por Herbert Simón y James March,. Menciona que las personas, aunque quisieran encontrar la medida óptima, no la pueden conseguir y se contentan con una solución cómoda debido a que no tienen toda la información necesaria y porque además poseen capacidades imperfectas para poder procesar toda la información necesaria.

4. Las restricciones legales, dado que el campo de acción gubernamental se ve acotado por las normas jurídicas.

Al hablar de políticas públicas no sólo se habrá de referir a las acciones de gobierno o a las decisiones de una máxima autoridad; se estará refiriendo también a un proceso integral para la toma de las decisiones a partir de los análisis intelectuales y racionales precedentes y posteriores como un elemento central de las mismas.

Las políticas públicas son un medio por el cual se gobierna en las democracias al representar un elemento determinante que logra crear un estado de derecho y cuya finalidad, entre otras cosas, es acotar la ineficiencia en el ejercicio de los recursos financieros del gobierno. Este estado de derecho debe apreciarse por medio de la construcción de mecanismos tendientes a la correcta fiscalización y rendición de cuentas, pasando de una simple revisión sumaria a un análisis de indicadores de gestión³.

Para Mauricio Merino una política pública puede ser definida como una intervención deliberada del Estado para corregir o modificar una situación social o económica que ha sido reconocida como un problema público. Ahora, no toda intervención, regulación o acción pública es una política pública (2013, pág. 17).

Por todo lo dicho, se aprecia que las políticas públicas se encuentran encaminadas a la búsqueda de la solución de las problemáticas de amplio interés y consenso social en el seno social heterogéneo. En este sentido, esta concepción se encuentra ligada a la Ciencia Política con la Política Pública, debido a que ambas buscan explicar las demandas al sistema político, junto al estudio de la ruta en la que se procesan y formulan las decisiones. Esta idea surge de lo expresado por César y Maldonado sobre la ciencia política:

³ Véase el artículo 61 fracción II inciso a); donde se establece la obligatoriedad de los entes públicos deberán incluir en sus presupuestos de egresos, en relación a los indicadores de gestión.

"La ciencia política tiene como uno de mis principales objetivos de estudio el análisis no sólo de la naturaleza y la composición de los sistemas políticos sino también de eso que David Easton definió como la "caja negra" del proceso político y se refiere a la articulación de demandas, la formación de políticas para entenderlas, su implementación y retroalimentación de la sociedad" (César & Maldonado, 2010, pág. 208).

La manera en que se construye un problema público se materializa por medio de las políticas públicas encaminadas a la solución de los problemas que a los ojos de cada estado se consideran como prioritarios. Por esta razón, el estado provee de recursos humanos y financieros a fin de dar cumplimiento a sus obligaciones primordiales por medio de la implementación de estas políticas. Para Luis Aguilar (2007a) el punto central del gobierno es el de la hechura de las políticas públicas y decidir lo que hay que hacer y cómo hacerlo, creyendo que la política pública es dada en forma de orden y ejecutada por un aparato burocrático, un símil de una pirámide escalonada de funcionarios expertos, dedicados, sometidos e imparciales, sin que esto sea necesariamente verdadero.

A partir de la problematización de lo público, los gobiernos toman decisiones que afectan a los miembros de una comunidad política por medio de un conjunto de instituciones, organizaciones y leyes (Crespo, 2006).

En México dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se puede encontrar un ejemplo de la forma en la que se atiende un problema público. En su artículo cuarto habla de la protección de los derechos humanos de corte social, económico y cultural: de la igualdad entre hombres y mujeres, del derecho a la familia, del derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, de la salud, de un medio ambiente sano, de la vivienda y del agua potable. Cabe hacer mención que este artículo exige del Estado un papel activo, particularmente en lo que respecta a la administración de recursos públicos como base de la protección efectiva de estos derechos (Sierra, 2007).

En esta investigación se percibe la interacción entre el gobierno y la sociedad, esta interacción que en las estructuras institucionales permite diferentes formas de interlocución y que se convierte en la manera en la que los gobernados ejercen cierta influencia en los gobernantes. Esta característica de la interacción es la que dota a las políticas de su carácter público y no meramente gubernamental (Arias, Herrera, & Colín, 2013, pág. 76). Se trata, entonces, de un proceso público encaminado a la solución de problemas con un enfoque de superación a las situaciones sociales indeseables como la pobreza, la discriminación y la inequidad, por nombrar algunas. El Estado tiene la obligación de intervenir en esas situaciones y en aquellas áreas en las que se obtenga algún tipo de beneficio o se tenga un especial interés público como pueden ser la salud, la seguridad, el empleo, etc.

1.2 Conceptos teóricos de las políticas públicas.

Debe entenderse que la política como estructura (*polity*) refiere al andamiaje institucional por medio del cual transitan los agentes de la localidad en sus actuaciones, que como proceso (*politics*) se encarga del atender las secuencias de actos o conductas de los agentes y del mismo gobierno, y que como resultado (*policy*) se refiere la manera en la que el estado interviene a fin de dar respuestas a los problemas sociales, los cuales surgen de la combinación de la estructura (*polity*) y de los procesos políticos (*politics*) (Vallès, 2002, págs. 45-46).

Aunado a lo anterior, se puede definir a través de las palabras de Harold Laswell (1951) a las *Policy Sciences* (ciencias políticas) como “...disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas..., con base científica, interdisciplinaria y al servicio de gobiernos democráticos” (págs. 3-15). En años posteriores se adicionaría a esta definición las siguientes palabras “el conocimiento del proceso de decisión y el conocimiento en el proceso de decisión” (Aguilar Astorga & Lima Facio, 2009).

Aun cuando la política pública (*policy*) depende de las instituciones (*polity*) y se encuentra sujeta a la interacción de los agentes (*politics*), tiene su propia especificidad (Ejea, 2006, pág. 3). El enfoque de las políticas públicas tiene una racionalidad política y técnica orientada a definir los

problemas de carácter social (momento normativo) y a encontrar la mejor manera de gestionarlos (momento práctico). El enfoque de las políticas públicas no puede perderse en el estudio de las negociaciones entre agentes (*politics*), ni basarse en las decisiones del gobierno que resulten de los equilibrios, pues perderían su sentido esencial: atender racionalmente los problemas sociales (Aguilar, Evidencia, argumentacion y persuasion en la formulacion de politicas, 1997, págs. 22-25)

La política pública se puede considerar mediante una perspectiva de lapsos de temporalidad, es decir, en el mediano o largo plazo, debido a que su centro de atención está dirigido hacia los problemas de la localidad y no a los temas o periodos gubernamentales. Cada gobierno tiene un estilo propio de promover políticas. Los cuatro estilos principales son (Richardson, 1982, pág. 13):

1. Estilo anticipatorio. Tendencia a anticiparse a los problemas.
2. Estilo reaccionario. Tendencia a reaccionar a los problemas como se vayan presentando.
3. Estilo de búsqueda de consenso. Tendencia a tomar decisiones sobre los problemas mediante acuerdos entre los agentes.
4. Estilo impositivo. Tendencia a imponer decisiones en relación con los problemas que se busquen aminorar.

1.3 Ciclos de las políticas públicas.

Las políticas públicas entendidas como un proceso de solución de problemas públicos suponen la existencia de operaciones decisionales. Para Dror (2007) la elaboración de las políticas públicas requiere una metodología que no esté ligada al principio de navaja de Occam. Para la toma de decisiones se encuentran principalmente cinco focos:

1. El análisis de las políticas permite identificar alternativas preferibles o políticas
2. La innovación alternativa, es decir, inventar nuevos diseños de políticas públicas
3. Estrategias de políticas que proporcionen posturas y pautas

4. Evaluación y retroalimentación con indicadores sociales experimentación social y aprendizaje organizacional, y
5. Mejoramiento del sistema para la elaboración de políticas mediante rediseño y, a veces, diseñando de nuevo con inclusión de cambios en los recursos utilizados.

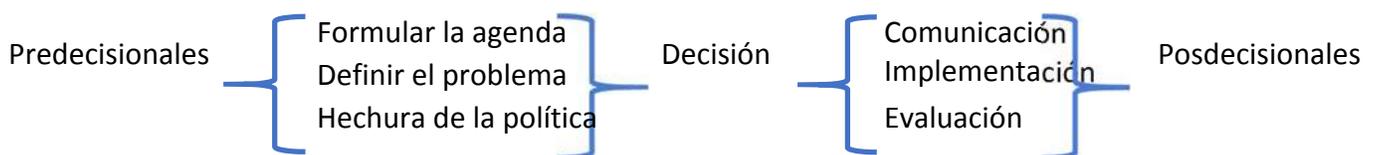
En resumen, los contenidos y enfoques de las ciencias de la política varían entre autor y autor, sin embargo, todos estos se pueden resumir en tres temas: 1) análisis de políticas, 2) estrategias de política y 3) sistema de rediseño de elaboración de políticas.

Como puede apreciarse, estas cinco grandes etapas identifican las operaciones de las políticas públicas como un proceso mediante el, se percibe una separación de carácter analítico y no temporal. En palabras de Aguilar Villanueva:

"En la práctica las “etapas” pueden sobreponerse y suponerse unas a las otras, condensarse alrededor de una de ellas, anticiparse o atrasarse, repetirse. Separar en diversos tramos la elaboración de una política es algo artificial y puede ser hasta desviante, si deja la impresión o recomienda que se proceda etapa tras etapa, prohibiendo avanzar a la subsiguiente a menos que haya completado la precedente." (Aguilar, 2007b, pág. 15)

La perspectiva sobre las constituciones de las políticas públicas supone la formulación de diversos modelos. Para Salazar Vargas (2011) este modelo se identifica con siete operaciones intelectuales y políticas interdependientes que integran a las políticas. Estas operaciones están divididas por los momentos de decisión entre las políticas. Esto se puede ver en la siguiente figura:

Figura 1 El proceso de las políticas públicas, intelectuales y políticas



Fuente: Elaboración propia con información de Salazar Vargas 2011

En este diagrama se puede percibir cómo estas actividades se consideran decisiones por sí mismas. En este sentido, cada una de estas influye y conforma la acción gubernamental. Este gráfico se explicará de manera sencilla.

Se tiene en primer lugar la formulación de la agenda en la que se consideran las implicaciones políticas y sociales. Estas remiten necesariamente a la naturaleza de los mecanismos de intermediación política. Luego se encuentra el apartado de la definición del problema. En esta etapa se define el carácter público del problema. A partir de esta definición se establece qué tipo de actuaciones deberá realizar el gobierno para atacar este problema. Por último, posterior a la formulación de la agenda y a la definición de un problema público, se llega a una etapa más técnica, en la cual se deberá evaluar a los diferentes rumbos y tipos de acciones a partir de las capacidades y limitaciones con las que cuenta el Estado. Tras concluir la etapa predecisional llega el momento para decidir, es decir, para elegir posturas, supuestos y directrices respecto de una política específica en varias dimensiones.

Esta matriz con múltiples dimensiones resulta compleja para su análisis. Se identifican condiciones esenciales y en ellas criterios preferibles de acuerdo a cada una de las situaciones enfrentadas. Para Dror (2007, págs. 135-38) existen ocho principales dimensiones de la estrategia política:

1. Pura-mixta: En esta dimensión se realizan las elecciones de hasta dónde las políticas públicas concretas deberán ser identificadas en su estrategia, así como definir cuándo estas deberán emplearse de manera mixta.
2. Incremental-innovadora: Se refiere a la elección entre varios grados de elección política, iniciando desde el pequeño cambio incremental en unos pocos detalles de política hasta llegar a la decisión de avanzar a la innovación política rápida.
3. Alto riesgo-bajo riesgo: En esta dimensión se involucra el grado de riesgo que adoptarán las políticas. Por un lado, se decide el maximizar y, por el otro, maximin o minimax, incluyendo las preferencias entre el valor medio esperado, valor de la lotería y principios similares de elección.

4. Balance-impacto: En esta dimensión se deberá elegir entre políticas completas y balanceadas, las cuales tratan de mover o balancear los puntos de apalancamiento en las políticas de impacto.
5. Secuencial-extensa: Esta dimensión trata de la extensión en la que la política deberá adoptar una estrategia secuencial de decisión o intentar desde un principio una estrategia extensa.
6. Metas concretas-capacidades futuras: Corresponde a la elección de las opciones entre metas definidas y concretas o un número de opciones futuras definidas o mejores capacidades todavía por alcanzar, o bien, metas todavía indefinidas en el futuro.
7. Metas positivas-males menores. En algunos aspectos, la formulación de una meta en positivo o negativo es una cuestión de sintaxis como cuando se habla de "incrementar el porcentaje de empleo" o "reducir el porcentaje de desempleo". Sin embargo, frecuentemente los conceptos positivo y negativo no se colocan a lo largo de una dimensión continua singular.
8. Preferencias temporales. Los supuestos económicos comunes de tasas positivas de interés y de descuento del futuro tienen validez limitada en los asuntos de política más complejos. Así, el futuro puede recibir prioridad sobre el presente por preferencia ideológica y/o por expectativas de necesidad.

A partir de este análisis comienza la comunicación social de la política pública. El objetivo es integrar a los miembros públicos que deberán participar, ya sea porque estos se benefician o se perjudican de las acciones que el gobierno inicie, así como dar pie a la implementación de las políticas públicas, mismas que pueden realizarse de manera integral y nacional, o progresiva y sectorizada. Por último, habrá de señalarse que toda política pública debe ser evaluada, esto con la finalidad de conocer los resultados y posibles problemas que surjan en el desarrollo de la misma por parte de los ejecutores. Al contar con esta información se podrá retroalimentar esta política, perfeccionarla, ampliarla y, en un momento determinado (en caso de resultados adversos), replantear algunos objetivos o metas planteadas en un inicio.

1.4 Autores de las políticas públicas

En este apartado se hará una breve recapitulación de diferentes autores y sus puntos de vista generales relacionados con las políticas públicas:

Harold Lasswell

El estudio de las políticas públicas partió desde la base de la concepción de que las políticas públicas son una disciplina en la que se estudian los procesos de formulación y aplicación de las mismas. En estas políticas públicas se debe tener un carácter contextual, es decir, se debe valer de diversos métodos con el fin de orientar las acciones del estado a partir de los problemas que se pretenden resolver (Lasswell, 2007a, págs. 79-102).

Harold Lasswell es uno de los precursores de esta aproximación. Establece los siguientes pasos: información, recomendación, prescripción, invocación, aplicación, valoración y término (Lasswell, *The Public Interest*, 1962).

Luis Fernando Aguilar Villanueva

Luis Aguilar Villanueva (2007b) brinda la siguiente definición: “Las políticas públicas son decisiones del gobierno que incorporan la necesidad, la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de privados, en su calidad de ciudadanos y contribuyentes” (Pág. 20).

Partiendo de la definición de Villanueva se debe considerar cuáles son las decisiones que el gobierno incorpora. En este sentido, Villanueva considera que cualquier decisión que tome el gobierno sea buena o mala genera costos políticos y fiscales.

Villanueva hace una recopilación de lo dicho por Lasswell acerca de dos enfoques, a saber: del conocimiento en el proceso de las políticas públicas y del conocimiento del proceso de las políticas

públicas (Aguilar, 2007b, pág. 51). Lasswell hace mención que estos enfoques son complementarios e interdependientes, interdisciplinarios y contextuales

Del primer enfoque, conocimiento en el proceso de las políticas públicas o también conocido como *knowledge of*, desacata los siguientes puntos:

- Se refiere a la tarea de conocer el proceso de decisión relativa a asuntos públicos.
- Busca producir descripciones, definiciones, clasificaciones del proceso en el cual un gobierno elabora y desarrolla las decisiones a los asuntos públicos y por tanto a las políticas públicas.
- Busca saber cuáles son los problemas públicos para incluirlos en su agenda.
- Se deben analizar algunas cuestiones de cómo y por qué los gobiernos eligen ciertos patrones de implementación y prefieren ciertos criterios valorativos en la elección y evaluación, a fin de que se decida continuar con las políticas públicas, corregirlas o eliminarlas (Aguilar, 2007b, pág. 52).

Del segundo enfoque, conocimiento del proceso de las políticas públicas o también conocido como *knowledge in*, destaca lo siguiente:

- Se refiere a la tarea de incorporar los datos y afirmaciones de las ciencias en el proceso de la elección y decisión de la política con la finalidad de hacer ajustes para mejorar la política pública.
- Principalmente es una teoría normativa de carácter tecnológico que pretende precisar los mejores instrumentos y procedimientos para la acción pública.

Para llevar a cabo la actividad normativa se utilizan los métodos y resultados de las ciencias que puedan ser acertadas en una decisión política (Aguilar, 2007b, págs. 51-2).

Carlos Ruiz Sánchez

Ruiz crea un Manual para la elaboración de políticas públicas en el que estipula seis pasos para lograr la formulación preliminar de las proposiciones políticas. Es un modelo similar a los propuestos por Lasswell y Aguilar, ya que estos autores visualizan el proceso de las políticas públicas en una serie de pasos secuenciales. Estos pasos propuestos por Ruiz son los siguientes (Ruiz, 1996, págs. 3-14):

1. Identificación y definición de los problemas

La identificación del o los problemas que genera una política pública es el procedimiento clave para poder iniciar un proceso de elaboración de la misma. Es necesario también definir el o los problemas. Se define un problema al establecer claramente: 1. cómo altera la situación y 2. cuándo se detecta.

La delimitación del problema se hace conociendo: 1. a quiénes afecta; 2. en dónde se presenta; 3. cuánto miden las alteraciones que provoca.

2. Percepción de una problemática actual o futura

Dentro de este segundo punto del manual de elaboración de políticas, Ruiz considera que este punto deberá considerar la pregunta de ¿cuáles son las condiciones del ámbito de acción de la política pública?

En este elemento quedan comprendidos los aspectos de: 1. El estado en que se encuentra el ámbito de la política pública. 2. Los factores condicionantes y determinantes de dicho ámbito. 3. La estructura y funcionamiento del sistema de servicios en ese ámbito. 4. Las relaciones entre los productos del sistema de servicios y la población.

3. Seleccionar soluciones

Una vez que se hayan definido los problemas el siguiente paso es seleccionar las soluciones, esto en la lógica de que se puede tener una solución para cada problema o, incluso, varias soluciones para un solo problema y problemas que no tengan solución o que la atención no sea inmediata.

Para decidir sobre la mejor solución (o soluciones) hay que considerar los siguientes elementos: 1. El respaldo ideológico-político. 2. Valoración de los criterios políticos. 3. Valoración de los criterios técnicos. 4. Valoración de los criterios administrativos.

4. Establecer objetivos o metas

Una vez identificados los problemas y las posibles soluciones habrá que determinar los estudios o situaciones más próximos para alcanzar las metas de una política pública. Para lograrlo se deben de establecer los objetivos. Estos objetivos tienen que ser lo más concretos posible y mantenerse dentro de la ideológica-política del gobierno.

5. Seleccionar los medios

Una vez considerando los objetivos y las metas es tiempo de determinar los recursos humanos, físicos, financieros y tecnológicos necesarios para la implementación de la política pública.

Se considera lo anterior en dos etapas:

En la primera conviene considerar lo siguiente:

- Formulación: ¿Quién desarrollará la solución y cómo?
- Instrumentación: ¿Quién la administrará y cuántos recursos requerirá su aplicación?
- Presupuestación: ¿Cuánto dinero se necesita?

Se determinarán los recursos definitivos cuando la política pública esté lista para su aplicación.

6. Formalización de las políticas

Para Ruíz (1996) esta fase del ciclo de las políticas públicas implícitamente se relaciona con la implementación de estas. En palabras de Ruiz “se ha formulado la política pública, es decir se ha expresado en términos claros y precisos el conjunto de decisiones políticas que orientaran a una o varias acciones” (pág. 14).

Se puede apreciar que la selección de medios y la formalización de las políticas resultan relevantes para la investigación, ya que es en estos puntos donde se conocerá en primer término (selección de medios). Se encontraron los recursos presupuestales necesarios para el combate a la pobreza por medio de la construcción de infraestructura, así como los ejecutores de esta política pública (los municipios). Por otro lado, la formalización habla de la implementación en sí de esta política pública de combate a la pobreza, por medio de la cual se analizará el impacto de la implementación de la misma.

Omar Guerrero

Omar Guerrero (1993a) habla de las políticas públicas a partir de una perspectiva de la administración pública, dado que estas integran en su conjunto un único proceso. Para Guerrero las políticas públicas (*Policy*) “pueden ser agrupadas en dos grados rubros de interpretación: las que se refieren al curso de la acción y las que representan la acción misma; dicho de otro modo, unas interpretan la causa y otras interpretan el flujo” (pág. 38).

Guerrero (1993a) dice que la nueva noción de *Policy* es definida como un curso global: “la clarificación de metas, la definición de la situación o el caso y la determinación de los medios óptimos para efectuar la acción decidida” (pág. 34). En otras palabras, la *Policy* se convierte en un “diseño para modelar el futuro bajo el influjo de las fuerzas externas, bajo tendencias que fluyen del pasado hacia el presente” (pág. 34).

Con base en la conceptualización que se tiene de la administración pública y en la acción del gobierno, Omar Guerrero (1993b) “define a la política pública como un tipo de actividad del gobierno, aquella que se estimula a encaminar la colaboración social o a inhibir el conflicto” (pág. 84).

Guerrero (1993b) expresa que “el gobierno es política y es administración... y es *policy*, opera por lo tanto dentro de escenarios inestables, inciertos, imprevisibles, para los cuales los instrumentos de la planificación resultan estrechos” (pág. 84), lo que quiere decir que a pesar de que la acción del gobierno en todo momento en la realización de sus acciones no siempre es sencilla deberá buscar obtener resultados de calidad en el seno de estos escenarios.

Dicho de otra forma, para Guerrero los gobiernos, a partir de las decisiones elegidas, buscan inhibir los conflictos y problemáticas sociales considerando en todo momento la situación presente, así como las consecuencias que puedan devenir a partir de las acciones elegidas. Finalmente, Guerrero habla de un modelo operacional de la *policy* en un sentido más racional, consiste en que el gobierno elige o escoge las acciones que maximizan las metas y los objetivos principales mediante la acción racional.

Eugene Bardach

Es posible analizar las políticas públicas recordando el modelo de Bardach descrito en el libro “Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas” con el que habla de cómo analizar los problemas públicos, de cómo buscar alternativas justas y eficientes y de cómo resolver estos problemas. Este autor y su modelo de políticas públicas es empleado debido a que fue uno de los primeros en estudiar la implementación. La implementación de la política pública es de importancia ya que es el medio por el cual se conocerá el impacto de la política pública de nuestra investigación. Recuérdese el modelo de 8 pasos de Bardach.

Este modelo presenta 8 pasos:

1. Definición del problema
2. Obtención de la información.
3. Construcción de alternativas.
4. Selección de criterios.
5. Proyección de los resultados.
6. Confrontación de costos y beneficios.
7. ¡Decida!
8. Cuente su historia.

La secuencia de estos pasos puede variar y no todos los pasos son necesariamente pertinentes en una situación particular; sin embargo, la definición del problema es el mejor punto de partida (Bardach, 1998). Se comenzará nuestro análisis desde este punto de partida.

1. Definición del problema

En este paso se debe definir que el problema es el elemento principal en este diseño de política pública. Bardach lo expresa de la siguiente manera: “La primera definición del problema es un paso crucial, esta le da al analista: 1.- una razón para hacer todo el trabajo necesario, a fin de terminar el proyecto, y 2.- un sentido de dirección para obtener evidencia e información” (Bardach, 1998). Este paso se lleva a cabo cuidando en todo momento no caer en la trampa común de incluir la solución del problema dentro del problema. Un ejemplo de esto es “se están construyendo escuelas nuevas con mucha lentitud”. Esta afirmación podría implicar que la solución es que haya más escuelas, asimismo podría impedirle al analista pensar en otras maneras de aprovechar más eficientemente la infraestructura existente; sería mejor decir “hay demasiados estudiantes en relación con las aulas disponibles actualmente” (Bardach, 1998).

2. Obtención de la información.

La información es necesaria para tres propósitos principales. El primero es evaluar la naturaleza y la extensión de los problemas que se están tratando de definir. El segundo es evaluar las características particulares de la situación concreta de la política que se pretende estudiar. El tercer propósito es evaluar las políticas que por lo menos algunas personas han pensado que funcionarían ya en situaciones aparentemente similares a la suya, ya en otras jurisdicciones o en otro momento (Bardach, 1998).

3. Construcción de alternativas.

Por alternativas deben entenderse opciones de política, cursos de acción alternativos o las diferentes estrategias de intervención para solucionar o mitigar el problema. Se puede decir que son los escenarios a seguir, mediante los cuales se diseñará la política más acorde. Recuérdese que no siempre será la más favorable o la mejor diseñada, pero sí la que busque la solución al problema en donde estén involucrados todos los actores. Se recomienda hacer una lista de todas las alternativas que habrían de considerarse en el curso del análisis, así como reorganizar algunas más en una sola alternativa básica con una o más variantes (Bardach, 1998).

Elegir una alternativa significa que la elección de una implica descartar otra, y otras veces significa simplemente una acción más de política que podría ayudar a resolver o mitigar algún problema, quizá en conjunción con otras alternativas (Bardach, 1998).

4. Selección de criterios.

Una vez propuestas las alternativas continúa un proceso complicado, el de la selección de la alternativa adecuada. Se debe tener en cuenta, por un lado, el análisis costo–beneficio (gastar menos con mejores resultados) y, por otro, que los problemas sociales no pueden ser abordados bajo ésta lógica; en él intervienen conceptos como la bondad, la justicia, la equidad, etc. (Aguilar Astorga & Lima Facio, 2009).

Bardach, propone algunas herramientas, enfoques y varios criterios para la evaluación de las alternativas:

Herramientas, enfoques y criterios

Herramienta:

- Costo eficacia. Considera a los recursos e intenta encontrar las mejores formas para utilizarlos, busca la maximización de los resultados y minimizar los costos.
- Costo beneficio. Permite que los recursos y los resultados sean variables proporcionadas.

Enfoque:

- Consiste simplemente en dejar que los procesos gubernamentales y políticos existentes efectúen la ponderación.
- El analista impone una solución. El analista modifica por sí mismo (aunque no reemplazara) la ponderación acordada por el empleador o cliente considerando una determinada concepción filosófica o política.

Criterios:

- Legalidad. Una política viable no debe violar los derechos constitucionales, estatuarios o de la ley común.
- Aceptabilidad política. Una política viable debe ser una política aceptable. En este punto es cuando se valoran las fuerzas de cada uno de los actores involucrados, ya que mientras para unos puede ser una buena alternativa para otros no. Ello determinará las acciones a seguir según sea el peso de las alianzas.
- Solidez. Una opción de política debe ser lo suficientemente sólida para que, aunque el proceso de implementación no sea fácil, los resultados de la política sean satisfactorios.

- Perfectibilidad. La mayoría de las políticas fracasan en el momento de ser implementadas, ya que durante su diseño se pudieron omitir algunas cosas. La mejor de las políticas es aquella que se adapta más rápido al entorno en el que se ejecuta y que además pueda dar el máximo beneficio social.
- Programación lineal. Es una técnica matemática que sirve para optimizar la elección cuando se tiene un objetivo principal o una función objetivo y pocos recursos que maximizar. Es decir, se busca maximizar los objetivos con recursos limitados (Aguilar Astorga & Lima Facio, 2009).

5. Proyección de los resultados.

Éste es el paso más difícil del proceso de los ocho pasos. Incluso los analistas de políticas más experimentados por lo general no lo hacen muy bien. No es de sorprender que los analistas disfracen sus omisiones con una variedad de subterfugios. Por lo tanto, el consejo más importante sobre este paso es sencillo: hágalo (Bardach, 1998).

“Existen (al menos) tres grandes dificultades tanto prácticas como psicológicas. Primero, "la política" tiene que ver con el futuro, no con el pasado o el presente. Segundo, la "Proyección de los resultados" es otra manera de decir "sea realista". Sin embargo, el realismo es a menudo incómodo, por eso mucha gente prefiere el optimismo. "Hacer una política", por consiguiente, impone una carga moral más pesada que lo que mucha gente estaría dispuesta a aceptar. Por ello, es muy comprensible pensar que la alternativa que preferimos o recomendamos tendrá de verdad los resultados que esperamos e implicará menores costos que los que realmente suponemos. Finalmente, regresamos a lo que a veces llamamos "el principio 51-49". Esto es, en lo más candente de la discusión sobre la política, nos vemos impelidos, por pura defensa propia, a tratar a nuestra proyección de 51 por ciento de confianza como si fuera de 100 por ciento, con el consiguiente resultado de que a veces no sólo engañamos a otros, sino también a nosotros mismos” (Bardach, 1998).

6. Confrontación de costos y beneficios.

“A veces sucede que una de las alternativas de política considerada parece dar mejor resultado respecto a cada uno de los criterios evaluativos que las demás alternativas. Pero por lo general uno no es tan afortunado y tiene que confrontar los costos y beneficios de los resultados asociados a sus distintas opciones de política para satisfacer a su cliente o a su público” (Bardach, 1998).

“Como enseña la economía, la ponderación de costos ocurre al margen. Los análisis planteados así nos dicen algo como: "Si gastamos una cantidad extra X de dólares por una unidad adicional de servicio Y, podemos obtener una cantidad extra Z de unidades que dan buen resultado." Esto pone al decisor en la posición de contestar la pregunta: ¿Valora la sociedad (o usted) a Z más o menos que a X?, y entonces sigue la implicación obvia de la respuesta (si es sí, se decide por otra Y; si es no, no lo hace)” (Bardach, 1998).

7. ¡Decida!

“Este paso del proceso de los ocho pasos sirve para verificar cuán bien ha realizado su trabajo hasta este momento. Aun cuando usted no sea "quien tome la decisión", en este punto debe pretender que sí lo es. Decida, entonces, "qué hacer" sobre las bases de su propio análisis. Piénselo de este modo: a menos que pueda usted convencerse a sí mismo de la viabilidad de cierto curso de acción, probablemente no podrá convencer a su cliente de ello, y con toda razón” (Bardach, 1998).

8. Cuente su historia.

“Después de repetir muchas veces todos los pasos antes descritos -redefinir su problema, re conceptualizar sus alternativas, reconsiderar sus criterios, reevaluar sus proyecciones, reevaluar sus confrontaciones- está listo usted para que "cuente su historia" a algún público. Éste podría ser su cliente o podría ser más amplio. Tal vez sea hostil o quizá sea amigable” (Bardach, 1998).

Bardach propone algunos aspectos importantes para contar la historia:

- Piense en un ambiente propicio para hablar; debe estar seguro de poder responder a cualquier pregunta y rebatir cualquier posible objeción.
- Puede contar su historia por escrito u oralmente; mantenga una comunicación clara y sencilla.
- Su historia debe tener un estilo narrativo fluido; debe tomar en cuenta los intereses y habilidades de los lectores.
- Projete sus resultados; resuma los resultados de sus alternativas que le ayuden a comparar los costos y beneficios.
- Diga porqué es la mejor alternativa de política pública y porque debe ser implementada. (Aguilar Astorga & Lima Facio, 2009)

Bardach explica y describe un procedimiento sencillo para investigar y analizar problemas públicos mediante estos ocho pasos. Al igual que otros autores él comienza por identificar la problemática, esto lo realiza a través de la obtención de datos. Algo que es novedoso en este modelo de políticas públicas es el último de los ocho pasos (cuente su historia), ya que a través de la experiencia se busca no cometer los mismo errores y fallas.

Charles E. Lindblom

Lindblom no hace una propuesta de definición del término de políticas públicas, lo que hace es un acercamiento a lo que puede ser el término de políticas públicas. “Las políticas surgen de oportunidades más que como respuestas a los problemas” (Lindblom, 1991, pág. 13).

Para Lindblom se necesita comprender quién y cómo se elaboran las políticas públicas, esto dado a que hay distintos participantes en el proceso de elaboración y a que cada uno de los participantes juega un papel específico. Los participantes a los que refiere Lindblom son los ciudadanos, los grupos de interés, los legisladores, los partidos políticos e incluso empresarios del sector privado.

El autor propone un modelo para la elaboración de las políticas públicas por pasos. “Primero se estudia cómo aparecen los problemas y se recogen en la agenda de decisiones del gobierno sobre políticas públicas, luego se estudia cómo la gente plantea los temas para la acción, cómo proceden los legisladores, cómo luego los funcionarios implementan las decisiones y finalmente como se evalúan las políticas” (Lindblom, 1991, pág. 11).

En este sentido, se puede resumir de la siguiente manera el modelo de elaboración de políticas públicas que Charles Lindblom propone:

- Origen del problema
- Incorporación a la agenda de gobierno
- Toma de decisiones
- Implementación
- Evaluación (Lindblom, 1991, pág. 11).

La propuesta de modelos que hace Lindblom para la elaboración de las políticas públicas es bastante similar a la de otros autores, como la de Harold Lasswell que fue uno de los precursores de la conceptualización de los modelos de las políticas públicas (los cuales ya se mencionaron en el apartado de Lasswell). Sin embargo, Lindblom menciona que los pasos no siempre deben ser ordenados, ya que algunos de estos se pueden dar de manera paralela.

Charles Lindblom es uno los autores que hablan de la toma de decisiones y diseño y que se enfocan en la racionalidad. Él utiliza la metáfora de la raíz y las ramas para hablar de dos métodos de diseño de las políticas pública (racional exhaustivo y el incremental).

1.5. La implementación de las políticas públicas de Bardach.

Como se ve, por medio de este modelo se está en la capacidad de realizar una política pública, evaluarla, hacerla eficiente y, en su momento, perfeccionarla para emularla y lograr una mejor

solución a los problemas públicos; sin embargo, este análisis no estaría completo si no se recuerda que Bardach también describe de manera análoga la manera en que la implementación de una política pública es un “juego” con diferentes actores, jugando cada uno su rol en el juego.

Bardach (1997) hace énfasis en que es necesario: “llegar a una concepción precisa del proceso de implementación, antes de intentar especificar sus problemas y especular sobre lo que se debe hacer para enfrentarlos” (pág. 37). En este sentido, Bardach dice la diferencia entre el “problema de la implementación”, definido como un “problema de control y dirección de una multitud de actividades”, y el “proceso de implementación” (Aguilar Villanueva, 2007: 61)

Bardach habla de una “pluralidad de intereses”. En otras palabras, se trata de un punto de vista que busca ser obediente a los objetivos previamente planeados en las leyes o diseño de la política pública (Aguilar, 2007b); no obstante, la implementación es, en palabras de Bardach, “algo terriblemente frustrante, tedioso, que además regala un buen número de enemigos políticos a los que quieren dirigir con energía su rumbo y desenvolvimiento” (Bardach, 1977, pág. 9)

La implementación es, entonces, “el proceso de ensamblar numerosos y diversos elementos del programa [...] que se encuentran en manos de diferentes partes que [...] son independientes entre sí, razón por la cual la persuasión y la negociación son el único modo de lograr que cada parte coopere proporcionando los elementos del programa que están bajo su control” (Bardach, 1977, pág. 37). Esto debe entenderse como una analogía, puesto que el proceso de ensamblar debe entenderse como la creación de una política pública en la que se tiene como elementos o piezas para formar la maquina a los recursos financieros, a los procesos administrativos, a las fuentes de financiamiento y a las dependencias o entidades publicas, por mencionar algunos (Aguilar Villanueva, 2007: 62).

Entendiendo el proceso de la implementación en la conceptualización analógica del ensamblaje, se puede ver que este es un proceso polarizado, pues “la existencia de un mandato político bien definido, que ha sido autorizado legalmente en una etapa previa del proceso político, condiciona la estrategia y la táctica de la lucha. Su efecto más relevante es hacer que la política del proceso de

implementación sea altamente defensiva. Una gran cantidad de energía se va en maniobras para evitar la responsabilidad, la supervisión, la acusación” (Bardach, 1977, pág. 37).

Además, Bardach (1997) dice que es “un sistema de juegos que se relacionan entre sí de manera laxa” (pág. 38). Así, son tres características del proceso de la implementación de las políticas públicas: el “Embalar”, el “mando político” y “un sistema de juegos”.

El concepto de sistema de juegos es empleada en la actualidad como la “teoría matemática del juego”, que no es más que el uso de modelos matemáticos con la finalidad de estudiar las interacciones entre las estructuras formales y la manera en la que se realiza el proceso de decisiones. Dicho de otra manera, con este sistema se estudia la forma de realizar una elección de la conducta óptima cuando los costos y los beneficios de cada opción no están fijados de antemano, sino que dependen de las elecciones de otros individuos. En este caso por juego hay que entender "estrategias y técnicas" de interacción (de interacción estratégica), por medio de las cuales entran en relación recíproca actores independientes y poseedores de diversos recursos que el programa o la política contempla como componentes necesarios para la producción del evento deseado (Aguilar Villanueva, 2007: 63)

"Juego" es un "refinamiento útil de la idea original de 'control' que ...es central en el problema de la implementación. El control, por tanto, se transforma en estrategia y táctica, de aquí lo apropiado del 'juego' como la caracterización de los aspectos de control del proceso” (Bardach, 1977, pág. 56).

Puede resumirse, en palabras de Bardach (1997), que “El proceso de implementación se caracteriza por el maniobrar de muchos actores semiautónomos, cada uno de los cuales intenta tener acceso a los elementos del programa y tenerlos bajo su control, intentando al mismo tiempo extraer las mejores ventajas de otros actores que también buscan tener acceso a elementos que les den el control” (pág. 51).

Según Bardach, la noción de "juego" permite dar una "forma abstracta y sistemática" a los resultados de los estudios de caso que ofrecen conceptos cargados indudablemente de rico contenido empírico y que, sin embargo, suelen no captar lo fundamental y específico del proceso y, por tanto, no ofrecer definiciones, explicaciones y recomendaciones extrapolables a otras circunstancias. El concepto "juego" es, entonces, un concepto lógico y metodológicamente confiable (Aguilar Villanueva, 2007:64).

Los juegos de implementación generan durante el desarrollo de la política pública ciertos efectos negativos, mismos que fueron identificados por Bardach de la siguiente manera:

“Los efectos adversos son de cuatro tipos: 1) **el desvío de recursos**, especialmente del dinero, que deberían ser usados para obtener o crear ciertos elementos del programa. 2) **La distorsión de los objetivos de la política**, estipulados en el mandato original. 3) **La resistencia** a los esfuerzos que de manera explícita y hasta institucionalizada se llevan a cabo con el fin de lograr un control administrativo de las conductas. 4) **La disipación de energías** personales y políticas en jugar juegos que hubiera sido mejor canalizar hacia acciones constructivas del programa” (Bardach, 1977, pág. 66).

Los juegos que pueden causar el efecto negativo del desvío de recursos son : *Easy Money* (dinero fácil), *Budget Game* (juego del presupuesto), *Easy Life* (vida fácil), *Pork Barrel* (el barril). Estos son juegos que nacen de las oportunidades económicas que las decisiones políticas generan y que conectan los negocios privados con los asuntos públicos. Todos ellos son juegos debido a los gastos multimillonarios que el gobierno realiza para el combate a los objetivos sociales, buscando el modo de obtener, aumentar, controlar y manejar el dinero público. Desde la óptica de los intereses particulares, esta es la finalidad del juego: aprovechar las grandes cantidades monetarias que el gobierno eroga con los proveedores privados quienes buscan lograr ganancias desproporcionadas por la contraprestación de sus bienes o servicios prestados (Aguilar Villanueva, 2007: pág 65).

Los juegos de “dinero fácil” y “juego del presupuesto” están ligados. En estos juegos los actores principales son las dependencias y los funcionarios gubernamentales, quienes en todo momento

buscan obtener mayores recursos monetarios del erario público, pero no con la finalidad de la eficacia y eficiencia en el empleo de los recursos públicos, por el contrario, buscan el atesoramiento de recursos para lograr criterios, tales como el favor a clientelas fieles y generosas, el fortalecimiento de sus grupos políticos, el quedar bien ante sus superiores, alianzas con colaboradores del mismo o inferior nivel jerárquico, la sobrevivencia en la red de las burocracias, entre otras. Si a esto se añaden las limitaciones de los cuadros superiores para vigilar la forma en la que los niveles inferiores y otros organismos extra gubernamentales gastan el dinero público, se tiene una idea de las altas probabilidades de inflación, derroche, bajos desempeños y grandes retrasos (Aguilar Villanueva, 2007: 65-6).

El juego de “vida fácil” es un juego conocido y padecido por derechohabientes y beneficiarios de los servicios públicos. "Barril sin fondo" es otro juego de desvío y dispersión de los recursos estatales. La idea de que el recurso público es inagotable y que posee una disponibilidad inmediata es la ocasión para despertar expectativas, levantar demandas y presionar con amenazas disuasivas. Esto es simple y llanamente una ilusión fiscal, dado que los recursos públicos no son inagotables y no siempre están disponibles. Entonces, la tarea de los gobernantes es exigir que los beneficios de algunos sectores se extiendan a los demás y sean conservados en el tiempo (Aguilar Villanueva, 2007: 66).

Puede verse que las políticas públicas en su implementación en términos de Bardach son un juego en el cual sus efectos secundarios detonan en una inoperancia de las políticas públicas. No importa que estas hayan sido creadas de la mejor manera y sustentada, en estas políticas, por una legislación suficiente, siempre existirán juegos que corromperán la misma política, llegando al punto de no cumplir con los objetivos esperados por los *policy makers* ni tampoco con aquellos que conciernen a la ciudadanía beneficiaria de estos programas.

Este es el problema en la implementación del FAISM. El juego del dinero fácil y el juego del presupuesto predominan en la aplicación de este recurso federalizado transferido a los municipios. Por ello, es necesario generar un análisis de la implementación en la vida real y conocer hasta qué punto estos juegos interfieren en el logro de los objetivos del combate a la pobreza

Capítulo 2.- Principios teóricos sobre la pobreza.

2.1.- Teorías de la pobreza.

En este capítulo se abordarán brevemente las principales teorías de la pobreza. La pobreza es un estado que imposibilita y limita los recursos y oportunidades de aquellas personas que la sufren. Si bien es un problema que ha acompañado a la humanidad desde hace siglos, en la actualidad se ha incrementado a niveles críticos, como un efecto secundario de la nueva fase del capitalismo: de la globalización y del neoliberalismo.

En su lecho de muerte en Calcuta, J.B.S. Haldane escribió un poema llamado “El cáncer es una cosa extraña”. La pobreza es extraña también. Se verá qué es lo que este poema expresa y cómo refleja claramente su analogía con la pobreza.

“A las personas no se les debe permitir llegar a ser tan pobres como para ofender o causar dolor a la sociedad. No es tanto la miseria o los sufrimientos de los pobres sino la incomodidad y el costo para la comunidad lo que resulta crucial para esta concepción de la pobreza. La pobreza es un problema en la medida en que los bajos ingresos crean problemas para quienes no son pobres” (Rein, 1971, pág. 46)⁴.

Vivir en la pobreza puede resultar triste, pero “ofender o causar dolor a la sociedad” creando “problemas a quienes no son pobres”, es, al parecer, la verdadera tragedia. Es difícil reducir más a los seres humanos a la categoría de “medios” (Sen, 1992b, pág. 310).

Amartya Sen (1992b, pág. 310) expresa que, para generar una conceptualización de la pobreza, se debe definir quién debe estar en el centro de interés, ya sea especificando alguna norma de consumo o establecer una línea de pobreza. En un sentido lógico, la pobreza es una característica de los

⁴ En la cita Rein describe el último de los tres “conceptos amplios” de la pobreza, a saber: 1) “subsistencia”; 2) “desigualdad”, y 3) “externalidad”

pobres, como un grupo que forma parte de la sociedad. Este análisis se centra en los grupos pobres para conocer sus características. Lo anterior no debe significar que se niegue la interrelación e influencia que existe con los no pobres del mismo grupo social.

Sen expresa el concepto de pobreza partiendo de las capacidades, es decir, de lo que la gente puede hacer. Sen define a la pobreza como la ausencia de capacidades básicas que le permiten a cualquier individuo insertarse en la sociedad, esto, a través del ejercicio de su propia voluntad. En un sentido más amplio, la pobreza no es cuestión de escaso bienestar sino de incapacidad de conseguir bienestar precisamente debido a la ausencia de medios. En resumen, Sen afirma que la pobreza no es falta de riqueza o ingreso sino de capacidades básicas (Sen, 1992a).

Paul Spicker (Spicker, 1999: 150-51) habla de once formas para poder identificar la palabra pobreza: necesidad, estándar de vida, insuficiencia de recursos, carencia de seguridad básica, falta de titularidades, privación múltiple, exclusión, desigualdad, clase, dependencia y padecimiento inaceptable.

Gary Fields (Fields, 2001) define la pobreza como la incapacidad de un individuo o una familia para disponer de los recursos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas.

Peter Townsend (Townsend, 2003, págs. 446-50) ofrece tres concepciones de la pobreza, mismas que se han desarrollado a finales del siglo XX y que fungieron como base para el trabajo internacional comparativo. Townsend se basa en la idea de la pobreza como privación relativa, como subsistencia y como necesidades básicas; habla de entender la pobreza desde la conceptualización no solo de las víctimas de una mala distribución de los recursos sino desde el punto de vista de aquellos cuyos recursos no les permiten cumplir con las elaboradas exigencias y costumbres sociales impuestas socialmente. Estos últimos están social y materialmente carentes en diversos modos, modos que se pueden observar, describir y medir.

David Gordon (Gordon, 2004) acusa la definición de pobre dada por el Consejo de Europa en el año de 1975. Este consejo expresó su definición de quienes viven en pobreza como individuos o

familias cuyos recursos son tan reducidos que se ven excluidos del nivel de vida mínimamente aceptable dentro del estado miembro en el que se vive. En 1984 el Consejo amplió su definición para dejarla como sigue: “por pobre se entenderá a aquellas personas, familias y grupos de personas cuyos recursos (materiales, culturales y sociales), resultan tan limitados que se traducen en exclusión del nivel de vida mínimamente aceptable en el estado miembro en el que viven” (pág. 51).

Estos solo son unos ejemplos de cómo ha cobrado relevancia el estudio de la pobreza en la comunidad científica internacional y nacional. La pobreza ha llegado a tocar la sensibilidad de organismos internacionales que ante la eminente relevancia que ha generado este tema se han expresado con diversas posturas. En este sentido, instituciones internacionales como el Banco Mundial y la Organización de las Naciones Unidas, a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, buscan dar solución a este problema creciente a nivel mundial.

Para el Banco Mundial (Banco Mundial, 1992, pág. 324) la pobreza es la imposibilidad de alcanzar un nivel de vida mínimo.

La Organización de las Naciones Unidas, por medio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), presentó en 1997 por primera vez la expresión pobreza humana. Esta expresión la desarrolló a partir del concepto de capacidades de Amartya Sen. La organización definió este concepto de la siguiente manera: “La pobreza significa que se niegan las oportunidades y las opciones más fundamentales del desarrollo humano” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1997, pág. 17). Así fue como se dio una de las primeras definiciones de la pobreza en las que un organismo internacional consideraba a las investigaciones científicas.

En este mismo informe, el PNUD considera tres perspectivas de la pobreza (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1997, pág. 18):

- **Perspectiva del ingreso:** Una persona es pobre sólo cuando su nivel de ingreso es inferior a la línea de pobreza que se hubiese definido. Esta línea se define en términos de tener ingreso suficiente para comprar una cantidad determinada de alimentos.
- **Perspectivas de las necesidades básicas:** La pobreza es la privación de los medios materiales para satisfacer en medida mínimamente aceptable las necesidades humanas, incluidos los alimentos. Este concepto implica la necesidad de servicios básicos de salud y educación y otros servicios esenciales que se tienen que prestar para impedir que la gente caiga en la pobreza. Se reconoce, en este sentido, la necesidad del empleo.
- **Perspectiva de capacidad:** La pobreza representa la ausencia de ciertas capacidades básicas para funcionar. Estos funcionamientos varían de acuerdo a los físicos, desde estar bien nutrido, estar vestido, vivir en forma adecuada y evitar la morbilidad prevenible, hasta los más complejos como es participar en la vida de la comunidad. La capacidad concilia los conceptos de pobreza absoluta y relativa, ya que la privación relativa de ingresos y productos puede provocar una privación absoluta de capacidad mínima.

Se sabe que la pobreza y la desigualdad son conceptos diferentes. Aunque son conceptos ligados entre sí, no son conceptos que deban ser usados como similares. Esto se puede entender de mejor manera desde el punto de vista de Artya Sen donde analiza la pobreza como un problema de desigualdad. Sen (1992b) dice: “la desigualdad es fundamentalmente un problema distinto de la pobreza. Analizar la pobreza como un "problema de desigualdad", o viceversa, no le haría justicia a ninguno de los dos conceptos. Obviamente, la desigualdad y la pobreza están relacionadas. Pero ninguno de los conceptos subsume al otro” (pág. 313). Sen dice, además, que una transferencia de ingresos de una persona de un grupo superior en ingresos a una dentro del rango medio debería reducir la desigualdad (*ceteris paribus*). Con ello, no obstante, se puede dejar la percepción de pobreza prácticamente intacta.

El Banco Mundial (Banco Mundial, 1992, pág. 324) expresa que existe una diferencia conceptual entre desigualdad y pobreza. El Banco Mundial dice que la pobreza se refiere al nivel de vida absoluto de una parte de la sociedad (los pobres), mientras que la desigualdad se refiere a los niveles de vida relativos en la sociedad en general. A un nivel máximo de desigualdad, una persona posee todo y, evidentemente, el nivel de pobreza es alto. Ahora, es posible tener un nivel de desigualdad mínimo (en el que todos son iguales) tanto con pobreza nula (donde nadie es pobre) como con pobreza máxima (donde todos son pobres).

No sólo los conceptos de pobreza y desigualdad pueden ser empleados como sinónimos, se tiene también otro concepto que es empleado como símil del concepto pobreza: “marginación”. Se encuentra que en México en el año 1978 fue definido el concepto de marginación por la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginales (COPLAMAR) refiriéndose a aquellos grupos que han quedado al “margen” de los beneficios del desarrollo nacional y de los beneficios de la riqueza generada, pero no necesariamente al margen de la generación de esa riqueza, ni mucho menos de las condiciones que la hacen posible (Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginales, 1982, pág. 22).

Para el año 2005 en nuestro país el Consejo Nacional de Población (CONAPO) define la marginación en su publicación Índices de marginación 2005 como: “un fenómeno estructural que se origina en la modalidad, estilo o patrón histórico de desarrollo; ésta se expresa, por un lado, en la dificultad para propagar el progreso técnico en el conjunto de la estructura productiva y en las regiones del país, y por el otro, en la exclusión de grupos sociales del proceso de desarrollo y del disfrute de sus beneficios” (Consejo Nacional de Población, 2006, pág. 11).

A partir de estas conceptualizaciones se pueden inferir los siguientes conceptos:

1. La marginación y la pobreza son fenómenos similares mas no iguales. La pobreza muestra la población que tiene algún grado de carencia o necesidad, mientras que la marginación

muestra los grupos de la sociedad que están excluidos o que no son alcanzados por el desarrollo de una economía en un lugar geográfico específico.

2. Se puede, entonces, ser pobre y no estar excluido del desarrollo económico de un país, ya sea recibiendo algún beneficio, ya sea realizando actividades económicas que generen riqueza y fomenten la actividad económica regional.

No se debe caer en el error de usar los conceptos de desigualdad o marginación como conceptos similares a la pobreza. Cada uno de ellos representa sectores de la población en situaciones parecidas o relacionadas entre sí en algún sentido, mas no expresan que estos sectores sociales sean los mismos.

2.2.- Enfoques de la pobreza

Los principales antecedentes de la discusión teórica de la pobreza lo encontramos en los economistas clásicos del siglo XVIII y del siglo XIX. Uno de los más representativos en este debate se encuentra en el tomo I de la obra “El Capital” de Karl Marx. En ella, Marx habla del valor de la fuerza de trabajo y hace hincapié en que para su conservación el ser viviente necesita una cierta suma de medios de vida. Marx conceptualiza al hombre como un ser viviente y social que requiere de víveres y medios de vida, los cuales habrá de obtener por medio de la fuerza suficiente. El individuo se debe mantener trabajador, en su estado normal de vida (Marx, 1967, pág. 124).

Marx, hace ver que las necesidades naturales, el alimento, el vestido, la calefacción, la vivienda, etc., varían con arreglo a las condiciones del clima y a las demás condiciones naturales de cada país. El volumen de las llamadas necesidades naturales, así como el modo de satisfacerlas, son un producto histórico que depende, en gran parte, del nivel de cultura de un país y, sobre todo, de las condiciones, hábitos y exigencias con que se haya formado la clase de los obreros libres. Sin embargo, en un país y en una época determinados, la suma media de los medios de vida necesarios constituye un factor fijo (Marx, 1967, pág. 124).

Analizando los argumentos de Marx se infieren dos conceptualizaciones o enfoques importantes sobre la pobreza, la primera considera a la pobreza como un fenómeno relativo y la segunda como un fenómeno absoluto.

Amartya Sen, en un enfoque similar, se cuestiona en el sentido de prestar atención a la pobreza absoluta o a la pobreza relativa, de igual manera si la pobreza debería ser estimada por una línea que muestre por un lado a la gente en condiciones de absoluta pobreza y por el otro a aquellas que reflejen los estándares de vida usuales en un país en particular (Sen, 1984, pág. 325).

Paulette Dieterlen, (2003) habla de Robert MacNamara, quien fuera presidente del Banco Mundial y quien discurre acerca de la importancia de distinguir entre la pobreza absoluta y la relativa. La pobreza relativa, de acuerdo con MacNamara, se refiere a la que existe en las naciones industrializadas, lo que significa que algunos ciudadanos son pobres en comparación con sus vecinos. Por ejemplo, las personas que viven en un estado de pobreza relativa en Australia pueden estar mejor que los pensionados en Gran Bretaña, y estos, a su vez, mejor que las personas de Malí o de Etiopía. La pobreza absoluta, por otro lado, es pobreza según cualquier estándar.

En otras palabras, si se refiere al enfoque relativo de la pobreza se deberá entender que este se basa en que las personas de un grupo social “X” podrán percibir su propio estado de bienestar a partir de la comparación con otros grupos sociales. De acuerdo con este criterio, la pobreza del grupo “X” dependerá de la proporción de bienestar que tenga en comparación con un grupo social “Y”, que fungirá de marco referencial y de comparación. Ahora, si el grupo de referencia (Y) tiene mayores niveles de bienestar social implicaría que el otro grupo (X) se encuentra en una condición de pobreza relativa.

Peter Townsend es considerado uno de los más importantes promotores del enfoque relativo de la pobreza. Townsend señala que cualquier conceptualización rigurosa de la determinación social de las necesidades refuta la idea de necesidades absolutas. Una relatividad completa se aplica en el tiempo y en el espacio. Las necesidades de la vida no son fijas, continuamente están siendo

adaptadas y aumentadas conforme ocurren cambios en una sociedad y en sus productos (Townsend, 1979, págs. 17-8).

El enfoque absoluto dice que las necesidades no tienen relación con la riqueza de los demás, lo cual mostrará una condición de pobreza independientemente del contexto o grupo social que se pretenda analizar.

Amartya Sen, es uno de los estudiosos de la pobreza desde la perspectiva absoluta. Sen sostiene que hay un núcleo irreductible de privación absoluta en la idea de pobreza que traduce manifestaciones de muerte por hambre, desnutrición y penuria visible en un diagnóstico de pobreza sin tener que indagar primero el panorama relativo. El enfoque de privación relativa complementa y no suplanta el análisis de pobreza en términos de privación absoluta (Sen, 1982).

Cuando se examina el enfoque absoluto versus el relativo, es importante tener claro el espacio del que se está hablando. Si se acepta la tesis de la capacidad como elemento central del nivel de vida, se puede clarificar la disputa del enfoque absoluto y el enfoque relativo para conceptualizar la pobreza. Con esto se puede afirmar que la pobreza es una noción absoluta en el espacio de las capacidades, sólo que con frecuencia tomará una forma relativa en el de los bienes o sus carencias (Sen, 1982, pág. 415).

En resumen, la pobreza absoluta expresa un espacio de las capacidades, y entendiendo a las capacidades como las necesidades que un grupo social específico requiere en un momento determinado. En este sentido, Amartya Sen dice que las capacidades comprenden todo aquello que permite a una persona estar debidamente nutrida, tener ropa con la cual vestir, escribir, leer, etc. Estas necesidades están presentes en todos los grupos sociales. Por otro lado, la pobreza relativa se refiere a la forma en la que se satisfacen las necesidades que dependen de las características culturales, temporales y sociales de la población de referencia.

2.3.- Pobreza rural y urbana.

Es necesario identificar la pobreza en relación con los grupos poblacionales en las que esta se desarrolla, debido a que la pobreza se manifiesta tanto en el ámbito rural como en el urbano con características distintivas en cada uno. Es, entonces, importante conocer e identificar las particularidades de cada una de las manifestaciones de la pobreza en los distintos sectores poblacionales. El fin es poder combatir la pobreza de una manera eficiente.

La pobreza rural y la pobreza urbana se producen por procesos diferentes pero relacionados entre sí. Entender estas diferencias darán la pauta para combatir estos diferentes tipos de pobreza. Las acciones a tomar para su combate se llevarán a cabo por mecanismos diferentes, ya que las necesidades y los medios para satisfacer las necesidades en las poblaciones rurales o urbanas son diferentes.

Las causas de la pobreza rural y urbana son diferentes. Pueden ejemplificarse estos conociendo una posible causa de la pobreza en cada uno de los ámbitos. Por ejemplo, una de las causas de la pobreza de una familia rural, cuya única fuente de riqueza es una parcela de tierra, puede ser el enfrentar una mala cosecha o una baja en los precios de los productos cosechados. Ello generará una baja de ingreso familiar desencadenando un estado de pobreza para esa familia.

Por otro lado, una familia que habite en una zona urbana dentro de una colonia marginada dependerá de una fuente de riqueza por medio de un trabajo personal subordinado. En caso de que el proveedor de ingresos en ese hogar pierda el trabajo (ya sea por un efecto de desempleo coyuntural, estacional o estructural, dado que para este ejemplo lo relevante es la pérdida de la familia del ingreso pasa su subsistencia), podría causar un estado de pobreza a todos los miembros de esta familia.

A partir de lo dicho, es necesario diferenciar la pobreza desarrollada en el ámbito rural y el ámbito urbano. Debe recordarse, como ya se estableció, que hay diferencias entre cada una de las

manifestaciones de la pobreza. El Banco Mundial en su informe generación de ingreso y protección social para los pobres (Banco Mundial, 2005, págs. 3-5) expresa que:

Los pobres son un grupo heterogéneo y, además de otras dimensiones, su ubicación geográfica es importante en el diseño de intervenciones apropiadas para el alivio de la pobreza.

Los pobres urbanos están limitados a obtener empleos marcados por la baja productividad y oportunidades limitadas de seguridad social.

Para ayudar a más pobres rurales a superar la pobreza, es importante aumentar la productividad agrícola, especialmente para los agricultores a pequeña y mediana escala, y facilitar su diversificación hacia actividades rurales no agrícolas (RNA) o de mayor valor agregado agrícola.

Existen diferencias en las fuentes de ingresos entre los pobres rurales y los urbanos. Se puede apreciar que existe una mayor concentración de grupos indígenas en las zonas rurales. Existen diferencias en los sistemas de producción y, por ende, hay una diferencia entre los riesgos económicos y de otros tipos que enfrentan los habitantes en condiciones de pobreza en las zonas rurales. Por esta razón sus estrategias para enfrentarlos difieren de las de aquellas personas que se encuentran en zonas urbanas. Los habitantes en condiciones de pobreza de las zonas urbanas están rodeados de servicios y oportunidades que no están al alcance de aquellos que habitan en las zonas rurales. Sin embargo, los habitantes de las zonas rurales en condiciones de pobreza se benefician de redes de seguridad como la agricultura de subsistencia y vínculos dentro de la comunidad local que no están al alcance de los pobres urbanos (Banco Mundial, 2005, págs. 3-5).

En 2004 uno de cada tres residentes rurales vivía en pobreza extrema, en comparación con uno de cada diez miembros de la población urbana. La alta tasa de urbanización de México implica que la mayoría (cerca del 63 por ciento) de las personas que viven en la pobreza moderada se encuentra en asentamientos urbanos (Banco Mundial, 2005, págs. 5-6).

Un parámetro para poder diferenciar la pobreza rural y urbana lo da Boltvinik (Boltvinik J. , 2000a, pág. 89), quien señala que la pobreza será un fenómeno predominantemente rural o urbano en función de tres variables: i) el nivel de corte urbano o rural, es decir, el corte que hace de una

localidad rural o urbana; puede ser por el número de habitantes o por su actividad económica principal, ii) la definición diferencial (o igual) de las líneas de pobreza entre los medios urbano o rural, ya que el uso de líneas de pobreza más bajas en el ámbito rural tiende a disminuir la pobreza en relación con el uso de líneas iguales; y iii) el nivel absoluto de las líneas de pobreza utilizadas, mientras más bajas son estas más se identifica como predominante la pobreza rural.

En el informe de pobreza en México 2010, el CONEVAL nos habla de la distribución de la pobreza en sus ámbitos rurales y urbanos en México:

“En las zonas urbanas habitaban en 2010 alrededor de 86 millones de personas y en las rurales un poco más de 26 millones. Los niveles de pobreza y de carencia social tienen características particulares según el ámbito territorial. En las zonas rurales, el porcentaje de la población que vivía en pobreza en 2010 fue de 65.1 por ciento, lo que significó que 17 millones de personas sufrían una o más carencias sociales y tenían un ingreso inferior a la línea de bienestar que les impedía adquirir los bienes y servicios necesarios para satisfacer sus necesidades básicas. Por otra parte, en las zonas urbanas, aunque la incidencia de pobreza es menor que en las rurales, 40.6 por ciento, el número de personas se duplica hasta llegar a los 35 millones. Lo anterior significa que dos de cada tres personas pobres vivían en zonas urbanas y una de cada tres en comunidades rurales” (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2010)

2.3.-. Características de la pobreza según el Banco Mundial

La mayoría de los estudios que se han realizado en relación a la pobreza se han caracterizado por presentar las características, patrones y sucesos que se dan cuando este factor existe; sin embargo, no todos los estudios brindan información relativa a que origina este estado. Esto resulta fundamental, dado que, al entender las causas que originan la pobreza, se podrán planear las acciones y crear políticas públicas tendientes a combatir la pobreza, buscando en todo momento erradicar de raíz (y no solo superficialmente) a la pobreza.

El Banco Mundial (The World Bank, 2005, pág. 125) habla de lo difícil que puede ser diferenciar las causas y las correlaciones de la pobreza, ya que estas están íntimamente ligadas. El Banco Mundial expresa esta dificultad mediante la siguiente pregunta: “¿son pobres porque tienen poca educación, o tienen poca educación porque son pobres?”⁵. No es con un simple ejercicio estadístico y correlacional con lo que se pueden encontrar las raíces de los problemas.

Por otro lado, este mismo informe dice que la mayor parte de las causas de la pobreza encontradas en su informe eran efectos y que en algunos casos podrían identificarse como causas, sólo que estas no eran muy profundas. “Supongamos que podemos demostrar que los niveles bajos de educación en efecto, aumentan el riesgo de pobreza. Esto es interesante, pero ahora nos lleva a la preguntar ¿por qué algunas personas tienen bajos niveles de educación? en el primer lugar: ¿Fueron las cuotas escolares demasiado altas? ¿No había escuela cercana? ¿Fue la calidad de la educación abismal? ¿Sus padres no otorgaron el apoyo suficiente o incluso fueron hostiles a la educación?” (The World Bank, 2005, pág. 125).

A partir de las concepciones anteriores (incluidas en este informe), el Banco Mundial considera que la única manera de medir las causas de la pobreza es por medio de los análisis regionales, dado que los factores que enfrenta la población en un país no son las mismas que en otro. El buen gobierno, una sólida política ambiental, la estabilidad económica, política y de mercado, la participación masiva, global y la seguridad regional, la expresión intelectual y un sistema judicial justo, funcional y eficaz; todos estos son algunos ejemplos de cómo estas características nunca son homogéneas. El análisis de la pobreza, por lo tanto, debe hacerse a una mayor profundidad pasando por las características locales, llegando hasta las características a nivel individual de cada hogar a analizar (The World Bank, 2005, págs. 124-136).

A nivel local, la infraestructura es el mayor determinante de la pobreza. Por ejemplo, los indicadores desarrollados de infraestructura que han sido frecuentemente usados en diferentes estudios de la pobreza incluyen datos relacionados a la cercanía a carreteras pavimentadas, a

⁵ “ [...] are they poor because they have little education, or do they have little education because they are poor?” (The World Bank, 2005)

grandes mercados, el acceso a la energía eléctrica, esto es, si la localidad cuenta o no con electricidad; la disponibilidad de escuelas y centros médicos, considerando en todo momento la distancia a los centros administrativos locales; el acceso a empleos y la distribución de la tierra.

En el último escalón del análisis de la pobreza por parte del Banco Mundial están los indicadores de tamaño y estructura del hogar, ya que estos muestran una correlación entre el nivel de pobreza y la composición del hogar. Se considera a la composición del hogar en términos del tamaño de los hogares y las características de sus miembros (como la edad), ya que existen muy diferentes circunstancias para los hogares pobres y no pobres (The World Bank, 2005, págs. 124-136).

La tasa de dependencia se calcula como la relación entre el número de miembros de la familia fuera de la fuerza laboral (joven o viejo) y el número de miembros de la familia que trabaja. Esta tasa permite medir el peso que cargan los miembros que laboran para sostener este hogar. Se espera entonces que una alta tasa de dependencia esté ligada con un mayor índice de pobreza (The World Bank, 2005, págs. 124-136).

Otra medida que se considera para la pobreza es la que se genera por el sexo de la persona encargada de encabezar la familia, ya que esto influye significativamente en la pobreza del hogar. En términos generales, los hogares encabezados por las mujeres son más pobres que los encabezados por los hombres. Este factor ocurre no debido a que las mujeres no tengan un papel preponderante en la economía familiar o en la fuerza de trabajo, más bien esto es debido a que las mujeres sufren de más discriminación, no solo en el ámbito monetario sino en el no monetario, como la educación menor, el acceso a tierras y bajos salarios, por nombrar algunos (The World Bank, 2005, págs. 124-136).

Otro de los factores para el análisis de la pobreza es el de la renta o el consumo (indicadores que habitualmente son empleados para la medición de la pobreza). Ahora bien, existen otras características económicas que están más correlacionadas con la pobreza, como lo son el tipo de empleo, las horas trabajadas y los derechos de propiedad. En las características sociales

encontramos indicadores como la salud, la nutrición, la educación y la capacidad de refugiarse de las inclemencias del tiempo (The World Bank, 2005, págs. 124-136).

A partir de este estudio del Banco Mundial, se da cuenta de que el problema de la pobreza es muy complejo. Si bien es cierto que se puede medir la pobreza por medio de los métodos más tradicionales como el del ingreso y el consumo de los hogares, estos indicadores pueden dar un panorama general de la población que se encuentra en estado de pobreza; sin embargo, este tipo de análisis no es capaz de mostrar las causales de esta situación, lo que en esencia sería necesario para planear e implementar una política pública efectiva para el combate a la pobreza.

2.4.-. Como realizar una medición de la pobreza

Para Martin Ravallion (1992) “La razón más importante para la medición de la pobreza no es la necesidad de obtener un simple número para algún lugar y en alguna fecha, sino más bien para poder realizar comparaciones de la pobreza” (pág. 1). Esta comparación puede hacerse entre países o en el mismo país (o en diferentes) a lo largo del tiempo. El reconocer que pueda existir un estado de pobreza en una sociedad determinada es solo el inicio del estudio.

El estudio científico de la pobreza se remonta a comienzos del siglo XX. Atkinson (1897), antes del siglo XX, dice que solo se habían realizado estimaciones sobre la pobreza. En los años de 1892 a 1897, Booth combina la observación con un estudio sistemático de la extensión del problema, creando un mapa de pobreza de Londres.

A comienzos del siglo XX, en 1901, Seebohm Rowntree publica su libro llamado *Poverty: A Study of Town Life*. Se trató de uno de los primeros estudios relacionados con la pobreza. Este libro se convirtió en el punto de referencia de las investigaciones futuras sobre el tema de la pobreza. Este estudio se realizó en York, debido a que esta fue la ciudad natal de Rowntree. La investigación fue amplia para sus años. Se investigaron a 11 mil 560 familias que, en los años en que se realizó la misma investigación, representaba el 75% de la población de York. Para su realización Rowntree amalgamó una serie de conceptos y métodos de medición de la pobreza, los cuales se

convertirían en la piedra angular de prácticamente todos los estudios posteriores relacionados con la pobreza (Rojas, 2011, pág. 13).

En relación con los instrumentos creados por Rowntree se encuentra la “línea de pobreza”, por medio de la cual se definieron dos tipos de pobreza, a saber: la pobreza primaria y la pobreza secundaria, cada una con sus características particulares bien definidas. La pobreza primaria se encuentra en "familias cuyo ingreso total no era suficiente para obtener el mínimo necesario para mantener un funcionamiento puramente físico" (Rojas, 2011, págs. 13-14). En la actualidad se denomina a este estado como pobreza absoluta. En pobreza secundaria se encuentran las familias que podían alcanzar ese mínimo pero que no disponían de excedentes más allá de ello.

Después de sus estudios iniciales, Rowntree realizó dos nuevos estudios en York que mostraron con claridad una tendencia hacia la disminución de la pobreza hasta llegar a transformarse en un fenómeno marginal. En su estudio de 1936, *Poverty and Progress*, dice que la pobreza había disminuido al 18 por ciento, y en el de 1950, *Poverty and the Welfare State*, a apenas el 1.5 por ciento. Esto a pesar de que Rowntree había ampliado la "canasta de bienes" que determinaba la línea de pobreza. Estos estudios coincidían no sólo con la visión optimista del propio Rowntree sino con la idea cada vez más dominante durante las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial de que la pobreza era un hecho residual destinado a desaparecer como fruto del rápido progreso económico y las intervenciones del Estado del bienestar. Pronto se constataría, sin embargo, que la pobreza no era tan fácil de vencer como parecía (Rojas, 2011, pág. 14).

La manera en la que la pobreza se ha analizado en los últimos años ha evolucionado, se ha convertido en un campo fértil para las investigaciones científicas. Si bien es cierto que existen grandes cantidades de metodologías encaminadas a medir el grado y profundidad de la pobreza a través de la cuantificación de este fenómeno, no debe perderse de vista que la cuantificación de la pobreza depende de la manera en la que se conceptualiza la pobreza.

La manera en la que se cuantifica la pobreza es sumamente importante ya que muestra lo complicado que resulta conceptualizar la pobreza, esto debido a que existen muy diversas formas

de abordar el tema de la pobreza. Lo anterior resulta sobresaliente, puesto que hasta hace poco tiempo al estudio y medición de la pobreza se le consideraba como algo obvio y, por ende, un tema infructuoso para invertir tiempo, recursos y esfuerzos para cuantificar a la pobreza. Por esta razón los estudios se basaban principalmente en hacer diagnósticos de las causas de la pobreza, de sus manifestaciones y repercusiones.

En la actualidad los gobiernos, los académicos y las organizaciones internacionales se interesan en el tema de la pobreza, buscando la manera de abatirla, enfrentarla y conocerla con más claridad. Resulta necesario realizar una medición del problema para lograr un mejor diagnóstico y así resolver el problema de la pobreza, esto debido a que la pobreza ha pasado de ser un imperativo moral y se ha convertido en un imperativo económico, en un mundo en que las naciones deben competir (Boltvinik j. , 1992, pág. 302)

Resulta relevante, entonces, establecer claramente qué tipo de información se empleará para medir la pobreza, ya que se puede hacer desde un enfoque objetivo o subjetivo. No se olvida que algunos de los autores clasifican además otros enfoques: el mixto o combinado. Estos últimos dos enfoques se describirán brevemente a continuación.

2.4.1 Enfoque subjetivo.

Este enfoque nace a fin de darle relevancia a la percepción de las familias y de los individuos sobre el bienestar. Es decir, se consideran las percepciones sociales a partir de sus percepciones, las cuales no necesariamente corresponden a la realidad o pudiesen no considerarse en la misma realidad para diferentes grupos sociales.

Los estudios que se realizan a partir del enfoque subjetivo enmarcan el concepto de pobreza como un sentimiento subjetivo de los individuos, mismo que está ligado a los grados de satisfacción que se obtengan de los diferentes "dominios de la vida" (salud, educación, ocio, trabajo, etc.). Por esta razón, existen diversos tipos de pobreza relacionados a un determinado dominio. En otras palabras,

una persona puede ser pobre en un dominio específico de la vida y no serlo en otro, lo que justifica que el concepto de pobreza pueda ser considerado multidimensional (Van & Ferrer-i-Carbonell, 2006).

Las medidas subjetivas de pobreza aportan valiosas sugerencias, pues exteriorizan que la percepción de la pobreza pudiendo ser un concepto relativo a la sociedad en que el individuo se encuentre (Thorbecke, 2005). Es decir, los sentimientos de los individuos están ligados a su entorno social, cultural y económico. Al afirmar esto no es con la finalidad de demeritar las mediciones objetivas de pobreza o tratar de expresar que estas sean innecesarias para crear políticas públicas encaminadas a la reducción de la pobreza, se trata más bien de que una complementa a la otra.

2.4.2 Enfoque objetivo.

Los enfoques objetivos pueden interpretarse como intentos de fijar el nivel de referencia de la utilidad en la obtención de ciertas capacidades básicas, de las cuales las más comúnmente identificadas se relacionan con un consumo adecuado para llevar una vida saludable y activa, incluida una participación plena en la sociedad circundante (Ravallion M. , 2000, pág. 121).

Sen ha sostenido que la pobreza debe definirse en términos de un conjunto fijo de capacidades (las actividades que una persona es capaz de llevar a cabo). De acuerdo con este punto de vista, los bienes necesarios para alcanzar esas capacidades pueden variar, pero éstas no (Ravallion M. , 2000, pág. 121).

En otras palabras, este análisis de la pobreza se realiza a partir de información recolectada por medio de variables, mismas que son creadas y recolectadas por los investigadores, lo cual les brinda una alta objetividad. Las variables mayormente utilizadas en este sentido son el ingreso y el gasto de los hogares o personas. A partir de las variables ingreso y gasto se configuran los análisis de la pobreza absoluta y relativa.

Pobreza absoluta.

Esta está definida como aquella situación en la que vive un grupo social u hogar en el que no se cuenta con las necesidades básicas. Supone carencia de bienes y servicios de primera necesidad de los hogares, entendiendo por estos los relacionados con la alimentación, vestido y vivienda. La complejidad de esta medición radica en la imposibilidad de la construcción de una línea de pobreza absoluta común para todos los países y entornos económicos y sociales (Instituto Nacional de Estadística, 2003, pág. 1).

Pobreza relativa.

Este enfoque sitúa el fenómeno de la pobreza en la sociedad objeto de estudio. Desde esta perspectiva se considera que una persona es pobre cuando se encuentra en una situación de clara desventaja, económica y socialmente, respecto al resto de personas de su entorno. Esta concepción de la pobreza está muy ligada a la noción de desigualdad (Instituto Nacional de Estadística, N/D, págs. 3-4)

La clasificación entre pobres y no pobres, siguiendo este último criterio, depende del grado de desarrollo de la sociedad concreta estudiada y no se puede trasladar a otra sociedad diferente (Instituto Nacional de Estadística, N/D, págs. 3-4).

El método más empleado para realizar la medición de la pobreza se hará por medio de los tres enfoques de medición y del análisis de la pobreza que Julio Boltvinik dice: el enfoque directo, el enfoque indirecto y enfoque mixto o combinado (Boltvinik & Hernandez, 1999).

2.4.3 Enfoque directo.

Este enfoque se refiere a las condiciones en las que un grupo de personas o un individuo se encuentran en un determinado momento en relación con los estándares de la sociedad. Su cercanía

o lejanía con dichos estándares determinará su estatus como pobre o no pobre. El bienestar de una persona mediante este enfoque estará dado por el consumo que ésta haya efectivamente realizado. Este consumo podrá ser de bienes o de servicios que van desde la alimentación y adecuada nutrición hasta la educación básica y un lugar decente para vivir (Boltvinik J. , 2000a). Las diferentes metodologías que conforman el enfoque directo son: El método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), el Índice de Desarrollo Humano (IDH) y el Índice de Pobreza Multidimensional. Se describirán brevemente estos métodos.

Método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

El Enfoque Sectorial de Necesidades Básicas Insatisfechas NBI es el método tradicional del análisis social. Consiste en definir un mínimo en cada necesidad y calcular la población debajo de cada uno de ellos (por ejemplo, analfabetismo, agua, situación nutricional, etc.) y conduce a listas fragmentarias de brechas específicas. Los trabajos de Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas (COPLAMAR) en México y el cálculo de brechas sectoriales del proyecto de pobreza del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para el conjunto de América Latina ejemplifican este enfoque. El enfoque es adecuado para el trabajo sectorial y para ejercicios globales de programación del esfuerzo social, sin embargo, para fines de la lucha contra la pobreza, sólo proporciona poblaciones objetivo fragmentadas en cada rubro. En rigor, el término pobreza no suele utilizarse en estos estudios (Boltvinik J. , 2000a).

Este método fue creado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en los años 70. Este método es considerado como directo y absoluto debido a que se basa en un enfoque multidimensional de la pobreza. Esta metodología permite estimar de manera directa la falta de acceso a bienes y servicios críticos de la vivienda (material para la vivienda, saneamiento, energía y hacinamiento), servicios sanitarios (agua potable, eliminación de excreta), educación (rezago, deserción escolar). Estas mediciones se tratan de variables estructurales que tienden a permanecer durante un tiempo mayor y a un estado estático en un lapso de tiempo determinado. No son sensibles a los cambios generados por un aumento o disminución de los ingresos y por los cambios en las condiciones de vida que estos ingresos se generan. Mayormente se utilizan para

generar mapas de necesidades básicas insatisfechas y entregar una caracterización de la situación en la que viven los hogares pobres.

Para Nelson Shack (1999, pág. 6) este método parte por definir las necesidades básicas para ubicar como pobres a las familias que no cumplen con un nivel de satisfacción mínimo. A pesar de las diferentes opciones metodológicas existentes y de las limitaciones de información, el procedimiento estándar para alcanzarlo consiste en lo siguiente:

- determinar cuáles son las necesidades básicas y sus componentes;
- seleccionar variables o indicadores que, para cada necesidad o componente, expresen el grado de satisfacción;
- definir un nivel mínimo para cada indicador, y
- clasificar a las unidades con una o más necesidades como pobres.

Índice de Desarrollo Humano (IDH).

Este índice surge como una iniciativa de Mahbub ul Haq y es aplicado por el Programa de las Naciones Unidas (PNUD) en 1990 para medir el desarrollo humano en los países miembros de la ONU. Este índice es concebido en gran medida a partir de las ideas de Sen. Se trata de un método directo creado por el PNU. El índice considera tres dimensiones. En el orden de las ideas, las carencias de estas dimensiones indicarán que una persona o grupo social se considera en el estado de pobreza. Este índice se construye de manera diferente para los países en desarrollo que para los países industrializados.

Para la construcción de este índice en los países en desarrollo se consideran factores como: supervivencia (porcentaje de personas que no sobreviven los 40 años), porcentaje de analfabetos, nivel de vida (promedio del porcentaje de personas sin acceso a agua potable, a servicios de salud y de aquellos niños menores de cinco años con peso insuficiente).

La conformación de este índice para los países industrializados se da por factores de pobreza relativa como: diferencias en la tasa de longevidad (porcentaje de personas cuya esperanza de vida es menor a 60 años), porcentaje de analfabetismo funcional, porcentaje de la población que vive con un ingreso inferior al 50 % del promedio y la tasa de desempleo. La definición de desarrollo humano en este índice está muy relacionada con el concepto de Agencia que la teoría de Amartya Sen sostiene, por lo que un país cuyos individuos tienen un indicador de "agencia" bajo será considerado como pobre.

Es necesario destacar que este indicador no identifica como tal el nivel de pobreza. Este índice mide el nivel de vida de la población de los países. En otras palabras, este índice se utiliza para conocer el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas o el progreso social. Según Amartya Sen, quien ayudó a Mahbub a formularlo, "El índice de Desarrollo Humano (IDH) [...] ha tenido éxito en servir de medición alternativa del desarrollo, complementando el Producto Nacional Bruto (PNB). Sobre la base de sus tres componentes distintos indicadores de longevidad, educación e ingreso per cápita no se concentra exclusivamente en la opulencia económica, como el PNB. Los tres componentes del IDH sirven sustancialmente para la evaluación de los procesos de desarrollo" (PNUD, 1999).

Índice de Pobreza Multidimensional (MPI).

Este índice considera los aportes de Amartya Sen (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, N/D) en relación al enfoque de capacidades. Este índice es muy similar al Método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Ahora bien, este modelo sí puede resolver el problema de agregación de las variables. Este índice muestra una cifra de lo que se entiende como pobreza extrema.

Este índice mide tres funcionamientos mínimos, a saber: educación, salud y niveles de vida. Estas áreas se miden en diez indicadores: nutrición, mortalidad infantil, años de instrucción, matriculación escolar, combustible para cocinar, saneamiento, agua, electricidad, piso y bienes. Este índice mide dos factores: la intensidad de la pobreza, que se refiere a cuán pobre es una

persona, y la incidencia de la pobreza, que mide el porcentaje de la población que se considera como pobre. El producto de ambas es el MPI. Es una ventaja de este Índice el medir la intensidad y la Incidencia.

2.4.4 Enfoque indirecto

Este enfoque se basa en la capacidad que tiene un individuo para satisfacer sus necesidades básicas. Las personas u hogares que no sean capaces de satisfacer estas necesidades básicas a los estándares de normativos de vida por falta de recursos monetarios serán considerados pobres. Este enfoque emplea una línea de pobreza, así como métodos relativos y subjetivos para la medición de la pobreza (Boltvinik & Hernandez, 1999).

- ✓ Método del Dólar Paridad del Poder Adquisitivo (PPA).

Este método fue creado por el Banco Mundial en 1991 a fin de poder realizar comparaciones internacionales de pobreza. Fue adoptado por la cumbre del milenio en el 2000. Esta manera de medición se empleó para conocer los logros en torno a la meta, la cual fue la de reducir a la mitad la pobreza extrema para el año 2015.

A partir de esta cumbre nace la necesidad de comparar la incidencia de la pobreza en los países mediante la estandarización de la medición de la pobreza. Se considera en un estado de pobreza extrema a aquella persona que tenga ingresos inferiores a un dólar, PPA diario. El Banco Mundial define el PPA como “PIB per cápita por paridad del poder adquisitivo (PPA). El PIB por paridad del poder adquisitivo (PPA) es el producto interno bruto convertido a dólares internacionales utilizando las tasas de paridad del poder adquisitivo. Un dólar internacional tiene el mismo poder adquisitivo sobre el PIB que el que posee el dólar de los Estados Unidos en ese país. El PIB a precio de comprador es la suma del valor agregado bruto de todos los productores residentes en la economía más todo impuesto a los productos, menos todo subsidio no incluido en el valor de los productos. Se calcula sin hacer deducciones por depreciación de bienes manufacturados o por

agotamiento y degradación de recursos naturales. Los datos se expresan en dólares internacionales corrientes” (El Banco Mundial, 2016).

El PPA no se obtiene en el mercado cambiario sino en función a equivalencias en el poder adquisitivo. Se toma como referencia el índice de precios de Estados Unidos y se diferencian líneas por regiones: 1 US\$ PPA para África y el sudeste asiático, 2 US\$ PPA en América Latina, 4 US\$ PPA para China. Se comparan estructuras de consumo a nivel nacional y no de los pobres. La línea de pobreza no se basa en ningún parámetro de consumo mínimo reconocible y no reconoce la diferencia en áreas rurales y urbanas o entre los diferentes países. Los indicadores PPA sirven para hacer comparaciones de cuentas nacionales entre distintos países y no para comparar pobreza. No hay certeza de que una línea de pobreza mida el mismo nivel de carencias en los distintos países.

- ✓ Líneas de pobreza a través de la canasta básica de satisfacción de necesidades.

Es un método considerado absoluto. Se aproxima al bienestar a través del ingreso o gasto fijando para este fin unas líneas de pobreza a partir del costo de satisfacer necesidades alimentarias y no alimentarias. Este método considera pobres a aquellas personas cuyos ingresos no son capaces de satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias. Esta metodología brinda información respecto de las capacidades potenciales de satisfacer sus necesidades, mas no de la satisfacción real de dichas necesidades.

Este método es muy utilizado debido a la facilidad que se tiene el emplearla para construir índices agregados de pobreza, esto ya que la misma se basa en información (ingreso-gasto) muy sensible a las variaciones de las condiciones de vida de las familias. Por esta razón resulta fácil la contrastación con los datos obtenidos.

La línea de pobreza a través de la canasta básica de satisfacción de necesidades se configura a partir de una estimación del valor monetario de una canasta de bienes y servicios con las que una familia pueda satisfacer sus necesidades básicas. Para el uso de esta metodología se usan comúnmente dos líneas: una línea de extrema pobreza o indigencia y la otra de pobreza moderada.

La línea de pobreza extrema o indigencia es definida como el valor de una canasta de consumo que permite satisfacer las necesidades alimentarias básicas. Dichas necesidades son definidas por la Organización Mundial de la Salud en alrededor de 2,250 kcal por persona.

Por otro lado, la línea de pobreza moderada es aquella que emplea de base a la línea de pobreza extrema o indigencia al agregar a esta el valor estimado de lo que no son necesidades de alimentación, entendiendo por estas últimas necesidades los servicios.

Esta medición tiene algunos problemas. Las líneas se crean a partir los ingresos que pueden ser muy inestables en el tiempo. Con esto se genera una medición no tan precisa. Es más conveniente el uso de la variable gasto en la formulación de estas líneas, ya que el gasto tiende a ser más constante en las familias. Por último, otro reto que presenta este método es el de la variación de los precios en las diferentes regiones, ya que en el interior de un país se tienen fluctuaciones en los montos a erogar por la adquisición de los mismos bienes o servicios.

✓ Método de medición de pobreza relativa.

Este método fue creado por los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Nace a partir de una crítica a la manera en la que se llevaba a cabo la medición de pobreza absoluta, puesto que la pobreza absoluta se basa en argumentos técnicos dejando de lado en todo momento a factores relevantes como lo son las necesidades sociales, las cuales, dicho sea de paso, se generan a medida que los países generan un desarrollo. Este método brinda un punto de comparación de la población seleccionada en relación con el resto de las sociedades.

En este método se reconoce a la pobreza cuando la persona o grupos sociales no cuentan con los recursos suficientes para participar de la sociedad. El método de medición de pobreza relativa fija una línea en tomo a la mediana (promedio) de los ingresos del país con el fin de establecer el nivel

de pobreza en las personas que perciben ingresos en un porcentaje inferior al establecido por la mediana.

Este método depende, por consecuencia, de la distribución de ingresos dentro de la sociedad. No se obtendrán datos en relación con la pobreza sino con la desigualdad y la distribución. Por otro lado, la fracción de ingresos para fijar la línea de pobreza es arbitraria sin responder a ningún criterio estricto de privación y los cambios en los niveles de pobreza están dados por cambios en la distribución y no por disminución en los niveles de pobreza.

✓ Índice de pobreza FGT.

En este índice la pobreza se presenta como un aspecto estrictamente económico. Se conforma con el ingreso, la carencia o la privación de lo necesario o útil que impide acceder a un nivel de vida aceptable (Limas, 2011).

El índice FGT propuesto por James Foster, Joel Greer y Erik Thorbecke, es un índice de carencias en el consumo privado que toma como referencia una determinada línea de pobreza individual obtenida generalmente a partir de un salario mínimo diario, de la población total y de la población económicamente activa ocupada. Con esta información es posible calcular la proporción de la población en condiciones de pobreza extrema que se define como el número de habitantes cuyo ingreso se encuentra por debajo de la línea de pobreza sobre la población total. Mientras el índice FGT adquiera valores superiores esto será reflejo de un deterioro en el nivel de satisfacción del consumo individual y viceversa (Navarro, Hernández, & Chávez, 2009).

James Foster, Joel Greer y Erik Thorbecke señalan que ciertos estudios sobre pobreza han demostrado la utilidad de analizar en componentes una población en subgrupos definidos como étnicos, geográficos u otras líneas. Tal acercamiento al análisis de la pobreza establece los requerimientos sobre la medida de pobreza. De manera particular la cuestión de cómo la medición relaciona a un subgrupo pobre con la pobreza total es crucial en su aplicabilidad en esta forma de análisis. Se esperaría que un decremento en el nivel de pobreza de uno de los subgrupos *ceteris*

paribus traiga una menor pobreza para la población en su totalidad, aunque se podría esperar obtener una estimación cuantitativa del efecto de un cambio en la pobreza de un subgrupo sobre el total de la pobreza o dar la contribución de un subgrupo a la pobreza total (Navarro, Hernández, & Chávez, 2009).

Este índice comprende tres medidas sintéticas de pobreza: la incidencia, que corresponde a la proporción de hogares pobres en la población; la profundidad o intensidad, que señala la brecha promedio que existe entre los ingresos de los hogares en condiciones de pobreza y la línea de pobreza; y la severidad de la pobreza, que representa la brecha de pobreza proporcional entre los pobres (Cortés & et. al.).

Se puede ver que existen diferencias entre las percepciones y maneras en las que se conceptualiza a los componentes que se deben considerar para la medición de la pobreza. En este sentido se percibe la complejidad que se tiene en este tema, es decir, resulta complejo establecer qué es la pobreza.

Si es complicado definir qué es la pobreza y cómo medirla, no se puede entonces realizar una efectiva política pública encaminada al combate efectivo y en un momento determinado erradicarla. Resulta relevante estudiar los diferentes caminos tomados por el gobierno mexicano con el fin de aminorar el impacto negativo que la pobreza tiene en la sociedad.

Existen diversos esfuerzos del gobierno mexicano para combatir la pobreza como la entrega de recursos monetarios, el otorgamiento de becas a estudiantes, entregas de despensas a los adultos mayores o la construcción de infraestructura para mitigar los efectos de la pobreza en la población.

Los recursos FAISM han sido un camino tomado por el gobierno federal a fin de mitigar las carencias sociales en agua, alcantarillado, infraestructura de salud, infraestructura educativa y urbanización municipal (como alumbrado o pavimentación de calles). Al no contar con un estudio del impacto de la generación de infraestructura y la reducción a la pobreza, se desconoce en qué

medida las transferencias de recursos a las entidades federativas y a los municipios mitigan la pobreza.

Capítulo 3.- El federalismo.

Una vez que ha sido descrita la historia del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, se procederá a entender la importancia que este recurso federalizado transferido ha tenido en la historia de los municipios de nuestro país, dado que la recaudación de los municipios se ha visto limitada a partir de la incorporación de los municipios a los lineamientos de la Ley de Coordinación Fiscal.

Se busca mostrar la importancia que para las haciendas públicas y municipios tiene el FAISM, ya que este tipo de transferencias son esenciales en el funcionamiento del federalismo mexicano y dado que los fines para los que fue creado este fondo buscan influir de manera directa en la población de los municipios a nivel nacional.

3.1.- El federalismo en México.

En primer lugar, se debe definir a qué se refiere el concepto de Nuevo Federalismo, es decir, saber si con este concepto se habla de algo distinto, o bien si se trata de una política coyuntural que no busca realizar modificaciones de fondo a las relaciones entre los niveles de gobierno (García R. , 1996)

La historia del sistema político mexicano ha marcado rasgos específicos tanto al espacio ideológico de la política como al ejercicio cotidiano de las políticas públicas. La esencia estructural del funcionamiento y operación del aparato público, en su camino para alcanzar las bases de gobernabilidad el gobierno, ha entrado un fuerte control central (García R. , 1996).

Aunque en sus orígenes el federalismo mexicano defendió la soberanía de los estados y mínimas potestades para el gobierno federal, a la manera del antifederalismo jeffersoniano, evolucionó hacia una suerte de Estado unitario descentralizado (Vásquez, 2003, pág. 20).

Como sistema político, permitió el control de las regiones a partir de la imposición de planes, programas y políticas nacionales desde un centro, disminuyendo a la larga su legitimidad y debilitando la agenda, la gestión y la hechura de la política pública local (Díaz A. , 1998).

Carbonell (2003) dice que las ideas federalistas tomadas del sistema estadounidense tuvieron un efecto inverso en México, puesto que no sirvieron para unir la diversidad existente en el país, sino que crearon “unidades descentralizadas” con autonomías e identidades propias. Este federalismo disfuncional ha sido conocido como federalismo “segregativo” o “descentralizador”; sin embargo, pese a lo disfuncional de la práctica, contribuyó importantemente en la promoción de la estabilidad política del país como atemperante del presidencialismo, elemento de fomento para la competencia política a nivel local y como factor para el aumento de centros democráticos de decisión.

Actualmente se puede concebir al federalismo en primera instancia como un aspecto normativo, considerando en todo momento que no solo se supedita a una noción jurídica, es decir, que va más allá al tratarse de un modo de entender la asociación política en un Estado, donde existen más fuerzas que el poder central y que en conjunto acuerdan un campo para su acción jurídico-política. Guillén (1995) lo define como una forma de organizar el poder político y de estructurar al Estado.

El entramado con tintes centrales está presente desde el surgimiento del México independiente, con el que se dio pauta para una disputa histórica con relación al proyecto de nación durante el siglo XIX. El movimiento revolucionario y los fenómenos de disgregación local del poder (caudillismo y cacicazgo) obligaron, al final de la contienda armada, a la concentración del poder, primero de manera personalizada y posteriormente a través de la corporativización de la política al interior del partido oficial (García R. , 1996, pág. 99).

Después de las peleas en el interior del territorio nacional y la posterior consolidación del régimen político en México en las décadas treinta y cuarenta, se consiguió una estabilidad. La estabilidad conseguida por el sistema político se convirtió en una de las variables que explican el desarrollo económico alcanzado por el país durante los cincuenta y sesenta. Es necesario considerar en el crecimiento de esta época de nuestro país otros aspectos endógenos y exógenos que jugaron un rol

muy importante, por ejemplo: la consolidación del mercado interno, las políticas de protección y apoyo a los productores, y la disponibilidad de créditos externos. Sin embargo, esta prosperidad no siempre se consiguió. Pruebas de ello fueron las recurrentes crisis económicas que se han presentado desde la década de los setenta. Estas crisis han generado una fuente de cuestionamiento del orden político y social imperante en México, lo cual ha propiciado un cambio en el escenario de las relaciones intergubernamentales (García R. , 1996, pág. 100).

A partir de la década de los cuarenta, la hipercentralización robustece el presidencialismo y subordina los intereses locales a los del centro, proporcionando una mayor estabilidad al régimen autoritario. Con ello, la tensión inherente a todo régimen federal, la del mantenimiento de un equilibrio entre la autonomía de los estados miembros de una federación y la legitimidad de una autoridad federal central, fue evitada a plenitud (Filippov, Ordeshook, & Shvetso, 2004, pág. 5).

En la actualidad, algunas prácticas realizadas por el centro se han contenido de acuerdo al incremento de la competitividad electoral y a las políticas que buscan descentralizar a México, iniciadas desde el gobierno central a principios de los ochenta; no obstante, otras se mantienen e incluso se extienden. Como señala Maurice Croisat, la federación tendría que ser el término lógico de los procesos federales (Croisat, 2002, pág. 365).

La discusión ha tomado interés con relación a los caminos para realizar un proceso de democratización. Se busca que este proceso sea capaz de abrir paso a una toma de decisiones más plural. En primera instancia se debe considerar un cambio en la manera en la que la sociedad participará, buscar en todo momento alternativas que garanticen una mayor representatividad de los sectores sociales a través de las organizaciones políticas con procesos electorales claros y justos. Aunado a lo anterior, se debe consolidar una democracia que impulse una participación crítica y autónoma de la ciudadanía, incluyendo en este proceso a nuevas formas de organización como lo son las Organizaciones no Gubernamentales o con fines no lucrativos y buscando en todo momento que los servidores públicos muestren resultados de la acción pública que les fue encomendada. Por todas estas razones, el trabajo de los espacios locales de gobierno sufre una revalorización y el

federalismo aparece como tema central en la agenda de los problemas públicos prioritarios (García R. , 1996).

Por este motivo las interrelaciones en el seno del sistema político se encuentran ante la encrucijada de transformarse o ceder a la presión de los cambios obligados. Esto hace más complejo el problema de la relación entre poderes y la que se da entre niveles o esferas de ejercicio del poder; ambos aspectos deben observarse de manera conjunta (García R. , 1996).

Esto no se da como un proceso inmediato. Estos cambios en las relaciones, los intercambios y las conexiones establecidas en las organizaciones y los actores inmiscuidos en este proceso, se modifican lentamente. Ahora bien, el tiempo no es el único inconveniente, ya que estos cambios aún enfrentan obstáculos, inercias y resistencias al cambio. Se debe considerar la evolución del sistema político mexicano y analizando las aspiraciones de un orden federal consolidado. Podría incluso afirmarse que (desde una perspectiva particular) no existe propiamente un “nuevo federalismo”, sino que simplemente se está ante una experiencia que a lo largo de la historia no se ha presentado en nuestro país o por lo menos no ha cuajado en un proyecto de largo alcance. Se está ante una aspiración recurrentemente postergada. Iniciar la construcción de un federalismo auténtico obliga a crear las condiciones necesarias para democratizar los procesos de política pública en un país que tradicionalmente se ha caracterizado por el autoritarismo y la centralización de las decisiones y recursos (García R. , 1996).

El federalismo se ha convertido no solo en una exigencia social, se ha convertido también en una necesidad económica y política, entendiéndose por este cambio no solo una simple cesión del poder central o un acto de “buena voluntad”, nacido del centro. Se trata de un instrumento por medio del cual la acción gubernamental obtiene apoyo en distintos puntos o regiones con la finalidad de obtener corresponsabilidades entre el centro y las instancias locales en el ejercicio de las acciones de gobierno (García R. , 1996).

En el aspecto económico se tiene la necesidad de llevar a cabo un manejo eficiente de los recursos públicos durante estos días, debido a los escasos de los mismos. Es por este motivo que al dotar a

los gobiernos municipales de cierta corresponsabilidad se busca el trasladar funciones y competencias hacia los estados y municipios, y liberar así a la Federación de responsabilidades que históricamente venía cumplido, de lo que la Federación cargaba con todo el costo de un manejo burocrático centralizado (García R. , 1996).

Del lado fiscal, históricamente los estados y los municipios han contado con ingresos poco significativos. Actualmente sólo 5% de los impuestos es recaudado en el orden local (Pezzini, Crosta, & Ramos, 2003, págs. 16-19). Por otro lado, en los últimos años, a partir de una mayor descentralización, las entidades federativas y los municipios han logrado aumentar sus participaciones federales pasando del 12.5% en 1979 a 25% en 2002, lo que representa casi 60% de la recaudación federal participable de todo el gasto público del gobierno federal (Colmenares, 2004, págs. 22-29). Esto muestra que la mayor parte de los presupuestos de egresos son financiados con transferencias de recursos federales que forman parte del presupuesto federal. Por este motivo los proyectos de obra pública local dependen de los recursos federales transferidos de la federación y no de los recursos propios de los entes locales.

En su aspecto político la funcionalidad del poder depende, cada vez más, de un nuevo arreglo de pesos y contrapesos en el seno del sistema político. La concertación y el consenso ocurren en procesos continuos que logran facilitar el ejercicio de gobierno. Día a día es más evidente que las actuaciones del sistema político por medio de caminos tradicionales se encuentran en una etapa de agotamiento. Por todas estas razones, se está frente a un despertar de la sociedad civil que, por medio de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), levanta la mano con el fin de exigir respeto a la pluralidad de opiniones y una mayor apertura a la participación en la toma de decisiones (García R. , 1996).

Con los cambios de partidos políticos al frente de las diferentes órdenes de gobierno en el mapa político del país se han convertido en una realidad en nuestros días los cambios en el ámbito federal, estatal y municipal. Por estas razones se requiere un nuevo esquema de concertación, tanto para los estados como para los municipios, partiendo del respeto a estas esferas de gobierno (García R. , 1996).

3.1.1 El federalismo y las relaciones intergubernamentales.

Resulta difícil dar una definición del concepto de federalismo, esto debido a que su definición requiere visiones desde distintas aristas. Se puede hablar en un inicio que puede resultar útil recuperar la idea de reglas o normas que se asocian a un aspecto dinámico de fusión en políticas concretas (García R. , 1996).

Antón (1989) define al federalismo de la siguiente manera: "Federalismo es un sistema de reglas para la división de responsabilidades de política pública entre un número de agencias gubernamentales autónomas" (pág. 3).

Es necesario mencionar que un considerable número de análisis teóricos que están encaminados a explicar el fenómeno del federalismo inician generalmente con una discusión sobre la organización de gobierno a partir del análisis de los lineamientos formales y jurídicos del régimen. La forma tomada por un régimen político administrativo puede catalogar a este régimen como federal a partir de la manera (amplia o acotada) en que se le otorgan potestades o libertades de acción de los estados y/o unidades regionales, dado que ambas cuentan con soberanía y cierto grado de autonomía con relación a un poder central. Guiándose desde el punto de vista formal se encuentra con que generalmente son las facultades locales que se definen en relación a los espacios que el orden de "lo federal" les otorga de manera subsidiaria, esto según un pacto o acuerdo mutuo, aunque nunca definitivo, entre el centro (la federación) y la periferia del país. Ello pudiese considerarse como un análisis suficiente; sin embargo, en palabras de García del Castillo (1996) "esta la discusión del federalismo no puede limitarse al ámbito de lo formal (legal, administrativo y fiscal), sobre todo si se toma en cuenta que la concreción real del ejercicio de gobernar incluye procesos políticos, conflictos y relaciones de intercambio que adquieren diariamente una expresión local y/o regional dentro de un juego de poder entre actores" (pág. 102).

Si se queda sólo con una definición del federalismo apegada estrictamente a las capacidades y facultades entre poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) y entre las diferentes esferas de gobierno

(federal, estatal y municipal), su validez explicativa tiende a agotarse al otorgarle dinamismo al análisis, pues recurrentemente aparecen, durante la implementación de políticas concretas, los problemas asociados al poder y la capacidad de decisión como piezas clave para el funcionamiento del sistema político (García del Castillo, 1996).

Luis F. Aguilar (1996) señala la necesidad de alcanzar un "federalismo cooperativo" en el que se respeten y consoliden las autonomías de los gobiernos, donde los "tres órdenes gubernamentales participen de manera articulada (vertical y horizontalmente) en la atención de los viejos y nuevos problemas públicos del país..." (pág. 35). Aguilar trata de explicar su propuesta de construcción de un nuevo federalismo, sólo alcanza a indicar que en el nuevo diseño es deseable que, una vez garantizadas sus autonomías, los tres órdenes de gobierno "participen de manera articulada (ya sea vertical u horizontalmente) y con suficiente capacidad administrativa y económica, en la solución de los problemas públicos y sociales de las regiones y localidades del país" (pág. 35).

Los tintes que surgen entre la realización de un estudio por medio del análisis de las relaciones intergubernamentales en el espacio formal y un estudio a partir del dinamismo de los procesos, hace pensar en una interpretación articulada para rescatar ambos aspectos. Uno de los caminos que puede proporcionar más utilidad es el uso del análisis de política pública, ya que este permite considerar la construcción de los cursos de acción, consolidándose dicha acción debido a que esta se da en el interior de los procesos de tensión y conflicto, con lo que se logra alcanzar una funcionalidad específica (García R. , 1996).

La perspectiva de las relaciones intergubernamentales ofrece la posibilidad de vincular diversos elementos en diferentes espacios, a fin de explicar el complejo comportamiento realizado por los actores en el uso de los elementos y recursos diversos que conforman el contenido de las acciones públicas. Por esta razón será necesario conocer la definición de relaciones intergubernamentales (RIG) ofrecida por Anderson William (1960), quien dice que estas RIG son: "un importante contingente de actividades e interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel territorial de actuación" (pág. 3). Esta concepción introduce en el análisis tanto de la comprensión de estructuras e instrumentos hasta el análisis de procesos y conductas.

Agranoff (1993) propone considerar en el análisis los siguientes aspectos para el estudio de las RIG: relación centro-periferia; leyes y marcos legales; estructura del gobierno y la administración; relaciones financieras; aspectos políticos; implementación de políticas; relaciones interorganizativas y dinámicas de redes.

Todos estos aspectos son importantes para el análisis del federalismo en México. En este capítulo se analizarán, a partir del nuevo Federalismo, solo algunos puntos a fin de entender la realidad en México. Estos aspectos serán las relaciones financieras, los aspectos políticos y las relaciones intergubernamentales, así como la manera de implementar las políticas públicas.

El análisis del federalismo a partir de la sola visión normativa puede parecer incompleto. Es necesario hacerlo para poder obtener un punto de vista, que si bien es tradicional puede dar un marco de referencia que habrá de guiar a fin de obtener un análisis más completo del federalismo en México.

Se iniciará con el análisis del marco normativo para conocer brevemente la importancia de esta nueva relación entre el centro y los estados y municipios, dado que es la primera visión de corresponsabilidad entre las distintas órdenes de gobierno.

El gobierno mexicano ha planteado en su Programa especial para un auténtico federalismo, 2002-2006 (Secretaría de Gobernación, 2002), cuatro ejes para rediseñar el arreglo federal: a) descentralización política (redistribución de competencias), b) fortalecimiento de los gobiernos locales, c) relaciones intergubernamentales cooperativas (hechura de políticas públicas) y d) fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana y rendición de cuentas. Se puede percibir que en este programa se consideran por separado a la reforma federalista del Estado (a) y a las relaciones intergubernamentales (c), como si estos procesos estuviesen desvinculados el uno del otro. Sin embargo, la definición de las "relaciones intergubernamentales" está supeditada necesariamente al tipo de reparto que se alcance, pues luego de una rígida redistribución de potestades quedan zonas donde la solución de problemas rebasa la capacidad de un solo orden de gobierno, es decir, la cooperación (Croisat, 2002). Además, cualquier modificación al arreglo

actual traerá consigo consecuencias redistributivas. La fragmentación institucional (en este caso, a través de la devolución política) tiene importantes implicaciones, pues modifica las preferencias, estrategias e influencias de los actores sociales, incentiva la creación de nuevos actores institucionales y crea diversos dilemas en la hechura de políticas (Morales, 2005, pág. 484).

3.1.2 Significados del federalismo desde el punto de vista jurídico.

La manera en la que la República mexicana se configura como un Estado federal considera un orden peculiar de las fuentes del Derecho en el sentido de que los entes federados se les garantiza un espacio constitucional con mayor o menor amplitud. En otras palabras, los entes federados gozarán de cierta “autonomía normativa”, diferenciado del perteneciente a la Federación (Carbonell, 2003, pág. 380).

El federalismo supone entonces reconocer la existencia de fuerzas distintas al poder central, las cuales tienen su propia sustantividad y que, en esta característica, cuentan con un campo propio de acción jurídico-política que les permite entre otras cosas estar en la posibilidad de crear por sí mismas normas jurídicas. Otra de las características que muestra el pluralismo de las sociedades actuales es el de contar con una extensión territorialmente definida que, en el caso mexicano, da lugar a la existencia de una pluralidad de fuentes jurídicas. Aun así, el federalismo no es reducible a una noción puramente jurídica, se basa en una forma especial de entender la asociación política dentro del Estado, la cual “desborda el marco del derecho constitucional” (Carbonell, 2003, pág. 380).

Según García Pelayo (1993), el federalismo responde, entre otras, a las siguientes tres necesidades:

- a) La de organizar política y racionalmente grandes espacios geográficos, incorporando relaciones de paridad entre sus distintas unidades y suprimiendo las relaciones de subordinación empleadas en los imperios y colonias de los siglos pasados;

- b) La de integrar unidades relativamente autónomas en una entidad superior, salvaguardando sus peculiaridades culturales propias;
- c) La necesidad de dividir el poder para salvaguardar la libertad. Tal como sucede con la división de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. También se puede hacer una división “territorial” del poder que se implementa a través de una partición funcional y competencial que diferencia los ámbitos posibles de actuación de cada nivel de gobierno.

Carbonell (2003, pág. 381) explica la relevancia de la división territorial del poder en el interior del Estado, la cual queda ilustrada a partir de dos ejemplos, uno en el seno de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y otro de una Constitución extranjera. Él dice que: “El primero se encuentra en la equiparación de importancia que hace la Constitución mexicana, al definir la forma de Estado, entre republicanismo, democracia, representatividad y federalismo (artículo 40), donde la fórmula federal pesa tanto como, por ejemplo, la democracia”. El segundo ejemplo se puede tomar de la Constitución alemana, que considera tan importante la división de Alemania en Länder, reconocida por la propia Constitución en sus artículos 20 y siguientes, que declara que tal decisión del Constituyente es irreformable por el poder revisor de la Constitución (artículo 79)” (Alberti, 1986, pág. 67).

En México, el federalismo ha funcionado, y de hecho puede servir con mayor intensidad en los próximos años, como atemperante del presidencialismo que se ha propiciado desde el sistema jurídico y político nacional. El federalismo tiene acepciones diversas. Logra, por ejemplo, que los partidos políticos que fueron derrotados en las elecciones populares presidenciales y legislativas federales puedan contender libremente en otras elecciones del ámbito local. El Federalismo resulta ganador en estas y logra un ejercicio en el desempeño del gobierno para que los gobernados puedan tener contraofertas que sostienen como programas futuros de acción desde la oposición federal⁶.

⁶ “El federalismo permite que partidos derrotados en el nivel nacional adquieran responsabilidades gubernamentales en los niveles inferiores, se integren al sistema, reduzcan su resentimiento y frustración frente a la derrota, debiliten su potencial antisistema, asuman una posición más dinámica que estática, gobiernen en vez de solamente oponerse y adquieran un sentido de la complejidad de los problemas sociales y de las tareas gubernamentales” (Lujambio, 1995, p. 23).

En palabras de Vogel (1996):” con el federalismo se multiplican los centros democráticos de decisión dentro del Estado” (pág. 622).

En opinión de Linz, en la medida en que se vaya dando la integración de la oposición en las tareas de gobierno a escala local se puede lograr moderar el carácter excluyente del presidencialismo (Linz, 1996). Lujambio, en este sentido, dice que a partir del control de un cada vez mayor número de legislaturas locales los partidos de oposición pueden ir condicionando los procedimientos de reforma constitucional, con toda la importancia que ello tiene en un país como México⁷ (Carbonell, 2000).

3.1.3 El federalismo en México: visión de los espacios locales.

La consolidación de estados y municipios sólidos necesita, en primer lugar, del fortalecimiento de sus haciendas públicas, puesto que de no contar con los recursos necesarios para la realización de sus funciones no será posible pensar en un desarrollo sustentable y viable en el espacio regional. Al fortalecer las haciendas de los gobiernos locales se conseguirán las condiciones financieras de los mismos, se permitirá a estos gobiernos una planeación a partir de una base real y, con ello, una mejor planeación financiera de los programas o acciones a seguir (del Castillo , 2001).

Es cuanto al fortalecimiento de las haciendas locales, para Rodolfo García del Castillo (2001) “es necesario considerar dos grandes perspectivas: primera, la que parte desde las definiciones generales de competencias y la asignación de recursos desde el centro, en donde las instancias federales determinan el flujo de recursos y otorgan lineamientos a las decisiones o incluso las definen unilateralmente; segunda, aquélla que considera la óptica desde los estados y municipios, como auténticos responsables ante la ciudadanía de la construcción de políticas públicas concretas” (pág. 103). Se buscará, entonces, explicar brevemente cada una de estas dos perspectivas a fin de

⁷ Lujambio, op. cit., p. 24. Sobre la reforma constitucional en México, Miguel Carbonell, Constitución, reforma constitucional y fuentes del Derecho en México, 3ª ed., México, IJ-UNAM, Porrúa, 2000, pp. 217 y ss.

entender más el actuar de la federación en México y cómo se ha venido dando este federalismo en nuestras entidades federativas y municipios.

Históricamente el municipio ha sido la institución más atrasada de todo el conjunto federal (Morales, 2005, pág. 476). A finales del siglo pasado, se realizaron dos reformas al artículo constitucional 115 (la primera en 1983 y la segunda en 1999), las cuales llevarían a los municipios de ser una instancia meramente administrativa a constituir una gubernativa.

La reforma de 1999 convierte el municipio en el tercer orden de gobierno por medio de la ampliación y exclusividad de competencias que antes tenían el carácter de concurrentes y el derecho de iniciativa en materia tributaria, entre otras medidas (Vera, 2004). A pesar de la envergadura de este cambio, la política de fortalecimiento del federalismo se vio reducida a una simple descentralización vía convenios, que va del gobierno federal a los estados y de éstos a los municipios. Esta política trata de transferir a los municipios por medio de la legislación federal secundaria, la operación de distintos programas y con nuevas responsabilidades y recursos.

De ahí que la reforma municipal no tenga hasta hoy el carácter de una evolución política, ya que los municipios no tienen forma de escapar a este centralismo local (Martínez, 2004, pág. 211) . Como bien se ha observado, la delimitación de su autonomía entra en conflicto con la esfera de competencias estatales, pues el municipio es la base misma de la división política y administrativa de los estados y por eso está sujeto a la autoridad legislativa de aquéllos (Morales, 2005, pág. 477).

El federalismo y las relaciones financieras.

Es necesario entender que las obligaciones que tienen las entidades federativas y municipios ante la ciudadanía son muy diversas y extensas en comparación a los recursos financieros con los que cuentan para hacer frente a estas obligaciones. Aunado a lo anterior se tiene por parte de estos entes la responsabilidad de satisfacer estas obligaciones que la ciudadanía demanda.

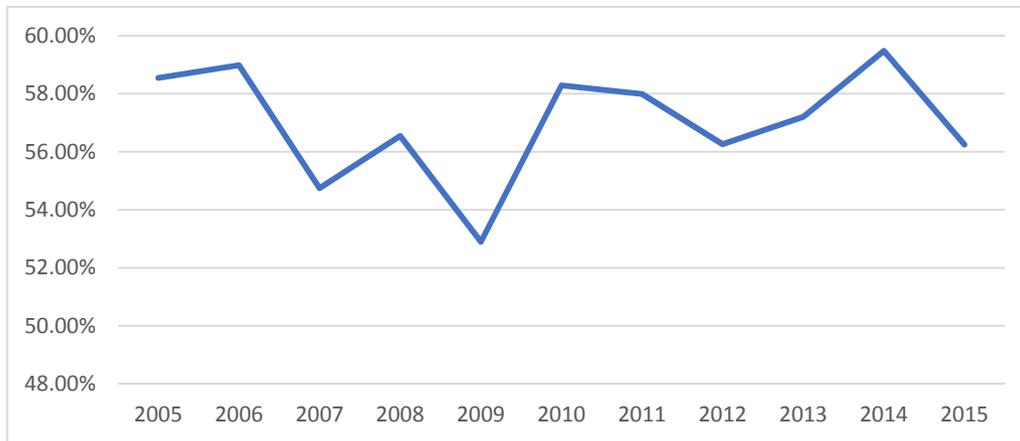
En México, durante las últimas décadas, se ha mostrado una dependencia de los recursos transferidos por la federación, es decir, desde el centro, debido a que la federación se ha visto en la necesidad de intervenir ante las evidentes crisis fiscales en las que han incurrido los gobiernos locales.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) (entendiéndose este sistema como aquel por medio del cual se establecen las competencias tributarias y se determinan los mecanismos para distribuir los ingresos entre federación, estados y municipios) buscó en un inicio aminorar las diferencias regionales, es decir, buscó establecer una equidad en la distribución de recursos. Este sistema buscó también evitar la doble tributación por parte de los contribuyentes nacionales; sin embargo, este modelo, que en un inicio buscó estos fines, paulatinamente se convirtió en un modelo de centralización de los recursos financieros, ya que la federación paso a ser quien concentraba, controlaba y distribuía estos recursos públicos, lo que generó una dependencia a estos recursos transferidos por la federación, debido a que, por unirse al pacto federal, las entidades federativas y los municipios se vieron limitados a la recaudación tributaria para generar ingresos propios como los impuestos, los derechos y los aprovechamientos (del Castillo , 2001).

Recuérdese que el SNCF concentra los montos recaudados de los impuestos federales, a fin de crear el Fondo Federal Participable, el cual es considerado por la federación para la elaboración del presupuesto federal. Estos recursos presupuestarios que asigna la federación a través del Presupuesto de Egresos de la Federación son entregados mayormente por medio de las participaciones y las aportaciones.

Se percibe que la integración del Fondo Federal Participable desde 2005 hasta 2015 ha mostrado una tendencia positiva, es decir, que ha creado una mayor “bolsa” destinada a generar transferencias a las entidades federativas y a los municipios que representan en promedio un 57.02% del total de los recursos federales. Esto se puede ver en la gráfica 1.

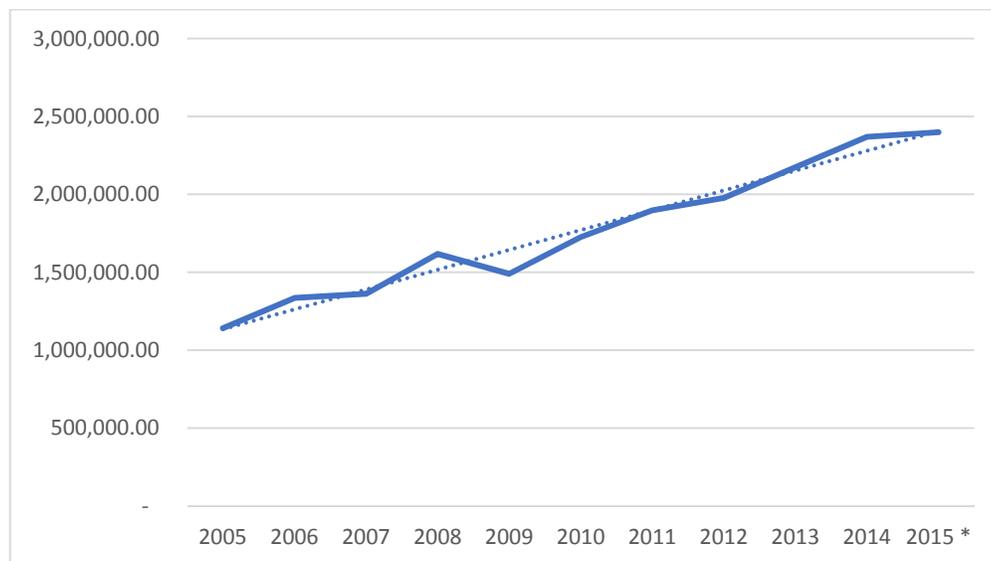
Grafico 5 Porcentaje del Fondo Federal Participable con relación al total de Ingresos de la Federación en México, 2005-2015.



Fuente: Elaboración propia con datos del portal <http://www.inafed.gob.mx/>

En este mismo tenor, se observa la gráfica correspondiente a la cantidad monetaria que se ha venido entregado a partir del 2005 al 2015 a las entidades federativas y municipios, es decir, a la cantidad monetaria que conforma el Fondo Federal Participable. Obsérvese esta tendencia en la gráfica 2.

Grafico 6 Total de Fondo Federal Participable en México, 2005-2015 (Millones de Pesos)



Fuente: Elaboración propia con datos del portal <http://www.inafed.gob.mx/>

A fin de dimensionar estas cantidades, no solo por medio de gráficas, se presenta un cuadro en el que se integra la recaudación federal participable, así como su fuente origen de estos recursos a primer nivel presupuestario

Tabla 5 Recaudación Federal Participable Anual en México 2005-2015 (Millones de Pesos)

RECAUDACIÓN FEDERAL PARTICIPABLE ANUAL											
(Millones de pesos)											
Concepto	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 *
TOTAL 1_/	1,140,359.1	1,335,092.5	1,360,872.8	1,617,725.8	1,490,248.0	1,725,613.8	1,896,974.2	1,977,153.1	2,173,882.3	2,369,102.1	2,398,689.5
Tributarios	801,876.3	887,792.2	965,151.5	905,581.9	1,119,362.4	1,240,222.9	1,259,702.1	1,305,084.5	1,539,501.6	1,776,711.8	2,084,473.4
Renta	380,127.5	446,352.2	515,209.4	549,614.2	527,810.4	617,530.8	712,073.2	751,844.2	895,540.6	967,344.4	965,629.1
Impuesto empresarial a tasa única 2_/	0.0	0.0	0.0	49,319.4	44,451.0	45,459.8	48,036.6	41,234.9	45,928.3	0.0	0.0
Impuesto a los depósitos en efectivo 3_/	0.0	0.0	0.0	19,710.1	17,567.7	11,856.0	-10,573.8	3,056.0	-5,012.3	0.0	0.0
Substituto de crédito al salario 4_/	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Valor agregado	314,165.0	381,200.1	406,902.0	471,183.5	407,814.0	496,051.8	513,149.3	584,791.6	555,248.1	667,831.8	711,673.2
Producción y servicios	51,190.8	-5,401.6	-5,811.1	-192,925.9	48,448.8	1,289.2	-73,731.5	-137,935.8	-9,844.8	99,276.3	345,545.0
Gasolinas federal 5_/	16,925.9	-42,374.7	-48,600.1	-245,319.4	-15,616.3	-77,155.9	-160,829.4	-230,057.2	-106,871.1	-46,659.5	185,916.5
Gasolinas estatal 6_/	0.0	0.0	0.0	5,842.9	18,481.1	21,341.4	21,055.2	20,611.9	19,965.1	23,585.4	26,367.8
Tobacos labrados	15,184.4	16,498.6	20,898.2	21,585.0	21,617.9	26,406.8	29,740.1	33,916.7	34,705.7	34,098.3	36,826.9
Bebidas alcohólicas	4,547.4	5,100.3	6,445.8	7,255.6	5,320.3	4,967.7	6,220.6	9,384.8	10,719.7	11,245.6	13,385.7
Cerveza y bebidas refrescantes	13,702.2	14,555.6	15,445.0	17,710.0	18,645.8	20,374.6	21,961.6	21,970.2	24,108.6	27,774.6	30,893.1
Refrescos	830.9	818.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Redes públicas de telecomunicaciones	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	5,354.6	8,010.2	6,155.9	7,503.7	7,287.1	6,639.4
Bebidas energizantes	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	110.1	81.9	23.6	21.5	11.2
Bebidas saborizadas	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0.0	18,599.0	21,454.7
Alimentos no básicos con alta densidad calórica	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0.0	13,340.7	15,983.7
Plaguicidas	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0.0	321.2	598.1
Carbón	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0.0	9,662.4	7,467.8
Comercio exterior	26,666.4	32,251.7	32,344.7	35,619.3	30,112.2	23,682.8	26,555.4	29,075.2	29,404.5	33,888.6	44,502.8
Importación	26,666.0	32,251.2	32,342.2	35,618.5	30,111.6	23,682.6	26,553.7	29,074.8	29,404.1	33,888.0	44,501.8
Exportación	0.4	0.5	2.5	0.8	0.6	0.2	1.7	0.5	0.4	0.7	1.1
Tenencia	15,297.8	18,831.6	20,263.7	21,180.0	20,462.0	19,088.8	16,385.2	3,021.3	1,367.0	804.0	686.4
Impuesto federal	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0.0	0.1
Impuesto estatal	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0.0	686.3
Aeronaves	36.0	22.5	17.3	17.7	14.2	-4.1	11.4	1.2	0.0	1.1	0.0
Resto 7_/	15,261.8	18,813.6	20,246.4	21,100.3	20,447.8	19,093.0	16,373.8	3,020.1	1,367.0	802.9	0.0
Venta de bienes y servicios suuntuarios	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Automóviles nuevos 8_/	5,611.1	6,438.1	7,259.6	6,727.7	5,807.0	6,518.8	6,982.8	7,857.7	8,326.3	8,578.7	9,448.4
Recargos y actualizaciones	9,345.5	7,760.1	8,483.7	11,270.8	17,728.1	17,345.8	19,169.8	19,918.4	15,926.8	19,561.7	20,292.5
Otros 9_/	-977.4	21.4	68.8	1,307.8	-2,585.5	-550.5	-1,149.2	-904.5	-1,400.0	-22,496.0	-15,586.7
Derechos de minería	449.6	334.1	430.7	1,666.5	1,746.8	1,949.7	2,804.3	3,125.4	4,017.0	1,922.2	2,282.8
Regularización de autos extranjeros	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Petrolieros	338,482.8	447,300.4	375,721.3	712,149.9	370,865.7	485,391.0	637,272.1	672,068.6	634,380.8	592,390.3	314,216.1
Fondo Mexicano del Petróleo 10_/	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	318,534.2
ISR de contratos y asignaciones	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	4,725.9
Rendimientos petroleros	0.0	1,609.3	3,715.2	4,245.1	6,211.1	2,468.8	3,039.1	558.9	3,191.8	0.0	0.0
Derechos sobre la extracción de petróleo	338,482.8	44,403.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Ordinario	331,979.3	43,158.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Adicional	6,503.5	1,244.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Derecho ordinario sobre hidrocarburos	0.0	394,439.2	365,657.2	692,378.0	354,792.8	469,290.6	611,379.2	650,455.4	613,406.0	578,726.7	-8,921.3
Derecho especial sobre hidrocarburos	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	6,702.4	1,680.0	4,872.8	6,033.7	4,662.5	2,864.7	11.1
Derecho adicional sobre hidrocarburos	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	148.7	510.6	3,080.9	3,569.7	2,357.0	697.0	20.4
Derecho ordinario sobre hidrocarburos para municipios 11_/	0.0	6,848.7	6,348.9	12,031.0	6,155.1	5,424.0	10,606.5	11,284.4	10,641.7	10,040.0	-154.8
Derecho especial sobre hidrocarburos para municipios 12_/	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	116.5	2,746.8	84.5	104.7	80.9	49.7	0.2
Derecho adicional sobre hidrocarburos para municipios 13_/	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	8.9	53.4	61.9	40.9	12.1	0.4
Fondo de Extracción de Hidrocarburos 14_/	0.0	0.0	0.0	3,489.8	2,349.1	3,252.3	4,155.6	0.0	0.0	0.0	0.0

1_/ Los datos del presente cuadro difieren de las cifras de recaudación contenidas en los demás apartados de este reporte, porque de acuerdo con lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal las cifras corresponden a la información utilizada para el pago provisional de participaciones de enero-junio (recaudación del primer ajuste cuatrimestral enero-abril y abril-junio de 2015), excepto las cifras consignadas en los renglones de tenencia resto y automóviles nuevos que corresponden al monto reportado como autoliquidable por las propias entidades federativas en enero-junio.

2_/ El Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU) se derogó a partir de enero de 2014, para fines de comparación entre 2013 y 2014 la recaudación de este tributo se incluye en el renglón de Otros.

3_/ El Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE) se derogó a partir de enero de 2014, para fines de comparación entre 2013 y 2014 la recaudación de este tributo se incluye en el renglón de Otros.

4_/ El Impuesto Substituto de Crédito al Salario se derogó a partir de enero de 2004.

5_/ A partir de 2015 y con base en las modificaciones al Régimen Fiscal de Pemex, los IEPs de gasolina del Artículo 2-A Fracciones I y II de la Ley del IEPs, se incorporan dentro del renglón de ingresos tributarios como gasolinas federal y gasolinas estatal, respectivamente. Para fines de comparación, la información histórica de referencia, que se incluyó hasta 2014 en el rubro de ingresos petroleros, se considera en ingresos tributarios.

6_/ A partir de 2015 y con base en las modificaciones al Régimen Fiscal de Pemex, los IEPs de gasolina del Artículo 2-A Fracciones I y II de la Ley del IEPs, se incorporan dentro del renglón de ingresos tributarios como gasolinas federal y gasolinas estatal, respectivamente. Para fines de comparación, la información histórica de referencia, que se incluyó hasta 2014 en el rubro de ingresos petroleros, se considera en ingresos tributarios.

7_/ Se refiere a los accesorios del Impuesto Federal sobre Tenencia o Uso de Vehículos que se derogó a partir del 1° de enero de 2012 (DOF 21-XII-2007), que es recaudado y autoliquidado por las entidades federativas.

8_/ Incluye el Fondo de Compensación del ISAN.

9_/ Fracción IV del artículo 1o de la Ley de Ingresos de la Federación: Contribuciones no comprendidas en las fracciones precedentes causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o de pago.

10_/ Se refiere al Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.

11_/ Corresponde a la aplicación del factor 0.0148 por ciento a la recaudación obtenida por el Derecho Ordinario Sobre Hidrocarburos.

12_/ Corresponde a la aplicación del factor 0.0148 por ciento a la recaudación obtenida por el Derecho Especial Sobre Hidrocarburos.

13_/ Corresponde a la aplicación del factor 0.0148 por ciento a la recaudación obtenida por el Derecho Adicional Sobre Hidrocarburos.

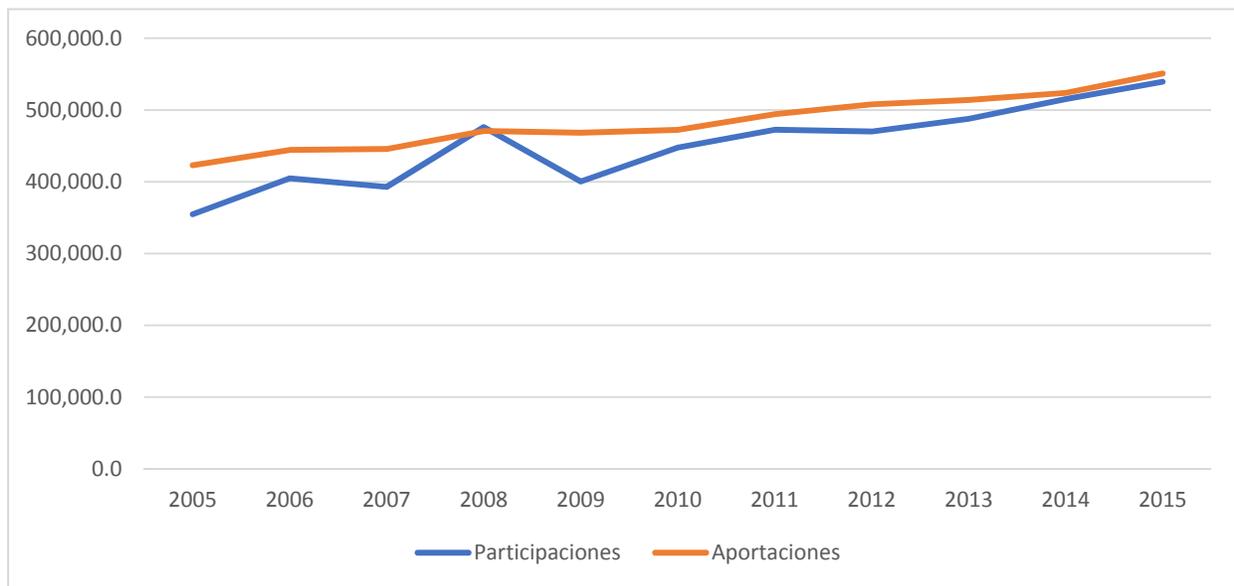
14_/ Corresponde a la aplicación del factor de 0.6 por ciento a la recaudación obtenida por el Derecho Ordinario Sobre Hidrocarburos que se distribuye a las entidades federativas conforme a lo señalado en el artículo 4o-B de la Ley de Coordinación Fiscal.

* Cifras preliminares acumuladas al mes de diciembre.
Nota: Las sumas parciales y las variaciones pueden no coincidir debido al redondeo.
FUENTE: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, www.shcp.gob.mx, consultado el 26 de febrero de 2016.

De esta cantidad monetaria que conforma el fondo federal participable, los recursos del ramo 028 (Participaciones) y del ramo 033 (Aportaciones) por el periodo 2005 al 2015 representan en

promedio el 54.49% del total de esta “bolsa”. Se puede apreciar el aumento anual que tienen estos recursos y la relevancia que en las haciendas estatales y municipales tiene el mismo. Puede apreciarse esta tendencia en la gráfica 3:

Grafico 7 Participaciones y Aportaciones pagadas en México del 2005 al 2015 (cifras en millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con datos del portal <http://www.inafed.gob.mx/>

Estos recursos se distribuyen a los estados vía las llamadas participaciones, tomando en cuenta criterios establecidos. Así, el 45.17% del fondo se distribuye en función de la población de la entidad con relación al total nacional, otro 45.17% de acuerdo a los montos recaudados por las entidades (básicamente impuestos sobre autos nuevos, tenencia e impuestos especiales sobre producción y servicios) y el 9.66% restante se fija tomando en consideración la relación inversa de las partidas anteriores. En un segundo momento, los gobiernos estatales reparten por obligación legal al menos el 20% de las participaciones recibidas a sus municipios. En esta distribución hacia los municipios no existe en el país una homogeneidad de criterios.

En palabras de Arturo del Castillo (2001): “Aun con las reformas planteadas en el Nuevo Federalismo, la distribución inequitativa de los fondos gubernamentales continúa relegando a los niveles locales de gobierno, pues genera dificultades, al obstruir la capacidad de los estados para asumir sus compromisos en la búsqueda del desarrollo y obstaculiza la posibilidad de una verdadera autonomía municipal. De hecho, prácticamente se ha cerrado la posibilidad de hacer inversión para una buena parte de los municipios y estados del país, pues la inversión depende de la Federación a través de sus programas” (pág. 109).

Es decir, en el caso de las inversiones en infraestructura en ocasiones esta ha tenido que ser financiada por medio de la deuda, lo cual ha generado un sobre endeudamiento, muestra de los problemas en la capacidad de pago, así como de problemas financieros y posteriores apalancamientos presupuestarios y, por ende, de una menor libertad de asignación presupuestaria.

Al no tener capacidad para crear infraestructura se entra en este ciclo de endeudamiento que, aun con los procesos de renegociación, coloca una traba muy clara a las capacidades reales de actuación, tanto de estados como de municipios.

Si bien es cierto la manera de distribuir los recursos por parte de la federación a las entidades federativas y a los municipios, se ha ayudado a una mayor autonomía en los entes estatales y municipales. Esto no se ha dado de manera equitativa y mucho menos buscando el mejoramiento, mejoramiento entendido como un incentivo para que las haciendas estatales y municipales busquen recaudar más recursos y depender en menor proporción de los recursos federalizados transferidos.

Todo esto ocasiona problemas, sobre todo en el ámbito de inversiones en infraestructura, la cual se ve limitada por la cantidad transferida a las entidades estatales y municipales, quienes encuentran la respuesta a esta limitación por medio de la contratación de deuda, lo que a la larga aminora más su capacidad operativa y de autonomía.

3.2.- Conceptualizaciones del FAISM.

En este apartado se hablará de los conceptos federalismo y pobreza, conceptos que si bien son generales hay que entender desde el punto de vista del FAISM. Entender estos conceptos y cómo influyen en el ejercicio de estos recursos es objeto de esta investigación.

3.2.1 El federalismo: el caso del FAISM

En este apartado se buscará explicar la conceptualización que este fondo de aportaciones tiene con relación a la pobreza, debido a que este fondo municipal se “etiqueta” con la finalidad de combatir a la pobreza por medio de la construcción de infraestructura que beneficie directamente a la población en ese estado.

La descentralización de la federación en cuanto a las facultades y atribuciones conlleva la puesta en marcha del federalismo hacendario, el cual se refiere a las potestades en materia tributaria con que cuentan las entidades federativas y los municipios. Hasta el año de 1947 estas potestades no estaban claramente definidas. En este año se optó por adoptar un esquema de coordinación fiscal entre los distintos niveles de gobierno. En este esquema las entidades federativas cedieron la posibilidad de cobrar impuestos a la federación, quien retribuiría esta cesión por medio de la entrega de una participación del monto recaudado. Este sistema continuó evolucionado hasta que en 1980, cuando con la promulgación de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), se homologa la manera en la cual se entregarían los recursos por parte de la federación hacia las entidades federativas y los municipios.

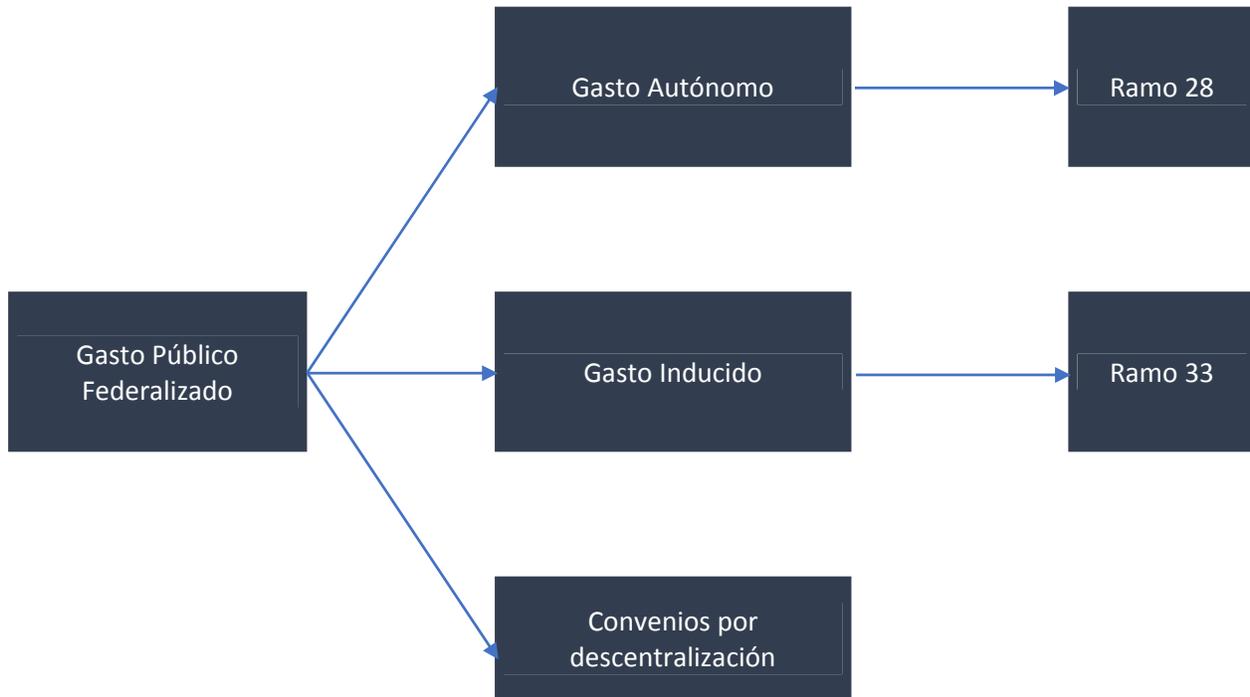
La evolución continúa desde la década de los 80 hasta la década de los 90 en que comienza a generarse un cambio para crear los gastos públicos “federalizados” y para el uso de los mismos a fines específicos, de aquí que se les conozca coloquialmente este tipo de recursos como “etiquetados”. El “gasto federalizado” es conocido como el gasto que el gobierno federal transfiere

hacia y a través de las entidades federativas. En la actualidad este gasto federalizado está conformado por:

- a) Ramo 28 – Participaciones a Entidades Federativas y Municipios
- b) Ramo 33 – Aportaciones Federales para Entidades Federales y Municipios
- c) Ramo 39 – Programas de Apoyo para el Fortalecimiento de Entidades Federativas (Incorporado a partir de 2008 al ramo 33 como octavo Fondo de Aportaciones)
- d) Ramo 25 – Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos
- e) Ramo 23 – Previsiones Salariales y Económicas
- f) Convenios por descentralización y por excedentes petroleros (Díaz M. , 2012, pág. 36).

Estos ramos quizás parecen complicados, pero en realidad son de muy fácil entendimiento. Se verá entonces en el siguiente gráfico como está conformada la estructura del gasto público federalizado. Por un lado, el gasto autónomo se refiere a los recursos de libre presupuestación tanto para las entidades federativas como para los municipios, y, por otro, que el gasto inducido se refiere a aquellos recursos federalizados transferidos que si bien es cierto son entregados a las entidades federativas y a los municipios tienen un fin específico y solo podrán presupuestarse para los fines que la federación previamente haya establecido en la Ley de Coordinación Fiscal. Véase el cuadro:

Grafico 8 Estructura del gasto público federalizado



Fuente: Elaboración propia

De acuerdo con la Auditoría Superior de la Federación (Auditoría Superior de la Federación, 2007, pág. 23), la descentralización de facultades y recursos a municipios enfrentan tres obstáculos principales:

- 1) Marco jurídico ambiguo
- 2) Responsabilidad política limitada
- 3) Cultura administrativa insuficiente

El recurso en investigación es el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal. Está ubicado como un gasto inducido para un fin específico. En resumen, el federalismo mexicano en materia presupuestaria vino a promover un mayor empleo de recursos por parte de las haciendas estatales y municipales, tratando de liberar en cierto modo la dependencia de las entidades federativas y los municipios a los recursos públicos; sin embargo, este federalismo no consideró el

fortalecimiento de las haciendas en estas instancias de gobierno, lo que se ha reflejado en desinterés para obtener mayores recursos propios.

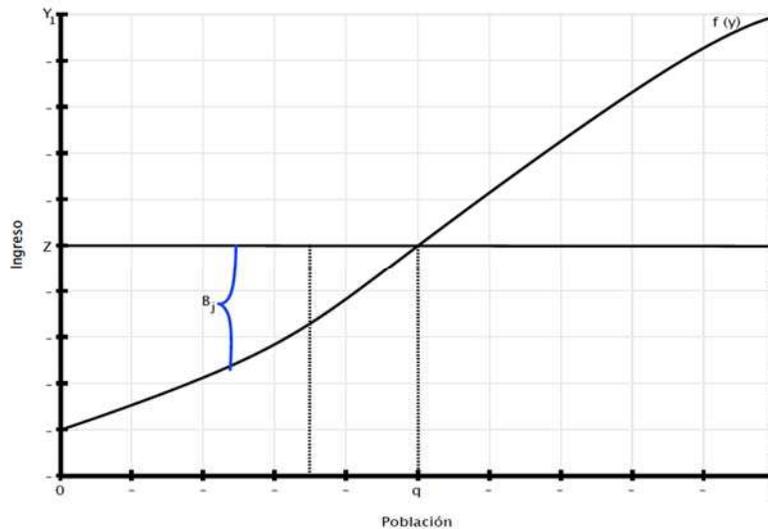
3.2.2 La pobreza para el FAISM

La entrega de los recursos FAISM establecidos en la LCF se llevan a cabo a partir de la lógica de una conceptualización previa de una línea de pobreza (z), definida por un ingreso mínimo necesario para la obtención de los bienes necesarios para cubrir sus necesidades, por lo que todas las personas que se encuentren por debajo de esta línea se considera que no satisfacen sus requerimientos básicos. Esa “línea de pobreza” se compara contra los ingresos de los individuos (y_i) que se entienden como los ingresos per cápita de los hogares.

En el gráfico 9 se puede graficar en el eje X a toda la población de nuestro país, teniendo en la esquina izquierda a los más pobres, aumentando paulatinamente hasta el extremo derecho en el que se sitúa la población más rica. El área bajo la curva $f(y)$ es la suma de los ingresos de todos los individuos. Dicho de otra manera, es en esta curva en la que encontramos el total del ingreso nacional.

La población que se encuentran desde el origen y hasta la mitad del gráfico, es decir, en el punto q se ubican las personas en situación de pobreza; recordando que n se trata del número total de la población. A partir de estos elementos se puede construir un primer indicador, el cual es conocido como el índice de magnitud de la pobreza (H), este nos muestra el porcentaje de personas cuyos ingresos se encuentran por debajo de la línea de pobreza y por ende no son capaces de cubrir sus necesidades.

Grafico 11 Brecha de Pobreza



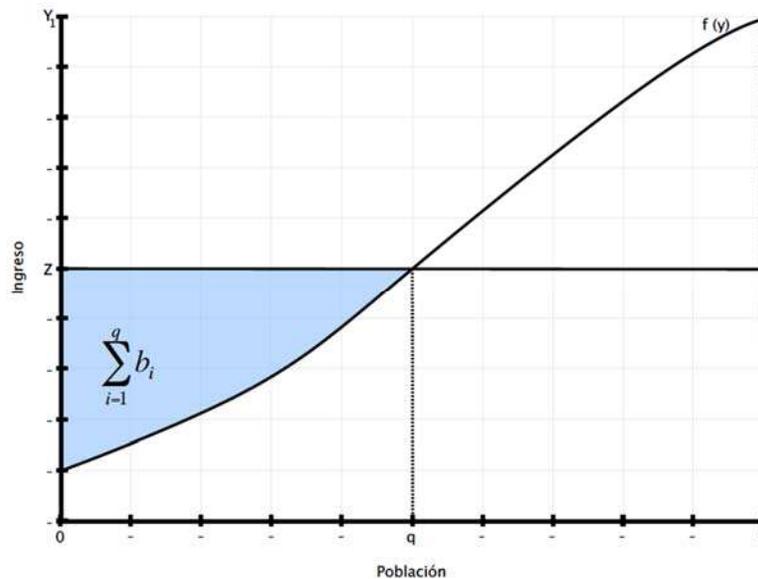
Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley de Coordinación Fiscal.

Al realizar la operación aritmética de la suma de las brechas de pobreza de toda la población sujeta a medición se obtendrá como resultado el monto de recursos necesarios para la eliminación de la pobreza, del país sujeto al estudio. Este monto se puede apreciar gráficamente en el área comprendida entre $f(y)$ y la línea de pobreza (z), del origen hasta q . De tal manera que:

$$\sum_{i=1}^q b_i$$

Si se suman las brechas normalizadas y son divididas entre el total de personas pobres del país, obtendremos la intensidad de la pobreza (B), el cual es el porcentaje promedio de déficit de ingresos de un individuo pobre respecto a la línea de pobreza.

Grafico 12 Intensidad de la Pobreza



Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley de Coordinación Fiscal.

$$B = \frac{1}{q} \sum_{i=1}^q b_i$$

Para Levy (2000, pág. 84) una medición apropiada de la pobreza involucra a la magnitud y a la intensidad de la pobreza. Derivado de lo anterior, se requiere obtener el producto de B y H , este es conocido como el Índice Foster-Greer-Thorbecke (IFGT).

$$IFGT = H * B = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q b_i = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \frac{z - y_i}{z}$$

El IFGT está integrado por la división de las brechas normalizadas de pobreza entre la población total. Habrá que reflexionar en el sentido de que no todas las personas en condiciones de pobreza cuentan con el mismo ingreso, por lo que la manera en la que está distribuida la pobreza no es homogénea. De aquí que esta circunstancia sea conocida como la severidad de pobreza, que no es otra cosa que la desigual distribución del ingreso entre los pobres.

Para obtener la severidad de la pobreza se ponderan las brechas de pobreza entre las personas más pobres, elevando al cuadrado la brecha normalizada de pobreza de cada individuo, para posteriormente adicionar esta y dividirla entre la población total.

$$IFGT2 = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q b_i^2 = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left[\frac{z - y_i}{z} \right]^2$$

Este índice es conocido como ajuste del IFGT, indicada con un numeral 2 debido a que este índice es capaz de desagregarse a nivel estatal y municipal, generando un conjunto de ponderadores como:

- Identificando el peso relativo de la localidad en la población total
- El cociente del IFGT local respecto al nacional

Al ponderar estos indicadores suman uno, por lo que son la base para desagregar localmente un monto presupuestal para el combate a la pobreza. Por ello es utilizado en la LCF para la distribución de los recursos FAISM.

3.2.3 Índices de carencias.

Levy (2000, pág. 85) nos habla del índice de carencias conformados por los promedios ponderados de indicadores del incumplimiento mínimo de bienestar. Estos indicadores para la LCF son:

- Población mayor de 15 años que es analfabeta
- Población mayor de 15 años sin primaria completa
- Ocupantes de viviendas sin agua potable
- Ocupantes de viviendas sin drenaje
- Ocupantes de viviendas sin luz eléctrica
- Ocupantes de viviendas con piso de tierra

- Población que habita en condiciones de hacinamiento (Calderón, Las políticas públicas y el combate a la pobreza, 2009)

En conclusión, el federalismo en México vino a cambiar la manera en la que se han distribuido las corresponsabilidades desde la federación a las entidades federativas y a los municipios. Este avance, si bien es cierto ha sido lento, se ha reflejado en una mayor participación de todos los sectores sociales en nuestro país, ya que se han comenzado a dar pasos importantes por parte de la federación hacia un gobierno abierto al escrutinio social.

En el aspecto presupuestario se puede hablar que el gobierno federal consideraba que las haciendas estatales y municipales contaban con los recursos administrativos suficientes para el manejo de los montos transferidos, así como las responsabilidades de información y transparencia que estos recursos implican. Aunado a lo anterior las reformas a las legislaciones tanto federales como estatales suponen que se tiene una autonomía en los municipios (artículo 115 de la CPEUM); sin embargo, esta autonomía no considera todos los lineamientos y requisitos tanto administrativos, contables y de gestión que implican los recursos del ramo 33 en las haciendas municipales.

Hasta nuestros días se han estado buscando los medios para el fortalecimiento de las haciendas municipales, así como reforzar la inexperiencia de los municipios en el uso (presupuestación y ejecución de obras y acciones) de recursos para un fin específico, como es el caso del FAISM, que busca para este fin la participación de todos los sectores de la sociedad al crear una “cultura en el servicio público” mediante la cual se permita una elección de las obras que se ejecutarán en sus municipios.

El estado mexicano busca la mejor manera para combatir a la pobreza. Por un lado, por medio de la transferencia de recursos a las entidades federativas y los municipios y, por el otro, la construcción de infraestructura encaminada a la mitigación de los indicadores multidimensionales de la pobreza de CONEVAL.

Comentarios finales.

Sen dice que la pobreza no es tan simple como una falta de distribución de la riqueza, es mucho más complicada que un simple nivel económico capaz de satisfacer una canasta básica. Para Sen las capacidades comprenden todo lo que permita a las personas estar bien nutridas, aprender a escribir y a leer, ello con el fin de formar parte de la vida normal en la comunidad que se desenvuelven (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1997).

Sen habla de que las necesidades básicas en un hombre son imprescindibles y de que estas, sin embargo, forman parte de las capacidades, asimismo de que las capacidades son algo más amplio, ya que estas se tratan de número de opciones que tienen las personas, así como la libertad de elección que pudieran tener sobre las opciones con las que cuentan. Se trata, entonces, de las opciones y las elecciones a las que los individuos puedan acceder para lograr su bienestar (Sen, Desarrollo y Libertad, 2000).

México adopta parte de esta visión a fin de establecer la manera por medio de la cual se visualiza la pobreza, primero generando una definición de pobreza y siguiendo el establecimiento de los indicadores que midan a la pobreza desde un aspecto multidimensional y, segundo, generando políticas públicas para el combate a la pobreza, las cuales van desde los programas universalistas hasta los programas focalizados.

Es en los inicios de los programas focalizados que el gobierno mexicano inicia la implementación del federalismo para buscar la coparticipación de responsabilidades de los gobiernos estatales y municipales respecto de las políticas públicas generadas en la federación.

En sus inicios el federalismo defendía las potestades de cada uno de los niveles de gobierno a fin de que estos ayuden no solo a implementar, sino a la creación y perfeccionamiento de las políticas federales. Se busca en todo momento que los fines establecidos en la agenda pública se vean materializados en la búsqueda del bienestar social.

En la practica el federalismo se ha visto limitado a la simple emisión de políticas del centro, emisión de reglas de operación y transmisión de recursos a las entidades federativas. Por otro lado, las entidades federativas y los municipios se limitan a la firma de convenios y a la administración de los recursos federalizados transferidos bajo las reglas de operación preestablecidas, perdiendo la esencia principal de lo que el federalismo buscaba.

En este tenor, el gobierno federal buscó transferir recursos a las entidades federativas y a los municipios para el mejoramiento de los indicadores de pobreza por medio de la construcción de obras de infraestructura, como en el suministro de agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica del sector salud, infraestructura básica del sector educativo, mejoramiento de vivienda y mantenimiento de infraestructura.

Es en este punto donde el combate a la pobreza y el federalismo se unen en una política pública que se plasma en la agenda, en las metas nacionales y en los ejes transversales, principalmente en el la meta México incluyente, con la que se busca el combate a los sectores vulnerables de la población en nuestro país.

Los teóricos no han podido encontrar una relación directa en cuanto al combate a la pobreza y la construcción de infraestructura; sin embargo, al ser considerada como parte de la política pública para el combate a la pobreza, es necesario conocer si la implementación de esta política en el municipio de Morelia ayuda a mitigar los indicadores de pobreza para las ZAP en dicho municipio.

III.- Trabajo de campo.

3.1.- Universo y muestra

Esta investigación contará con dos universos dado que el fenómeno a investigar tiene dos grandes vertientes. Por un lado, la población beneficiaria de los recursos FAISM y, por el otro, el ejecutor de estos recursos federalizados transferidos. Será necesario, por tanto, dividir el universo y la muestra en dos grandes bastiones, a través de ellos se analizará el impacto que tiene el uso de los recursos FAISM en el combate a la pobreza.

3.1.1. Población beneficiaria.

La población beneficiaria de los recursos FAISM es seleccionada en conformidad con los lineamientos generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social. En este lineamiento se establecen los mecanismos, procedimientos y responsabilidades que deben seguir las entidades, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal para la operación eficaz y eficiente del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal.

El lineamiento en su título segundo de nombre “operación del FAIS” dice que: “los recursos del FAIS deberán beneficiar directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), y en las Zonas de Atención Prioritaria (ZAP)⁸”.

En este sentido, dice en su numeral 2.2 “Uso de los recursos del FAIS” que:

⁸ Las ZAP's son definidas y conformadas según lo establece el artículo 29 de la Ley General de Desarrollo Social

“Las entidades, municipios y DTDF deben utilizar los recursos del FAIS para la realización de obras y acciones que atiendan prioritariamente las carencias sociales identificadas en el Informe Anual.

Para ello, las entidades, municipios y DTDF deben incorporar a su plan de desarrollo estatal y municipal o de las DTDF, la información contenida en el Informe Anual, el cual permite identificar qué indicadores de situación de pobreza y rezago social son prioritarios de atender para mejorar el bienestar de las comunidades”.

Se puede percibir que los lineamientos del FAIS, que son aplicables de la misma manera a los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, dan, por un lado, un peso importante para el ejercicio de los recursos FAISM a las ZAP y, por el otro, al Informe Anual (este último a tal grado que deberá integrarse al plan municipal de desarrollo).

3.1.1.1. Universo de la población beneficiaria.

A partir de este análisis el universo seleccionado para este estudio surge del Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2015, dado que por norma ahí es donde deberán concurrir recursos FAISM.

En este sentido, el Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2015, muestra la siguiente información que conforma el universo de nuestra investigación:

Ilustración 1 Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social en Morelia, 2015.

ZAP urbanas ⁹											
Localidad	Clave ZAP urbana	Viviendas									
		Con piso de tierra	Con un solo cuarto	Sin electricidad	Sin agua entubada	Sin excusado	Sin drenaje	Sin ningún bien	Sin refrigerador	Sin lavadora	Habitadas
Morelia	4845	191	125	14	318	20	224	22	151	204	322
Morelia	275A	49	49	3	92	28	23	0	34	56	92
Morelia	4652	4	7	3	27	5	25	0	12	15	27
La Aldea	4934	38	14	0	67	2	38	0	21	26	71
Morelia	2764	77	69	6	156	7	52	0	55	87	157
Morelia	3847	18	12	0	52	2	47	0	16	19	52
La Aldea	492A	17	13	6	42	6	45	0	16	25	57
La Aldea	4898	90	55	0	170	5	85	4	51	81	186
Morelia	3353	98	79	5	287	8	186	8	88	154	303
Morelia	4830	252	136	17	264	31	212	7	171	269	509

Fuente: Elaboración de SEDESOL con base en información del INEGI y CONEVAL.

De lo anterior se consideraron las ZAP ubicadas en la ciudad de Morelia. Con ello queda el universo de la siguiente manera:

Cuadro 1 Informe de las ZAP urbanas de Morelia, 2015.

Clave ZAP Urbana	Viviendas									
	Con piso de tierra	Con un solo cuarto	Sin electricidad	Sin agua entubada	Sin excusado	Sin drenaje	Sin ningún bien	Sin refrigerador	Sin lavadora	Habitadas
4845	191	125	14	318	20	224	22	151	204	322
275 ^a	49	49	3	92	28	23	0	34	56	92
4652	4	7	3	27	5	25	0	12	15	27
2764	77	69	6	156	7	52	0	55	87	157
3353	98	79	5	287	8	186	8	88	154	303
4830	252	186	17	264	31	212	7	171	269	509

Fuente: Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2015. Elaboración propia.

Se pueden establecer los siguientes criterios de selección:

1. Se selecciona el municipio de Morelia, Michoacán, puesto que es el municipio que más recursos ha recibido en el estado desde 1998 al 2015. Ha recibido la cantidad de 1 mil 251 millones 916 mil 727 pesos durante el transcurso de estos 17 años,
2. Se considerará en este trabajo que el Municipio de Morelia ha aplicado los Lineamientos generales de Operación para invertir los recursos del FAISM. En este sentido, se considera que ha aplicado el 60% de los recursos en las ZAP urbanas,
3. Se considerará el Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2015, en el que se establecen las 6 principales ZAP urbanas, las cuales conforman el universo de la investigación.

El universo de esta investigación estará conformado de conformidad a **las 6 ZAP urbanas** ubicadas en la ciudad de Morelia, cuya población total es de **5 mil 577 habitantes**. Se describen a continuación:

Cuadro 2 Población de las ZAP urbanas de Morelia

Nombre de la localidad	Clave de la ZAP urbana	Folio de la ZAP urbana	Población total
MORELIA	275 ^a	160530001275 ^a	344
MORELIA	2764	1605300012764	700
MORELIA	3353	1605300013353	1,188
MORELIA	4652	1605300014652	105
MORELIA	4830	1605300014830	1,923
MORELIA	4845	1605300014845	1,317
Total de población en las ZAP			5,577

Fuente: elaboración propia con datos del informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2015

Aquí se da cuenta de que la información de la pobreza ya cuenta con sistemas metodológicos bien definidos y estructurados. Por esta razón, se emplearán las mediciones de la pobreza que CONEVAL proporciona, ya que cuentan con un bagaje metodológico que es aplicado para obtener esta información. Por otro lado, estas mediciones son empleadas para la entrega de los recursos federalizados transferidos del ramo 33. Resulta fundamental retomar estas cifras para entender cómo repercute este recurso en la reducción de la pobreza.

3.1.1.2. Muestra de la población beneficiaria.

En los criterios de selección de la muestra se debe mencionar que el grado de confianza empleado para el instrumento (escala Likert) se trata del porcentaje de seguridad que existe para generalizar los resultados obtenidos. En otras palabras, el tener un 100% de confianza querrá decir que no existe ninguna duda para generalizar los resultados obtenidos. Si bien es cierto que esta situación sería la más deseable, implica estudiar la totalidad de los casos de la población. En esta investigación no es posible realizar una muestra del 100% debido a los altos costos que esta actividad conllevaría (en tiempo y monetarios). Estos costos son limitados para efectuar esta investigación. Considerando esta limitación, se deberá entonces proceder a contar con un porcentaje de confianza inferior. Comúnmente se busca una confianza del 95% en la aplicación del instrumento en la investigación (Namakforoosh, 2005).

El porcentaje de error habla de la probabilidad latente de elegir una hipótesis que sea falsa como si fuera verdadera, o bien, de la elección de una hipótesis que sea verdadera como si fuera falsa. En este orden de ideas, si se quiere eliminar el riesgo del error y considerarlo como 0% se deberá, entonces, elegir una muestra del 100%.

Sin embargo, por las causas anteriormente expuestas resulta imposible la elección de la totalidad de la población. Por ello, conviene correr un cierto riesgo de equivocarse. Posterior al establecimiento del grado de confianza y el porcentaje de error, en este caso 95% y 5% respectivamente, se procederá a establecer el tamaño de la población, luego el procedimiento de Muestreo Aleatorio Simple (MAS) en el que se determina lo siguiente:

Ecuación 1 Determinación de la muestra

$$n = \frac{k^2 pqN}{[e^2(N - 1)] + k^2 pq}$$

Donde:

n = el tamaño de la muestra

k = el nivel de confianza

p = la variabilidad positiva

q = la variabilidad negativa

N = el tamaño de la población

e = la precisión o el error

Por medio de la aplicación de esta fórmula se estará en posibilidades de llevar de manera más ágil el tiempo para la aplicación y desarrollo de una investigación. Por esta razón debe explicarse la manera en la que se desarrollará esta fórmula:

Entiéndase primero que *p* y *q* son complementarios. Dicho en otras palabras, la sumatoria de ambas es igual a la unidad: $p + q = 1$. *p* se trata de la proporción esperada y *q* se trata de la diferencia entre la proporción esperada menos la unidad, en esta investigación se optó por la asignación para

P de 0.5 debido a que no se conocen investigaciones previas en este tema, por lo que al tener esta limitación el investigador se ve en la necesidad de asignar un valor estimado. En este caso se busca que el porcentaje de confianza sea de 95%, de esta manera la confianza o el porcentaje de confianza es el porcentaje de seguridad que existe para generalizar los resultados obtenidos (Namakforoosh, 2005).

Como ya se había mencionado, para esta investigación se tomará un grado de confianza en un porcentaje 95. De esta manera se asegura de que el valor esté dentro de la media de la población de la muestra. Su valor en la fórmula es de 1.96 para dicho porcentaje. Entonces, para determinar el muestreo aleatorio simple con un grado de confianza del 95% en la población en situación de pobreza en los principales 6 ZAP urbanos de Morelia, Michoacán, a través del muestreo aleatorio simple, sería de la siguiente manera:

$$n = \frac{k^2 pqN}{[e^2(N - 1)] + k^2 pq}$$

$$n = \frac{(1.96)^2(0.5)(0.5)(5,577)}{[(5)^2(5,577 - 1)] + (1.96)^2(0.5)(0.5)}$$

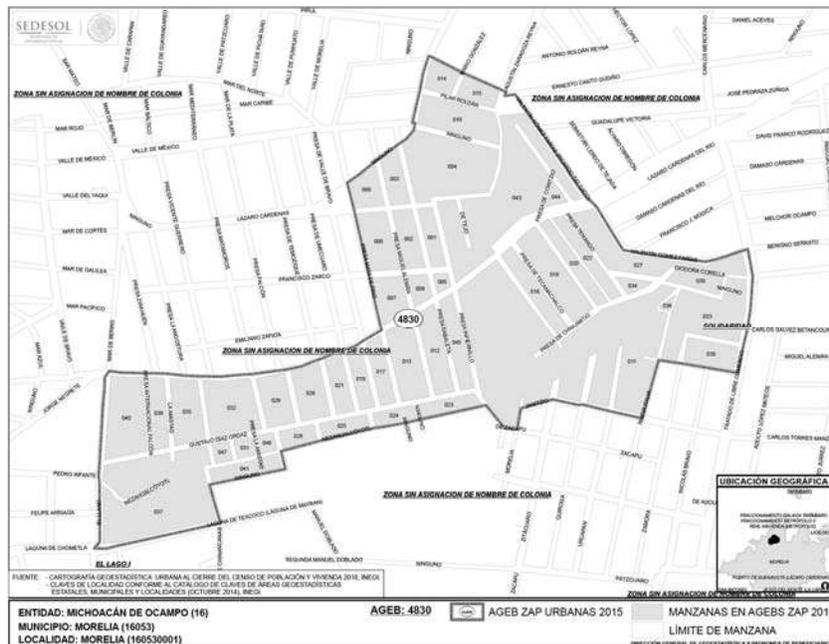
$$n = 359$$

Una vez determinada la muestra se procederá a distribuir proporcionalmente las encuestas en las diferentes ZAP. Queda de la siguiente manera:

Cuadro 3 Distribución de las encuestas por ZAP urbana

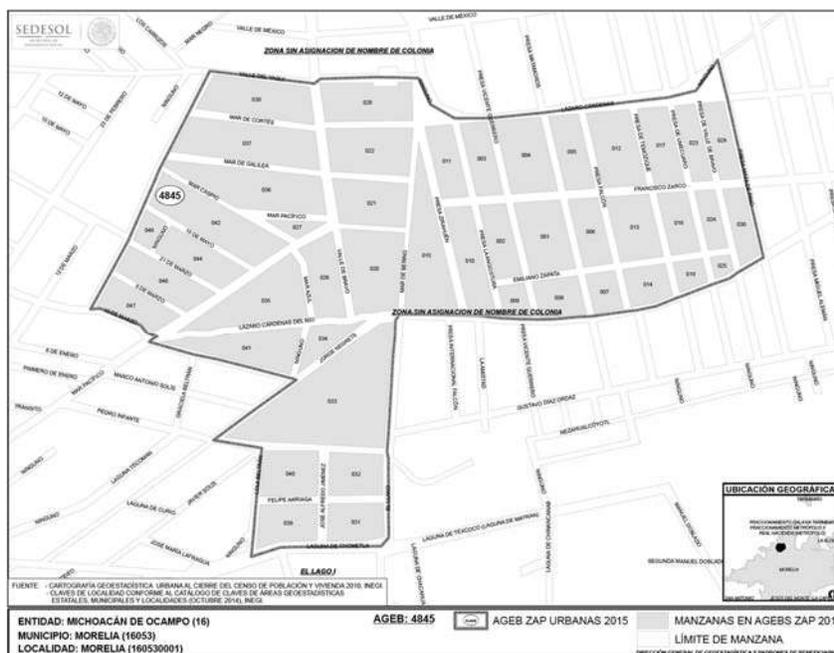
Nombre de la localidad	Clave de la ZAP urbana	Folio de la ZAP urbana	Colonia	Población total	Porcentual de población	Encuestas a aplicar
MORELIA	275A	160530001275A	Ciudad Jardín	344	6%	21.00
MORELIA	2764	1605300012764	Ciudad Jardín	700	13%	46.00

Ilustración 3 Zona de Atención Prioritaria 4830



121 encuestas en la ZAP 4830,

Ilustración 4 Zona de Atención Prioritaria 4845



87 encuestas en la ZAP 4845,

Ilustración 5 Zona de Atención Prioritaria 3353



75 encuestas en la ZAP 3353;

Ilustración 6 Zona de Atención Prioritaria 2764



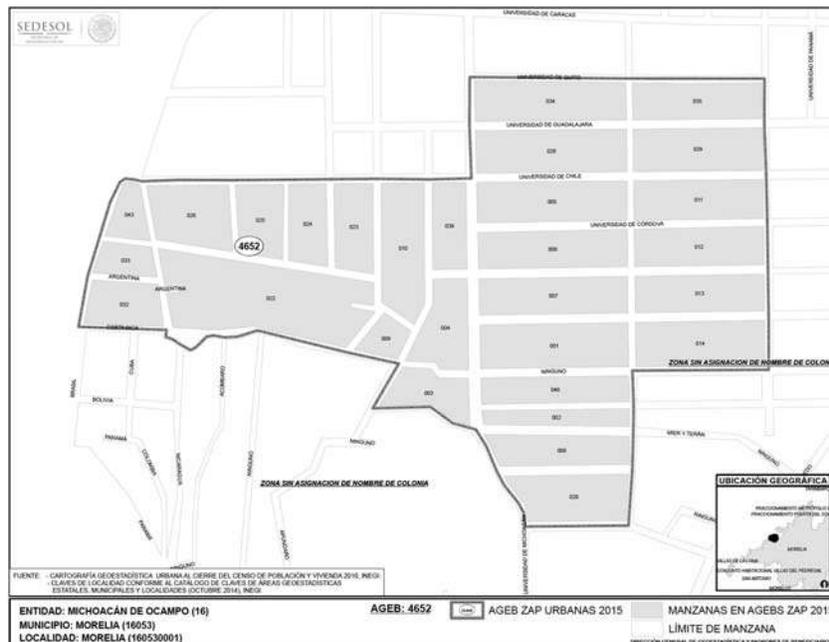
46 encuestas en la ZAP 2764;

Ilustración 7 Zona de Atención Prioritaria 275A



21 encuestas en la ZAP 275A y;

Ilustración 8 Zona de Atención Prioritaria 4652



9 entrevistas en la ZAP 4652.

3.1.2. Ejecutor de los recursos FAISM.

El otro lado aspecto a investigar se encuentra en el ejecutor de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, el cual es el responsable de la administración y ejecución de las obras y acciones que se financiarán con estos recursos. El municipio de Morelia deberá apegarse a los lineamientos generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.

En este lineamiento se establecen los mecanismos, procedimientos y responsabilidades que deben seguir las entidades, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal para la operación eficaz y eficiente del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal

Con este orden de ideas se analizarán las obligaciones establecidas en el título segundo, numeral 2.3 “Proyectos FAIS”, en el que se dice que el municipio deberá invertir en las ZAP urbanas “...por lo menos una proporción de los recursos del FISMDf, igual a la que resulta de dividir la población que habita en la ZAP urbana entre la población en pobreza extrema del municipio...”.

Aunado a lo anterior, el numeral 2.3.1, “Clasificación de los proyectos del FAIS”, establece que el municipio deberá “...destinar por lo menos el 60% de los recursos en los proyectos clasificados de incidencia directa conforme al Catálogo del FAIS”.

Por último, el título tercero, “Seguimiento sobre el uso de los recursos”, en su numeral 3.1.2 “responsabilidades de las entidades, municipios y DTDF”, da obligaciones como:

“I llevar a cabo la planeación, seguimiento y evaluación de los proyectos que se realicen con el FISE y el FISMDf, **con base en los indicadores de carencias sociales** y de rezago social identificados en el Informe Anual y conforme al Catálogo del FAIS.

VI. Proporcionar a la SEDESOL la información adicional que ésta requiera para la integración de la MIDS, con el fin de contar con elementos **para el análisis de incidencia de los proyectos**

realizados con los recursos del FISE y FISMDF **en los indicadores de situación de pobreza** y de rezago social **identificados en el Informe Anual**, conforme al Catálogo del FAIS”.

3.1.2.1. Universo del ejecutor de los recursos FAISM.

El universo para este estudio está conformado por el ayuntamiento de Morelia, ya sea en su ejecución, control o supervisión. Por este motivo se aplicarán las entrevistas a los titulares de la administración municipal capaces de dar respuesta al control y aplicación de los recursos del FAISM.

Por estas razones resulta necesaria la investigación con el Ayuntamiento de Morelia a fin de conocer si en su carácter de ejecutor da cumplimiento a sus obligaciones y si la selección de sus proyectos de infraestructura social básica contribuye de manera inmediata a mejorar alguna de las carencias sociales relacionadas con la pobreza, es decir, conocer si estas obras contribuyen a mejorar a la población que habita las ZAP urbanas en el Municipio de Morelia.

3.1.2.2. Muestra del ejecutor de los recursos FAISM.

En esta investigación al tratarse de un solo responsable en el territorio del municipio de Morelia, se aplicará un censo en el Ayuntamiento de Morelia, en las áreas de contraloría y de obras públicas para conocer si se están acatando los criterios de selección, control y supervisión de los recursos FAISM en Morelia.

3.2.- Lineamientos de aplicación del FAISM.

La exposición de las teorías señaladas en el marco teórico muestra un aspecto primordial en el empleo de los recursos federalizados transferidos. Como anteriormente se ha expuesto, se conoce ahora que estos recursos deben ser empleados de conformidad al artículo 33 de la LCF, en obras a fin de mitigar la pobreza en la población de los municipios en los rubros de: agua potable,

alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica del sector salud y educativo, mejoramiento de vivienda, así como mantenimiento de infraestructura, conforme a lo señalado en el catálogo de acciones establecido en los Lineamientos del Fondo que emita la Secretaría de Desarrollo Social (Ley de Coordinación Fiscal, 2013).

Ahora bien, en conformidad al artículo 33 de la LCF, las aplicaciones de estos recursos están supeditadas también de los Lineamientos generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, en los que se establecen más criterios, siendo estos los siguientes:

Cuadro 4 Lineamientos generales para la operación del FAISM

Lineamientos Generales para la operación del FAIS	Directrices para la focalización de los recursos: población en pobreza extrema, localidades en muy alto y alto rezago social y Zonas de Atención Prioritaria.
	Al menos el 70% de los recursos se destinan para la realización de obras que contribuyen al mejoramiento de los indicadores de carencias y máximo el 30% contribuye en forma complementaria.
	Establece la clasificación de los proyectos FAIS en tres tipos , de acuerdo a su contribución al mejoramiento de los indicadores de carencias sociales: directa, indirecta y complementarios .
	Permite la realización de Proyectos Especiales , siempre que haya coinversión con otros recursos federales y con base en una justificación técnica que demuestre el impacto social del proyecto.
	SEDESOL participará en la definición de los criterios específicos y la agenda de evaluación del FAIS
	Establece los procesos, actores responsables y tiempos para convenir la distribución de los recursos a nivel municipal, así como para el Programa de Desarrollo Institucional Municipal.

Fuente: Elaboración propia con datos del acuerdo por el que se modifica el diverso por el que se emiten los Lineamientos generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, publicado el 14 de febrero de 2014 y sus modificatorios el 13 de mayo de 2014 y 12 de marzo de 2015.

La operación del FAIS se divide en cuatro etapas: cálculo, distribución, ejecución y evaluación, y seguimiento.

1. La etapa del cálculo comprende la publicación de variables y fuentes de información, así como el cálculo de los recursos que corresponderán a cada entidad federativa, municipio y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (DTDF).
2. La etapa de la planeación contempla la publicación de informe anual de la situación de pobreza y rezago social y la matriz de inversión para el desarrollo social.
3. La etapa de ejecución de los recursos del FAIS incluye la revisión del catálogo de obras y acciones y los Lineamientos para el Ejercicio de los recursos del FAIS.
4. Finalmente, la etapa de seguimiento y evaluación establece la entrega de informes trimestrales por parte de las entidades federativas, municipios y DTDF para poder evaluar y dar seguimiento a las acciones del Fondo.

Cuadro 5 Etapas del FAISM



Fuente: Elaboración propia con datos del acuerdo por el que se modifica el diverso por el que se emiten los Lineamientos generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, publicado el 14 de febrero de 2014 y sus modificatorios el 13 de mayo de 2014 y 12 de marzo de 2015.

Ahora bien, se conocen las etapas que los recursos FAISM tienen para cumplir con un ciclo. A continuación, se verá en dónde se deben invertir los recursos. De acuerdo con los Lineamientos generales de Operación para invertir los recursos del FAISM se debe tomar en cuenta lo siguiente:

1. Si el municipio o DTDF es ZAP Rural y no tiene ZAP urbanas, deberá invertir los recursos en beneficio de la población que habita en las localidades que presentan los dos grados de rezago social más altos, o bien, de la población en pobreza extrema.
2. Si el municipio tiene ZAP urbanas, deberá invertir en éstas por lo menos una proporción de los recursos del FAISM, igual en la que resulta de dividir a la población que habita en la ZAP urbana entre la población en pobreza extrema del municipio. El resto de los recursos se deberá invertir en beneficio de la población que vive en las localidades que presentan los dos grados de rezago social más altos, o bien, en donde exista población en pobreza extrema.
3. Si el municipio o DTDF no tiene ZAP, entonces deberá invertir los recursos del FISMDF en beneficio de la población que habita en las localidades con mayor grado de rezago social, o bien, donde haya población en pobreza extrema.

Cuadro 6 Inversión del FAISM

	1	2		3
Tipo de ZAP's Municipal	ZAP Rural	ZAP's Urbanas		No cuenta con ZAP's
¿Dónde aplicarlo?	Localidades con los 2 grados de rezago social más altos o en población en pobreza extrema	ZAP's Urbanas	Localidades con los 2 grados de rezago social más altos o en población en pobreza extrema	Localidades con los 2 grados de rezago social más altos o población en pobreza extrema
Monto a aplicar	100%	60% al menos	El resto de los recursos	100%

Fuente: Elaboración propia con datos del acuerdo por el que se modifica el diverso por el que se emiten los Lineamientos generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, publicado el 14 de febrero de 2014 y sus modificatorios el 13 de mayo de 2014 y 12 de marzo de 2015.

El caso de Morelia se encuentra en el numeral 2 de la tabla, ya que se cuenta con ZAP's urbanas; al menos deberá destinar un 60% de los recursos del FAISM en la pobreza urbana. Debido a lo anterior se procederá a explicar qué se entiende por ZAP's. Este criterio lo determina el CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2016). A continuación, se explicará brevemente este criterio:

El artículo 29 de la Ley General de Desarrollo Social establece que la determinación de las Zonas de Atención Prioritaria, se orientará por los criterios de resultados que para el efecto defina el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). En el artículo 29 del Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social, se establece que corresponde a la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal determinar anualmente las Zonas de Atención Prioritaria.

En el artículo 30 de la Ley se señala que el Ejecutivo Federal revisará anualmente las Zonas de Atención Prioritaria, teniendo como referente las evaluaciones de resultados de los estudios de medición de la pobreza que emita el CONEVAL. Por otra parte, en el artículo 30 del Reglamento de la Ley se establece que la Secretaría de Desarrollo Social dará a conocer los distintos instrumentos de política social y los procedimientos que se utilicen para la determinación de las Zonas de Atención Prioritaria.

Finalmente, de acuerdo al artículo 36 de la Ley, los lineamientos y criterios que establezca el CONEVAL para la definición, identificación y medición de la pobreza deberán utilizar la información que genere el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), independientemente de otros datos que se estime conveniente, al menos sobre los siguientes indicadores: ingreso corriente per cápita, rezago educativo promedio en el hogar, acceso a servicios de salud, acceso a seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a los servicios básicos en la vivienda, acceso a la alimentación y grado de cohesión social.

En atención al marco jurídico que rige su quehacer, el CONEVAL pone a consideración de la Secretaría de Desarrollo Social los siguientes criterios de resultados, con el fin de apoyar el

establecimiento de las Zonas de Atención Prioritaria, de acuerdo con la información disponible en el II Censo de Población y Vivienda 2005 elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Indicadores

Para la determinación de las Zonas de Atención Prioritaria se sugiere considerar información que cubra los indicadores que menciona la Ley General de Desarrollo Social. Por tal motivo, y de acuerdo con los diferentes niveles de desagregación estatal o municipal disponible, el CONEVAL recomienda utilizar, por lo menos, alguno de los indicadores contenidos en las siguientes fuentes de información:

- A nivel estatal y municipal

1. Indicadores e índice de rezago social 2005.
2. Mapas de pobreza por ingresos 2005.
3. Mapas de marginación y desigualdad 2005.
4. Índice 2005.

- A nivel estatal

5. Indicadores y niveles de pobreza multidimensional 2008, de acuerdo con la metodología de medición multidimensional de la pobreza en México.

- Información complementaria acorde con la operación de los programas sociales.
- Indicadores e índice de rezago social.

El índice de rezago social incorpora los siguientes indicadores a nivel estatal, municipal y localidad:

- Educación

1. Población analfabeta de 15 años y más.
2. Población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela.
3. Población de 15 años y más con educación básica incompleta.
4. Hogares con población de 15 a 29 años, con algún habitante con menos de nueve años aprobados de escolaridad.

- Acceso a servicios de salud

5. Población sin derechohabiencia a servicios de salud.

- Calidad y espacios en la vivienda

6. Viviendas particulares habitadas con piso de tierra.
7. Promedio de ocupantes por cuarto.

- Servicios básicos en la vivienda

8. Viviendas particulares habitadas que no disponen de excusado o sanitario.
9. Viviendas particulares habitadas que no disponen de agua entubada de la red pública.
10. Viviendas particulares habitadas que no disponen de drenaje.
11. Viviendas particulares habitadas que no disponen de energía eléctrica.

- Activos en el hogar

12. Viviendas particulares habitadas que no disponen de lavadora.
13. Viviendas particulares habitadas que no disponen de refrigerador.

- Índice de Rezago Social 2005

Generado por el CONEVAL con base en los trece indicadores antes mencionados.

- Mapas de pobreza por ingresos 2005

Se sugiere utilizar la información de los mapas de pobreza por ingresos 2005 estimados por el CONEVAL a nivel estatal y municipal para los tres diferentes niveles de pobreza por ingreso (alimentaria, de capacidades y patrimonio), así como la información de porcentaje de la población y la del número de personas.

- Mapas de desigualdad 2005

Se sugiere utilizar la información generada por el CONEVAL sobre los indicadores de desigualdad a nivel estatal y municipal. Estos indicadores son:

1. Índice de Gini.
2. Razón de ingreso entre el cinco por ciento de la población más rica y el cinco por ciento más pobre.
3. Razón de ingreso entre el diez por ciento de la población más rica y el diez por ciento más pobre.

- Medición multidimensional de la pobreza

El CONEVAL publicó recientemente la metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México. Esta metodología toma en cuenta todos los indicadores establecidos en la Ley y los divide en tres espacios: bienestar, medido a través del ingreso corriente; derechos sociales, medidos a través del cumplimiento de los derechos sociales que deben ser garantizados a la población; y contexto territorial, medido a través de diversos indicadores que permiten aproximarse al grado de cohesión social de la población.

- Índice de Marginación 2005 y/o sus componentes

Se podrá utilizar el índice de marginación 2005 o sus componentes estimados por el Consejo Nacional de Población como complemento a la información sobre la medición de la pobreza y el rezago social.

- Otros indicadores

En la medida de lo posible, se sugiere el uso de indicadores de resultados pertinentes a los objetivos específicos de los programas de desarrollo social, atendiendo a una matriz de indicadores que describa su finalidad, propósito, componentes, actividades, así como las metas, medios de verificación y supuestos para cada uno de los niveles de objetivos.

- Fuentes de información primaria

Se considera pertinente emplear como fuente de información primaria la que genera el INEGI de acuerdo con el nivel de desagregación territorial que mejor convenga para los fines específicos de los diferentes programas de desarrollo social.

- Sobre la disponibilidad y utilización de la información

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social recomienda que en la determinación de las Zonas de Atención Prioritaria se otorgue prioridad a aquellas entidades y municipios que presentan índices elevados de rezago social, marginación o ambas condiciones, así como altos niveles en la incidencia y número de personas en pobreza alimentaria o pobreza multidimensional extrema.

Asimismo, se recomienda que la determinación de zonas de atención prioritaria utilice la información diferenciada por ámbito rural y urbano para los indicadores en los que exista dicha

información. El CONEVAL dará seguimiento a estos y otros indicadores con el fin de evaluar el avance que en materia de desarrollo social se tenga en el país.

3.3.- Tipo de investigación.

Se llevará a cabo un estudio exploratorio-descriptivo a partir de un diseño que no es experimental. El objeto de estudio es el de conocer el impacto que ha tenido el uso de los recursos FAISM en la pobreza extrema y cómo estas interacciones se dieron en su contexto natural para su posterior análisis e interpretación (Hernández, Fernández, & Baptista, 2006).

3.4.- Instrumento.

Para el uso de los instrumentos en la investigación se puede recordar que es un método, una técnica y un instrumento.

El método es el camino teórico. Las técnicas, por su parte, establecen los procedimientos precisos que el investigador utiliza para lograr hacerse llegar información. Se puede establecer, entonces, que los métodos son globales y generales, mientras que las técnicas son específicas y tienen un carácter práctico y operativo.

Las técnicas se sujetan a un método. Por esta razón el método estipula qué técnicas se van a usar. Si bien es cierto que el método y la técnica se encuentran profundamente ligados no se identifican. Ambos se complementan y son necesarios en la investigación.

Las técnicas forman el conjunto de mecanismos, medios o recursos dirigidos a recolectar, conservar, analizar y transmitir los datos de los fenómenos sobre los cuales se investiga. Por consiguiente, las técnicas son procedimientos o recursos fundamentales de recolección de información de los que se vale el investigador para acercarse a los hechos y acceder a su conocimiento.

Por último, los instrumentos son los mecanismos que el investigador emplea a fin de recabar datos de manera organizada y de obtener un registro de esta información. Estos pueden ser, por ejemplo, formularios, pruebas psicológicas, escalas de opiniones y actitudes, por nombrar algunos.

3.4.1.- Escala tipo Likert.

El instrumento que se empleará en esta investigación científica será la escala tipo Likert. El instrumento empleado por Likert consiste en realizar la presentación de una serie de “ítems” o enunciados a una serie de sujetos. Los sujetos deberán expresar su posición seleccionando una alternativa entre las respuestas ofrecidas en los ítems o enunciados.

Esta escala toma su nombre de Rensis Likert (1903-1981), psicólogo estadounidense que inventó en el año de 1932 la manera más exacta para medir las actitudes de las personas sujetas a un estudio. Se explicará brevemente la escala de Likert (Likert, 1932). Es posible emplear esta metodología por medio de la realización de ítems con una actitud positiva o negativa. Un ejemplo de esta escala se hará seleccionando el tema de la legalización de las drogas. Una actitud negativa de este ítem puede ser: Las drogas con fines recreativos no deben legalizarse. En este sentido se le presentarían una serie de respuestas ofrecidas al encuestado a fin de que este seleccione del abanico ofrecido. En este ejemplo se emplearán 5 alternativas, siendo las siguientes:

Puntuación	Alternativas
5	Completamente en desacuerdo.
4	En desacuerdo.
3	Ni en acuerdo Ni en desacuerdo.
2	De acuerdo.
1	Completamente de acuerdo.

Si una de las personas encuestadas tuviese una actitud contraria a la legalización de las drogas, seleccionaría las opciones 4 o 5. En este mismo tenor se puede visualizar un ítem con actitud positiva: el uso del cannabis con fines medicinales mitiga el dolor. En esta construcción se ofrece de la misma manera una serie de respuestas al encuestado con la finalidad de que este seleccione

la que más se adapte a su opinión. La diferencia entre enfoques se da en la codificación de las alternativas, las cuales invierten los valores de las mismas. Queda de la siguiente manera:

Puntuación	Alternativas
5	Completamente de acuerdo.
4	De acuerdo.
3	Ni en acuerdo Ni en desacuerdo.
2	En desacuerdo.
1	Completamente en desacuerdo.

Estrictamente hablando, las preguntas anteriores son por si mismas un solo ítem Likert. Mientras que, si se presentan varios ítems Likert y se suman las valoraciones del encuestado a cada uno de ellos, se obtendrá como resultado una escala de Likert. Importante: solo se deben sumar las valoraciones de aquellos ítems cuyo contenido sea similar entre sí.

3.5.- Operacionalización de las variables.

Al usar la escala tipo Likert se considera que es de escalas sumativas. Es decir, se requiere construir cuestionarios o ítems bajo la siguiente estructura:

Cuadro 7 Ejemplo para operacionalizar las variables

Variable	Definición conceptual	Definición operacional		Ítems
		Dimensiones	Indicadores	
				1... 2... 3...

Fuente: Elaboración propia a partir del proyecto de investigación de Tamayo y Tamayo 1990

A continuación, se explicará brevemente el significado de cada columna:

Variable. Es una magnitud que puede variar, pero que es susceptible de ser medida, manipulada o controlada. Este tipo de estudios pueden cuantificar por una variable dependiente y una variable independiente. En palabras de Abruch (1989), las variables dependientes cambian debido a que otra variable o variables han cambiado de acuerdo con un tipo de relación dada entre ambas y con las relaciones independientes que cambian sin depender del cambio de otras o pueden ser manipuladas.

Definición conceptual. Define variable con otros términos. Así, inhibición proactiva es "la dificultad de evocación que aumenta con el tiempo" y "comunicación interpersonal diádica" puede definirse como "el intercambio de información psicológica entre dos personas que desarrollan predicciones acerca del comportamiento del otro basadas en dicha información y que establecen reglas para su interacción que sólo ellas conocen"; "poder" es "influir más en los demás que lo que éstos influyen en uno". Estas son definiciones de diccionario o de libros especializados (Kerlinger, 1975 y 1979; Rojas, 1981) que cuando describen la esencia o las características reales de un objeto o fenómeno se les denomina "definiciones reales" (Reynolds, 1971). Estas últimas constituyen la adecuación de la definición conceptual a los requerimientos prácticos de la investigación. De esa forma, el término "actitud" podría ser definido como "una tendencia o predisposición a evaluar de cierta manera un objeto o un símbolo de este objeto" (Katz y Stotland citado en Kahle, 1984). Si la hipótesis fuera: "Cuanto mayor sea la exposición de los votantes indecisos a entrevistas televisivas concedidas por los candidatos contendientes, más favorable será la actitud hacia el acto de votar", se tendría que contextualizar la definición conceptual de "actitud", es decir, formular la definición real. La "actitud hacia el acto de votar" podría definirse como "la predisposición a evaluar como positivo el acto de votar para una elección". Estas definiciones son necesarias pero insuficientes para definir las variables de la investigación porque no se relacionan directamente con la realidad. Después de todo siguen siendo conceptos. Como señala Kerlinger (1975): " ... los científicos deben ir más allá. Deben definir las variables que se usan en sus hipótesis en forma tal que puedan ser comprobadas. Esto es posible usando lo que se conoce como definiciones operacionales" (pág. 41).

La definición conceptual de las variables constituye una abstracción articulada en palabras para facilitar su comprensión y su adecuación a los requerimientos prácticos de la investigación.

Definición operacional. Constituye el conjunto de procedimientos que describe las actividades que un observador debe realizar para recibir las impresiones sensoriales que le indican la existencia de un concepto teórico en mayor o menor grado (Reynolds, 1971, p. 52). En otras palabras, especifica qué actividades u operaciones deben realizarse para medir una variable. Siguiendo la línea de F. N. Kerlinger, una definición operacional dice que para medir una variable hay que hacer esto y esto otro. Así, la definición operacional de la variable "temperatura" sería el termómetro; "inteligencia" podría ser definida operacionalmente como la respuesta a una determinada prueba de inteligencia; el conocido "Inventario Multifacético de la Personalidad Minnesota" (MMPI) es una definición operacional de "la personalidad" en adultos y adolescentes alfabetizados.

Dicho de otra manera, se trata de una serie de procedimientos o indicaciones para realizar la medición de una variable definida conceptualmente. La operacionalización de las variables está estrechamente vinculada al tipo de técnica o metodología empleadas para la recolección de datos.

Ítems. Se considera como la construcción del instrumento. En esta investigación se trata de un cuestionario tipo Likert que, al ser aplicado, deberá dar respuesta a los indicadores previamente establecidos en la definición operacional. Se parte del análisis de las respuestas vertidas por los entrevistados en la muestra seleccionada.

3.5.1.- Operacionalización de las variables de la población beneficiada.

Para los fines de esta investigación se establecieron dos universos. En el primero de ellos se analiza a la población beneficiaria de los recursos FAISM. La operacionalización de las variables quedará de la siguiente manera:

Cuadro 8 Operacionalización de las variables (Población beneficiaria)

Variable	Definición conceptual	Definición operacional		Ítems		
		Dimensiones	Indicadores			
Población en estado de pobreza	Una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional cuando no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social y si sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requieren para satisfacer sus necesidades.	Acceso a los servicios de salud	Derecho a recibir servicios médicos de alguna institución que los presta, incluyendo el Seguro Popular, las instituciones públicas de seguridad social (IMSS, ISSSTE federal o estatal, Pemex, Ejército o Marina) o los servicios médicos privados	1		
		Calidad y espacios de la vivienda	Materiales de la Vivienda	2		
			Hacinamiento de la vivienda	3 4		
		Acceso a los servicios básicos en la vivienda	Obtención, almacenamiento y calidad del agua en el hogar	5 6 7		
				Servicio de drenaje de la vivienda	8 9	
			Disposición de servicio eléctrico de la vivienda	10		
			Ejercicio de los recursos FAISM	Son aquellos recursos federalizados transferidos a las entidades federativas y los municipios cuyo objetivo fundamental es el financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social, y en las zonas de atención prioritaria, fomentando en todo momento la participación ciudadana	Infraestructura de la ZAP	Servicios de drenaje	11 12
		Servicios de urbanización				13 14 15 16
		Servicio de alumbrado público				17 18
		Infraestructura educativa				19
Infraestructura de salud	20					
Promoción de la participación ciudadana	Beneficiaria directa de recursos	21				
	Participación activa de los colonos	22 23 24				

Variable	Definición conceptual	Definición operacional		Ítems
		Dimensiones	Indicadores	
			De los comités de participación ciudadana	25 26
			De la información de las obras a la ciudadanía	27 28 29

Fuente: Elaboración propia.

3.5.2.- Operacionalización de las variables del ejecutor de los recursos FAISM.

El segundo universo es el que se conforma por el ejecutor de los recursos federalizados transferidos. En este caso se trata del Municipio de Morelia, Michoacán. La operacionalización de las variables quedará de la siguiente manera:

Cuadro 9 Operacionalización de las variables (Ejecutor de los recursos)

Variable	Definición conceptual	Definición operacional		Ítems
		Dimensiones	Indicadores	
Población en estado de pobreza	Una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional cuando no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social y si sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requieren para satisfacer sus necesidades.	Acceso a los servicios de salud	Derecho a recibir servicios médicos de alguna institución que los presta, incluyendo el Seguro Popular, las instituciones públicas de seguridad social (IMSS, ISSSTE federal o estatal, Pemex, Ejército o Marina) o los servicios médicos privados	1
		Calidad y espacios de la vivienda	Materiales de la Vivienda	2 3 4
			Hacinamiento de la vivienda	5
		Acceso a los servicios básicos en la vivienda	Obtención, almacenamiento y calidad del agua en el hogar	6
			Servicio de drenaje de la vivienda	7 8
			Disposición de servicio eléctrico de la vivienda	9

Variable	Definición conceptual	Definición operacional		Ítems
		Dimensiones	Indicadores	
		Informes SEDESOL	Verificar Información obtenida de del Cuestionario Único de Información Socioeconómica	10
Ejercicio de los recursos FAISM	Son aquellos recursos federalizados transferidos a las entidades federativas y los municipios cuyo objetivo fundamental es el financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social, y en las zonas de atención prioritaria, fomentando en todo momento la participación ciudadana	Selección de obras	Población objetivo del FAISM	11 12 13
			Orientación de los recursos FAISM	14 15 16
			Informe del destino de los recursos FAISM	17 18 19 20 21
		Promoción de la participación ciudadana	De la información de las obras a la ciudadanía	22 23 24
			Participación ciudadana	25

Fuente: Elaboración propia.

3.6.- Prueba piloto y aplicación del instrumento.

Previo a la aplicación del instrumento de investigación, se debe conocer la confiabilidad que este instrumento puede tener. Para este fin se realizó una prueba piloto en el ZAP 1605300014830, en la colonia Presa de los Reyes. Se llevaron a cabo 30 encuestas de manera aleatoria. En esta confiabilidad se utilizará el Alfa de Cronbach. Este es un coeficiente empleado por Cronbach en 1951 para conocer la confiabilidad de una escala.

El alfa de Cronbach proporciona una media de las correlaciones que existen entre las variables que conforman la escala. Puede calcularse de dos formas: a partir de las varianzas (alfa de Cronbach) o de las correlaciones de los ítems (Alfa de Cronbach estandarizado).

Un valor de referencia histórico de 0.8 se utiliza comúnmente para indicar que, al menos, algunos de los elementos miden el mismo constructo. La obtención del alfa de Cronbach se hará mediante la siguiente fórmula:

Ecuación 2 Alfa de Cronbach

$$\alpha = \frac{K}{K - 1} \left[1 - \frac{\sum Vi}{Vt} \right]$$

Donde:

α = *alfa de Cronbach*

K = *Número de ítems*

Vi = *Varianza de cada ítem*

Vt = *Varianza total*

Se procedió a realizar las encuestas como prueba piloto y se concentran los resultados de estas encuestas segmentando cada ítem en un software para estadística de ciencias sociales. Para esta investigación se empleará el programa *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS Statistical), Versión 24, el cual presenta la siguiente información:

Tabla 6 Resumen de procesamiento de casos

		N	%
Casos	Válido	30	100.0
	Excluido	0	.0
	Total	30	100.0

Fuente: Elaboración propia, a partir del procesamiento de datos del software SPSS v.24

Tabla 7 Estadísticas de fiabilidad

Alfa de Cronbach	N de elementos
.857	29

Fuente: Elaboración propia, a partir del procesamiento de datos del software SPSS v.24

Tabla 8 Estadísticas de total de elemento

	Media de escala si el elemento se ha suprimido	Varianza de escala si el elemento se ha suprimido	Correlación total de elementos corregida	Alfa de Cronbach si el elemento se ha suprimido
1.- Su colonia cuenta con servicios de salud pública como IMSS, ISSSTE, seguro popular, etc.	44.2333	68.461	.035	.861
2.- El cuarto principal de su vivienda cuenta con paredes y techo de materiales de construcción.	43.4000	59.421	.398	.859
3.- La vivienda cuenta con una cocina independiente a algún cuarto para dormir.	42.7333	61.651	.326	.860
4.- El baño de su vivienda cuenta con WC y regadera.	42.7000	64.907	.244	.859
5.- Su vivienda cuenta con un servicio adecuado de agua entubada.	44.3667	64.309	.792	.847
6.- Su vivienda cuenta con sistemas de almacenamiento de agua (aljibe, cisterna o tinaco).	42.4000	66.455	.180	.859
7.- El agua empleada para el consumo humano en su vivienda esta purifica.	41.8333	65.868	.252	.857

	Media de escala si el elemento se ha suprimido	Varianza de escala si el elemento se ha suprimido	Correlación total de elementos corregida	Alfa de Cronbach si el elemento se ha suprimido
8.- El drenaje de su vivienda está conectado a la red pública de drenaje.	43.5000	57.431	.597	.846
9.- El sistema de drenaje de su vivienda es el adecuado.	43.0000	59.862	.506	.849
10.- La energía eléctrica de su vivienda es la adecuada.	42.4667	68.533	.170	.857
11.- El drenaje de su colonia es el adecuado.	43.6667	59.264	.568	.846
12.- Durante los últimos años se han construido obras de drenaje en su colonia.	44.4333	69.082	.000	.858
13.- Las calles de su colonia se encuentran pavimentadas.	44.3667	64.309	.792	.847
14.- El trazo de las calles en su colonia son adecuadas.	43.7000	60.148	.607	.845
15.- Las calles de su colonia cuentan con banquetas.	44.3667	64.309	.792	.847
16.- Durante los últimos 2 años se han construido obras de pavimentación en su colonia.	44.3667	64.309	.792	.847
17.- Durante los últimos 2 años se han construido obras de ampliación de red eléctrica en su colonia.	44.0333	65.344	.275	.856

	Media de escala si el elemento se ha suprimido	Varianza de escala si el elemento se ha suprimido	Correlación total de elementos corregida	Alfa de Cronbach si el elemento se ha suprimido
18.- Las calles de su colonia cuentan con un adecuado alumbrado público.	44.3000	63.528	.655	.847
19.- Su colonia cuenta con escuelas públicas (primarias, secundarias, preparatorias o universidades).	44.3667	64.309	.792	.847
20.- Durante los últimos 2 años se han construido obras de hospitales o consultorios médicos en su colonia.	44.4333	69.082	.000	.858
21.- Durante los últimos 2 años han recibido recursos para mejorar su vivienda.	44.3667	69.826	-.144	.862
22.- En la construcción de la(s) obra(s) en su colonia participó activamente usted o algún miembro de su familia.	44.3667	64.309	.792	.847
23.- La participación de usted o de algún miembro de su familia en la construcción de obras fue mediante la aportación de mano de obra.	44.3333	62.023	.783	.843
24.- Usted o algún miembro de su familia aportó dinero para la construcción de las obras.	44.4333	69.082	.000	.858

	Media de escala si el elemento se ha suprimido	Varianza de escala si el elemento se ha suprimido	Correlación total de elementos corregida	Alfa de Cronbach si el elemento se ha suprimido
25.- En la construcción de las obras en su colonia se crearon comités de participación ciudadana.	44.3333	62.023	.783	.843
26.- Las obras construidas en su colonia les fueron entregadas a un comité de participación ciudadana.	44.3333	62.023	.783	.843
27.- En las obras construidas en su colonia se pusieron a la vista lonas o pancartas con información de la obra.	44.4333	69.082	.000	.858
28.- En las lonas o pancartas se podía leer el nombre de la obra y el costo de la misma.	44.4333	69.082	.000	.858
29.- Se les informó en su colonia sobre el costo de las obras construidas.	44.4333	69.082	.000	.858

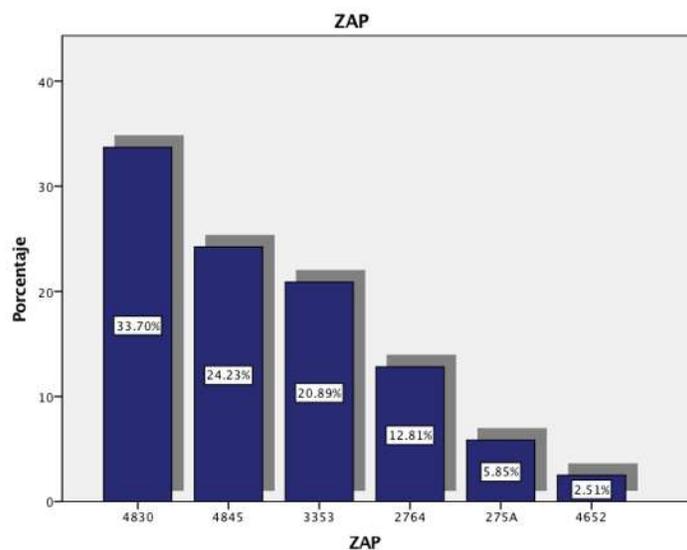
Fuente: Elaboración propia, a partir del procesamiento de datos del software SPSS v.24

Se puede apreciar que el Alfa de Cronbach es de 0.857, al mismo tiempo que en el cuadro que antecede podemos apreciar cómo aun si se suprime algún elemento de los 29 ítems el Alfa de Cronbach seguirá estando por encima del 0.80, lo que muestra la confiabilidad del instrumento, el valor Alfa de Cronbach es mayor al 0.80. Se está en posibilidades de realizar las entrevistas a los encuestados con los 29 ítems con que se efectuó la prueba piloto para la obtención de la información necesaria para el análisis y correlación de las variables.

3.7.- Codificación, procesamiento y ordenamiento de los datos.

Una vez recabada la información en las ZAP's y con el ejecutor de los recursos FAISM se procedió a analizar los resultados obtenidos por las entrevistas; en una primera instancia mediante la construcción de un libro de datos y, posteriormente, realizando la captura de estos datos en el software SPSS v.24, ello con el fin de que esta herramienta informática permita analizar los datos obtenidos. En primer lugar, se mostrará el porcentaje de encuestas realizadas por cada una de las diferentes Zonas de Atención Prioritarias Urbanas:

Grafico 13 Número de encuestas por ZAP.



Fuente: Elaboración propia, a partir del procesamiento de datos del software SPSS v.24

Se aprecia que al ZAP 4830 se le aplicó el 33.70%, equivalente a 121 encuestas; al 4845 se le aplicó el 24.23%, equivalente a 87 encuestas; al 3353 se le aplicó el 20.89%, equivalente a 75 encuestas; al 2764 se le aplicó el 12.81%, equivalente a 46 encuestas; al 275A se le aplicó el 5.85%, equivalente a 21 encuestas y al 4652 se le aplicó el 2.51%, equivalente a 9 encuestas.

Estos ZAP se integran por 7 diferentes colonias en las que se aplicaron los cuestionarios de la siguiente manera:

ZAP 1605300014830, está conformado por las colonias: Presa de los Reyes, Solidaridad, Valle de los reyes.

ZAP 1605300014845, está conformado por las colonias: Presa de los Reyes, Valle de los Manantiales y Lago I.

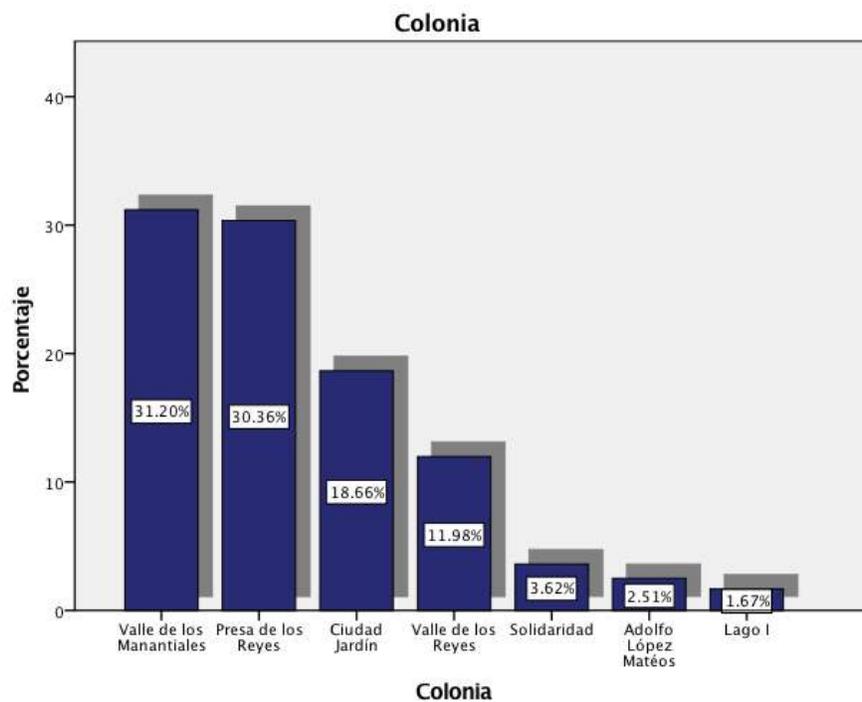
ZAP 1605300013353, está conformado por las colonias: Valle de los Manantiales y Presa de los Reyes.

ZAP 1605300012764, sólo está conformado por la colonia Ciudad Jardín.

ZAP 160530001275^a, sólo está conformado por la colonia Ciudad Jardín.

ZAP 1605300014652, está conformado por la colonia Adolfo López Mateos.

Grafico 14 Encuestas recabadas por colonia.



Fuente: Elaboración propia, a partir del procesamiento de datos del software SPSS v.24

Por esta razón se encuentra que diferentes ZAP Urbanas comparten algunas partes de las colonias, por eso se puede encontrar que se aplicaron encuestas mayormente en las colonias Valle de los Manantiales, Presa de los Reyes y Ciudad Jardín.

A continuación, se efectuará una correlación canónica, la cual permite la valoración de la relación entre variables. Este análisis se efectuará debido a que se pretende encontrar la relación que existe entre una variable dependiente (Población en estado de pobreza en Morelia) y la variable independiente (el ejercicio de los recursos FAISM).

En este sentido, se busca demostrar que la hipótesis planteada se cumple o no en conformidad con los resultados obtenidos. En palabras de Peña (2002) "... se utiliza (la correlación canónica), cuando un conjunto de variables multivariantes puede dividirse en dos grupos homogéneos (por criterios económicos, demográficos, sociales, etc.), y se desea estudiar la relación entre ambos conjuntos de variables...".

Dicho de otra manera, por medio de este estudio se pretende indagar sobre la existencia de concordancia entre las variables sujetas al estudio. La finalidad es encontrar si estas variables son afines entre ellas, bajo el entendido de que cualquier vinculación entre variables puede ser resumida en dimensiones. Para comprobar estas afinidades se debe encontrar una segunda variable indicadora que se relacione con la primera variable, pero que al mismo tiempo tenga una correlación máxima con otra variable indicadora de otra variable correlacionada.

Es decir, se busca encontrar las relaciones de la siguiente manera:

$$A = \alpha_1 y_1 + \alpha_2 y_2 \dots + \alpha_n y_n$$
$$B = \beta_1 x_1 + \beta_2 x_2 \dots + \beta_n x_n$$

En resumen, se busca establecer el par de combinaciones lineales que cuenten con la correlación más alta para, posteriormente, buscar el par cuya correlación es menor o igual a la primera, y así sucesivamente, con la finalidad de conocer cuál de este par de variables explican más asociación entre variables. Peña (2002) dice que "... a estos pares de combinaciones lineales se los denomina variables canónicas, por consiguiente, sus correlaciones son llamadas correlaciones canónicas, las mismas que miden la fuerza de asociación entre dos grupos de variables...".

Se procede a filtrar la base de datos en dos grupos. El primero es la Población en estado de pobreza (variable dependiente), que se conforma por tres dimensiones, a saber: Acceso a los servicios de salud, Calidad y espacio de la vivienda y Acceso a los servicios básicos de vivienda. El segundo grupo es denominado el ejercicio de los recursos FAISM (variable independiente), que se conforma por dos dimensiones, a saber: Infraestructura de la ZAP y Promoción de la participación ciudadana.

Una vez estructurado de esta manera, se tendrán los datos listos para el análisis de la correlación canónica. Por ello, se procedió a realizar el procesamiento de los datos que nos indica que la base de datos se encuentra filtrada para explicar la correlación existente entre la población en situación de pobreza y el ejercicio de los recursos FAISM. Se procede a analizar las varianzas en las dos dimensiones: la dimensión en el eje Y (variable dependiente) y la dimensión X (variable independiente). Véanse los resultados que arroja este análisis:

Tabla 9 Resumen de correlación canónica.

		Dimensión		Suma
		A	B	
Pérdidas	Población en situación de pobreza	.063	.111	.174
	Ejercicio de los recursos FAISM	.062	.111	.174
	Media	.062	.111	.174
Autovalor		.938	.889	
Ajuste				1.826

Fuente: Elaboración propia, a partir del procesamiento de datos del software SPSS v.24

Se puede observar que el valor obtenido en ajuste es del 1.826⁹, lo que quiere decir que existe un buen ajuste entre las variables, es decir, que se tiene una fuerte asociación entre los dos grupos de variables. Se observa que la media muestra un valor de 0.174 que quiere decir es el desfase o lo

⁹ Recordemos que el modelo muestra dos dimensiones y que este valor debe ser lo más cercano a 2 ya que ese valor es el que se obtendría si esta relación fuera perfecta

que se pierde al llevar estos dos conjuntos de variables a un mapa de dos dimensiones. Por último, se puede ver que el autovalor¹⁰ dice qué tanto se explican estas variables entre sí. En este caso, obtuvimos una explicación muy similar. Se puede inferir que el modelo muestra un ajuste adecuado de las variables. En general, el modelo es adecuado.

Encontramos que el grupo A y el B se explican entre sí en un 91.30%¹¹, *A, explica a B* en un 93.8% y *B explica a A* en un 88.90%, estos números en general nos expresa una fuerte relación, pero será necesario analizar cuál de los grupos de variables puede explicar más a las variables A y B. Se procede entonces a realizar el análisis de este par de ítems que explican mayormente al grupo de variables.

Tabla 10 Ajustes de correlaciones canónicas

		Ajuste múltiple		Suma
		A	B	
1	1.- Su colonia cuenta con servicios de salud pública como IMSS, ISSSTE, seguro popular, etc.	.017	.782	.799
	2.- El cuarto principal de su vivienda cuenta con paredes y techo de materiales de construcción	.001	.019	.019
	3.- La vivienda cuenta con una cocina independiente a algún cuarto para dormir.	.004	.000	.004
	4.- El baño de su vivienda cuenta con WC y regadera.	.014	.116	.130
	5.- Su vivienda cuenta con un servicio adecuado de agua entubada.	.285	.081	.366
	6.- Su vivienda cuenta con sistemas de almacenamiento de agua (aljibe, cisterna o tinaco)	.002	.015	.017
	7.- El agua empleada para el consumo humano en su vivienda esta purifica.	.000	.050	.051

¹⁰ Recordemos que el autovalor tiene de referencia la unidad.

¹¹ Esta cantidad porcentual se obtiene al dividir el ajuste entre dos y multiplicarlo por 100 para expresarlo en términos porcentuales.

		Ajuste múltiple		
		Dimensión		
		A	B	Suma
	8.- El drenaje de su vivienda está conectado a la red pública de drenaje.	.044	.008	.052
	9.- El sistema de drenaje de su vivienda es el adecuado.	.069	.056	.125
	10.- La energía eléctrica de su vivienda es la adecuada.	.031	.008	.039
2	11.- El drenaje de su colonia es el adecuado.	.535	.289	.824
	12.- Durante los últimos años se han construido obras de drenaje en su colonia.	.001	.001	.001
	13.- Las calles de su colonia se encuentran pavimentadas.	.002	.087	.089
	14.- El trazo de las calles en su colonia son adecuadas.	.000	.019	.020
	15.- Las calles de su colonia cuentan con banquetas.	.073	.375	.448
	16.- Durante los últimos 2 años se han construido obras de pavimentación en su colonia.	.046	.024	.070
	17.- Durante los últimos 2 años se han construido obras de ampliación de red eléctrica en su colonia.	.003	.009	.012
	18.- Las calles de su colonia cuentan con un adecuado alumbrado público.	.001	.040	.041
	19.- Su colonia cuenta con escuelas públicas (primarias, secundarias, preparatorias o universidades)	.001	.005	.005
	20.- Durante los últimos 2 años se han construido obras de hospitales o consultorios médicos en su colonia.	.001	.049	.050
	21.- Durante los últimos 2 años han recibido recursos para mejorar su vivienda.	.002	.000	.002

	Ajuste múltiple		
	Dimensión		Suma
	A	B	
22.- En la construcción de la (s) obra(s) en su colonia participó activamente usted o algún miembro de su familia.	.011	.011	.022
23.- La participación de usted o de algún miembro de su familia en la construcción de obras fue mediante la aportación de mano de obra.	.029	.011	.040
24.- Usted o algún miembro de su familia aportó dinero para la construcción de las obras.	.014	.033	.047
25.- En la construcción de las obras en su colonia se crearon comités de participación ciudadana.	.011	.000	.012
26.- Las obras construidas en su colonia les fueron entregadas a un comité de participación ciudadana.	.014	.001	.014
27.- En las obras construidas en su colonia se pusieron a la vista lonas o pancartas con información de la obra.	.006	.084	.089
28.- En las lonas o pancartas se podía leer el nombre de la obra y el costo de la misma.	.001	.064	.065
29.- Se les informó en su colonia sobre el costo de las obras construidas.	.012	.037	.049

Fuente: Elaboración propia, a partir del procesamiento de datos del software SPSS v.24

En primera instancia, hay que remitirse a la columna de pérdida simple. En esta columna lo que se busca es que la suma de las dos dimensiones sea lo más cercana a cero para que informe que las escalas de medición fueron las adecuadas, es decir, que hubo una buena selección de estos valores, lo cual se puede verificar, ya que los valores en esta columna son muy cercanos a cero.

Por otro lado, se puede analizar también de esta tabla en la columna ajuste múltiple cuáles de estos valores explican más a las variables.

En primer término, se tiene que los ítems que más aportan al modelo son los ítems 1, 5, 11 y 15; influyen o explican este modelo en términos generales. Se puede expresar entonces el ítem 11, cuyo resultado es de 0.535 y 0.289. Estas cifras del modelo dicen que este ítem explica en un 0.535 a la población en estado de pobreza y que explica en un 0.289 a la población en estado de pobreza; dice que le corresponde mayor peso en la población en estado de pobreza y menor a peso en la aplicación de los recursos FAISM.

Con la anterior explicación se entenderá que los valores del ítem 1 son de 0.017 y 0.782. Estas cifras del modelo dicen que este ítem explica en un 0.017 a la población en estado de pobreza y explica en un 0.782 a la población en estado de pobreza. Es decir, tiene mayor peso en la aplicación de los recursos FAISM y menor en la población en estado de pobreza.

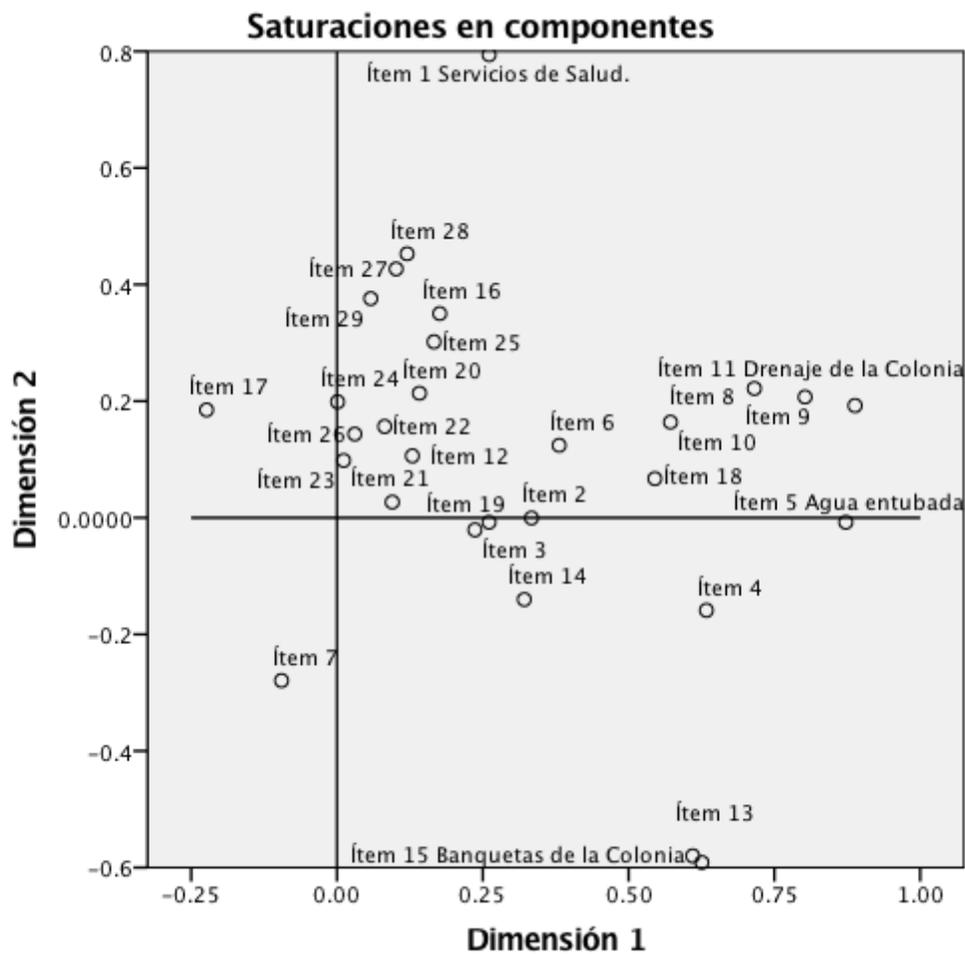
Por otro lado, los valores del ítem 15 son de 0.073 y 0.375. Estas cifras del modelo dicen que este ítem explica en un 0.073 a la población en estado de pobreza y explica en un 0.375 a la población en estado de pobreza. Dice que le corresponde mayor peso en la aplicación de los recursos FAISM y menor peso en la población en estado de pobreza.

Por último, se tiene que los valores del ítem 5 son de 0.285 y 0.081. Estas cifras del modelo dicen que este ítem explica en un 0.285 a la población en estado de pobreza y explica en un 0.081 a la población en estado de pobreza. Dice que le corresponde mayor peso en la población en estado de pobreza y menor peso en la aplicación de los recursos FAISM.

Cuando se realiza este tipo de análisis, se debe recordar lo que Badii & Castillo expresan: "... existen pocos procedimientos de diagnóstico desarrollados específicamente para el análisis de correlación canónica, el investigador debe observar los resultados teniendo en cuenta las limitaciones de la técnica..." (Badii, Castillo, Cortez, Wong & Villalpando, 2007).

A fin de contar con una mejor identificación e interpretación de los datos, se hará uso del gráfico de correlación canónica de saturación de componentes, con el que se podrá conocer qué tanto aportan las variables a las dimensiones.

Grafico 15 Saturación en componentes



Fuente: Elaboración propia, a partir del procesamiento de datos del software SPSS v.24

Recuérdese, entonces, que el eje X (dimensión 1), muestra la población en situación de pobreza (Variable dependiente) y que el eje Y (dimensión 2) muestra la aplicación de los recursos FAISM (Variable independiente). En este sentido, se puede conocer cuáles son los elementos que más

explican cada una de las dimensiones. Es decir, en la dimensión 1 los que más explican la son los ítems 5 y 11. Por otro lado, los que más explican la dimensión 2 son los ítems 1 y 15.

3.7.1.-Análisis de resultados de la variable dependiente.

Una vez presentada la distribución de los cuestionarios tanto por colonias como por las ZAP Urbanas y la correlación que existe entre las variables, se está en posibilidad de analizar los resultados por variables y por dimensiones. Se iniciará con el análisis de la variable dependiente, es decir, de la población en situación de pobreza en Morelia.

En una primera instancia se mostrarán las actitudes que la población encuestada expresó con relación a la forma en que percibe su situación de pobreza. Ello fue por medio de la multidimensional de la pobreza. El fin es conocer si este grupo de estudios no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social. En este sentido, se puede analizar lo siguiente:

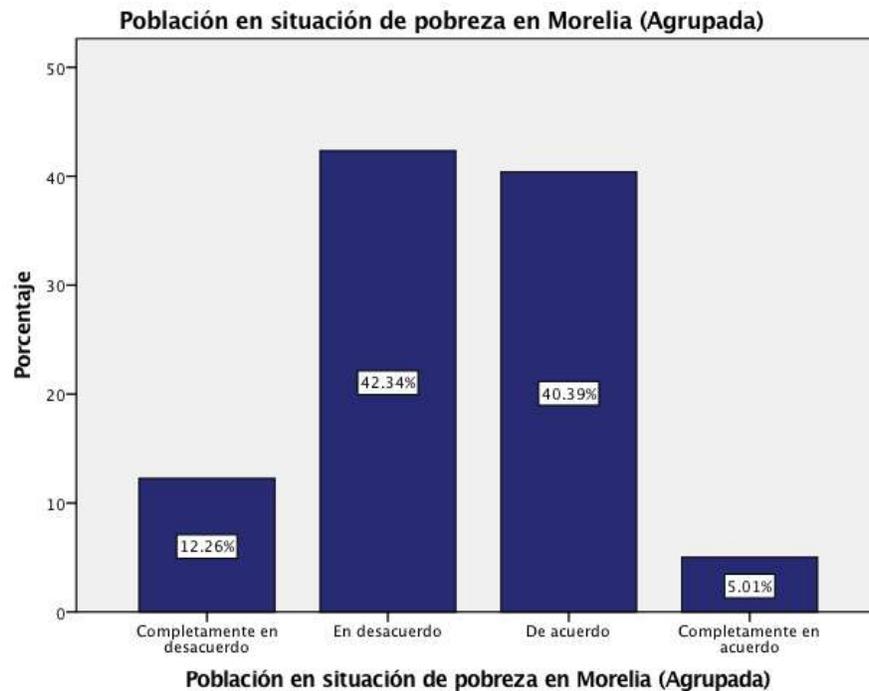
Tabla 11 Análisis de la variable dependiente

Población en situación de pobreza en Morelia (Agrupada)

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	Completamente en desacuerdo	44	12.3	12.3	12.3
	En desacuerdo	152	42.3	42.3	54.6
	De acuerdo	145	40.4	40.4	95.0
	Completamente en acuerdo	18	5.0	5.0	100.0
	Total	359	100.0	100.0	

Fuente: Elaboración propia, a partir del procesamiento de datos del software SPSS v.24

Grafico 16 Variable dependiente



Fuente: Elaboración propia, a partir del procesamiento de datos del software SPSS v.24

Se puede apreciar que la población sujeta al análisis en su mayoría, es decir, un 54.60%, considera una actitud negativa en cuanto al acceso que los miembros de su familia puedan tener a los servicios de salud, a la calidad y espacio de la vivienda, asimismo respecto de si su vivienda cuenta con los servicios básicos necesarios para su bienestar óptimo.

Si bien es cierto que este análisis muestra de manera general la actitud negativa de la población, se deberá analizar de manera más pormenorizada cada una de las dimensiones que conforman esta variable. A continuación, se presentará el análisis de cada una de las mismas.

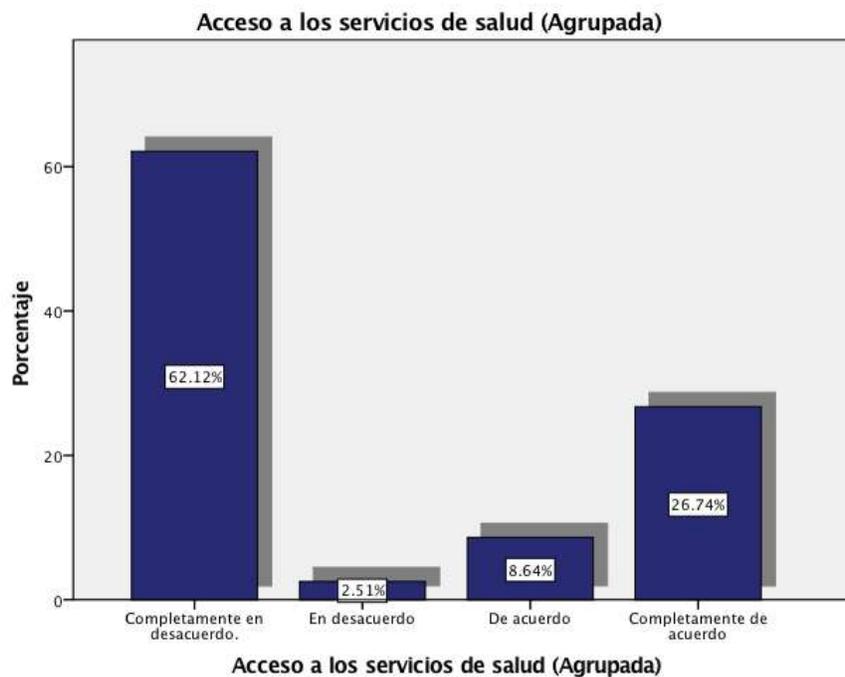
Tabla 12 Análisis de la dimensión 1 de la variable dependiente.

Acceso a los servicios de salud (Agrupada)

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	Completamente en desacuerdo.	223	62.1	62.1	62.1
	En desacuerdo	9	2.5	2.5	64.6
	De acuerdo	31	8.6	8.6	73.3
	Completamente de acuerdo	96	26.7	26.7	100.0
	Total	359	100.0	100.0	

Fuente: Elaboración propia, a partir del procesamiento de datos del software SPSS v.24

Grafico 17 Dimensión uno de la variable dependiente.



Fuente: Elaboración propia, a partir del procesamiento de datos del software SPSS v.24

Este resultado dice que el 62.1% de los encuestados considera que no cuenta con acceso a los servicios médicos en su colonia, pese al 26.7% que si cuenta con una pequeña clínica del servicio

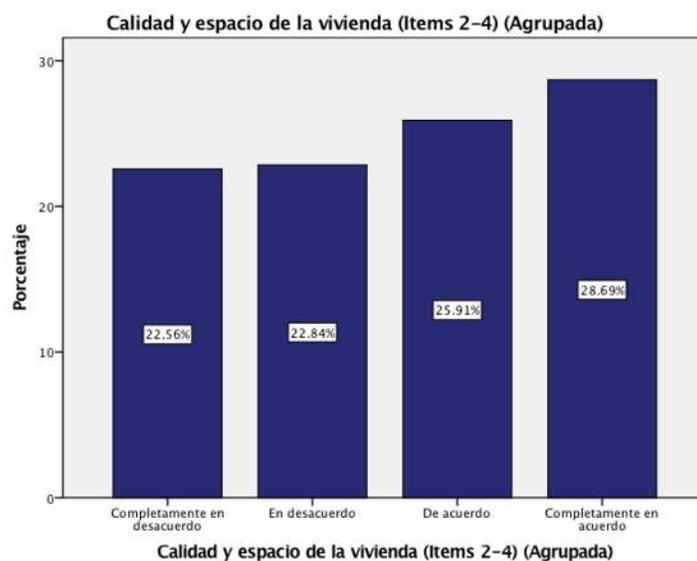
de salud y que puede asistir a gozar de los servicios de salud. Sin embargo, sólo se trata de una pequeña parte de la población la que puede acceder a estos servicios. Resulta interesante reconocer el hecho de que más de la mitad de la población encuestada dice no tener un centro de salud cercano y que el municipio de Morelia no haya decidido invertir en infraestructura básica de salud en estos ZAP Urbanos.

Tabla 13 Análisis de la dimensión 2 de la variable dependiente

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	Completamente en desacuerdo	81	22.6	22.6	22.6
	En desacuerdo	82	22.8	22.8	45.4
	De acuerdo	93	25.9	25.9	71.3
	Completamente en acuerdo	103	28.7	28.7	100.0
	Total	359	100.0	100.0	

Fuente: Elaboración propia, a partir del procesamiento de datos del software SPSS v.24

Grafico 18 Dimensión dos de la variable dependiente



Fuente: Elaboración propia, a partir del procesamiento de datos del software SPSS v.24

Estos resultados expresan que el 28.69% de los encuestados tienen una actitud positiva en cuanto a la distribución, materiales y servicios dentro de su vivienda son los adecuados; sin embargo, se puede apreciar en algunos de los ZAP urbanos, como el 4830, en el que se encuentra la colonia Presa de los Reyes, que la mayoría las casas son de madera y cartón.

Ahora bien, en las calles Tratado de libre comercio, Nueva Italia y en Diodora Corrella, se pueden encontrar casas con todos los servicios y de materiales de construcción. Este hecho resulta un poco curioso al percibir que aun cuando el investigador se encuentra revisando una ZAP urbana, se encuentran grandes contrastes al grado tal de que estas calles están bardeadas y cerradas del resto de la colonia de Presa de los reyes.

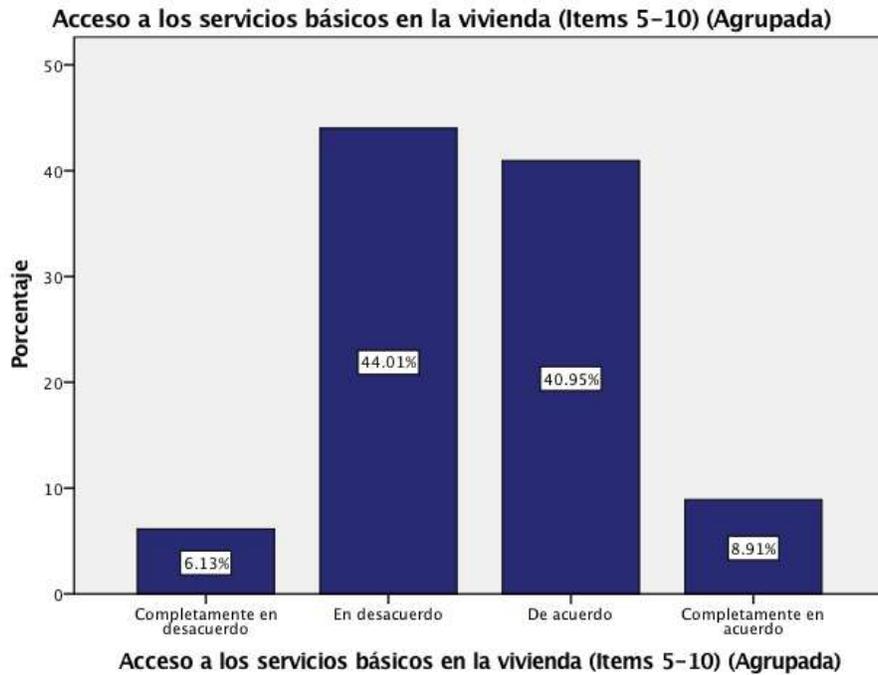
Tabla 14 Análisis de la dimensión 3 de la variable dependiente

**Acceso a los servicios básicos en la vivienda (Ítems 5-10)
(Agrupada)**

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	Completamente en desacuerdo	22	6.1	6.1	6.1
	En desacuerdo	158	44.0	44.0	50.1
	De acuerdo	147	40.9	40.9	91.1
	Completamente en acuerdo	32	8.9	8.9	100.0
	Total	359	100.0	100.0	

Fuente: Elaboración propia, a partir del procesamiento de datos del software SPSS v.24

Grafico 19 Dimensión tres de la variable dependiente



Fuente: Elaboración propia, a partir del procesamiento de datos del software SPSS v.24

Este resultado presenta que el 44.01% de las personas encuestadas muestran una actitud en desacuerdo con la calidad del agua, con la calidad del drenaje que se tiene al interior de la vivienda, así como con el servicio de energía eléctrica con la que cuentan en sus hogares. Algunas de las personas, por otra parte, muestran una actitud positiva ya que consideran que cuentan con una calidad de agua adecuada. En el ítem siete, se les cuestiono a fin de conocer su actitud respecto de si el agua que se consume en su hogar es purificada un 49.3%, se considera que se cuenta con una calidad adecuada debido a que las personas compran agua de garrafón para el consumo humano; sin embargo, se puede ver que muchas de estas viviendas no cuentan con un servicio de agua por parte del Ooapas de Morelia, lo cual muestra la situación de pobreza en la que se vive en estas ZAP.

3.7.2.-Análisis de resultados de la variable dependiente sin colonia Valle de los Reyes.

Cabe mencionar que durante la recolección de datos se conoció que en la ZAP 4830 existe la colonia Valle de los Reyes, la cual no ha sido entregada de manera formal al municipio de Morelia. Por este motivo, esta colina se considera como irregular; sin embargo, sus moradores cuentan con los servicios básicos de vivienda, como son agua potable, drenaje y alcantarillado, energía eléctrica y pavimentación de sus calles. Resulta conveniente analizar los datos obtenidos en las 43 encuestas a fin de que estos no presenten un sesgo en el análisis. Se obtienen de ello los siguientes resultados:

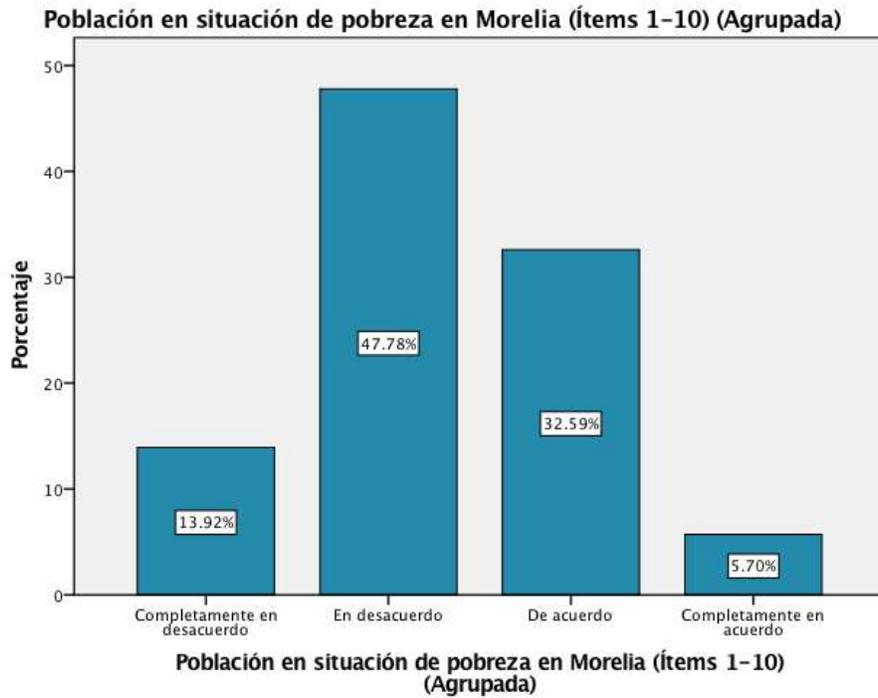
Tabla 15 Análisis de la variable dependiente sin colonia Valle de los Reyes.

Población en situación de pobreza en Morelia (Ítems 1-10) (Agrupada)

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	Completamente en desacuerdo	44	13.9	13.9	13.9
	En desacuerdo	151	47.8	47.8	61.7
	De acuerdo	103	32.6	32.6	94.3
	Completamente en acuerdo	18	5.7	5.7	100.0
	Total	316	100.0	100.0	

Fuente: Elaboración propia, a partir del procesamiento de datos del software SPSS v.24

Grafico 20 Variable dependiente sin colonia Valle de los Reyes



Fuente: Elaboración propia, a partir del procesamiento de datos del software SPSS v.24

Se puede apreciar que la población sujeta al análisis en su mayoría, es decir, un 61.70%, considera una actitud negativa en cuanto al acceso que los miembros de su familia puedan tener a los servicios de salud, a la calidad y espacio de la vivienda, asimismo respecto de si su vivienda cuenta con los servicios básicos necesarios para su bienestar óptimo. Este resultado presenta una variación significativa en relación a las obtenidas con el total de las encuestas, en especial en la actitud “de acuerdo”, en la que se reduce un 7.8%. Esta variación será percibida de manera más clara al analizar las dimensiones con las que esta variable se integra:

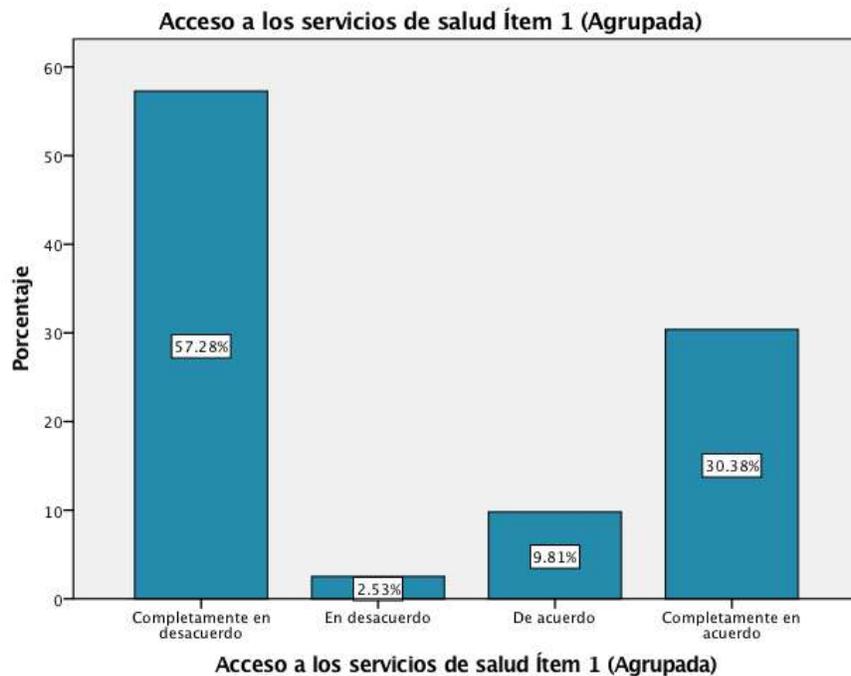
Tabla 16 Análisis de la dimensión uno de la variable dependiente, sin colonia Valle de los Reyes.

Acceso a los servicios de salud Ítem 1 (Agrupada)

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	Completamente en desacuerdo	181	57.3	57.3	57.3
	En desacuerdo	8	2.5	2.5	59.8
	De acuerdo	31	9.8	9.8	69.6
	Completamente en acuerdo	96	30.4	30.4	100.0
	Total	316	100.0	100.0	

Fuente: Elaboración propia, a partir del procesamiento de datos del software SPSS v.24

Grafico 21 Dimensión uno de la variable dependiente, sin colonia Valle de los Reyes.



Fuente: Elaboración propia, a partir del procesamiento de datos del software SPSS v.24

Estos resultados quieren decir que el 59.81% de los encuestados tiene una actitud negativa debido a que no cuenta con acceso a los servicios médicos en su colonia. Por otro lado, el 26.7% de la

población si cuenta con una pequeña clínica del servicio de salud y puede asistir a gozar de los servicios médicos de salud.

Las variaciones en estos datos muestran un aumento del 3.64% en la actitud “Completamente en acuerdo”. En la colonia Valle de los Reyes no se cuenta con una clínica de salud, motivo por el cual, al suprimirla del análisis, esta actitud se muestra al alza. Aun con este aumento, la mayoría de la población entrevistada coincide en que no se cuenta con un acceso a los servicios de salud.

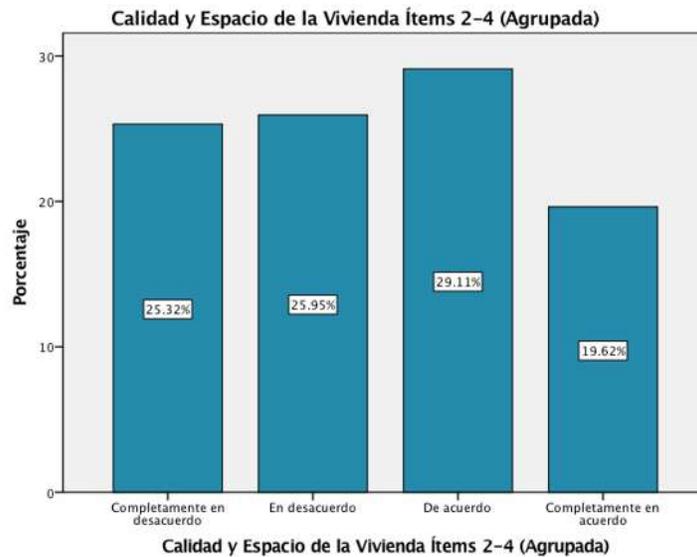
Tabla 17 Análisis de la dimensión dos de la variable dependiente, sin colonia Valle de los Reyes.

Calidad y Espacio de la Vivienda Ítems 2-4 (Agrupada)

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	Completamente en desacuerdo	80	25.3	25.3	25.3
	En desacuerdo	82	25.9	25.9	51.3
	De acuerdo	92	29.1	29.1	80.4
	Completamente en acuerdo	62	19.6	19.6	100.0
	Total	316	100.0	100.0	

Fuente: Elaboración propia, a partir del procesamiento de datos del software SPSS v.24

Grafico 22 Dimensión dos de la variable dependiente, sin colonia Valle de los Reyes.



Fuente: Elaboración propia, a partir del procesamiento de datos del software SPSS v.24

Estos resultados presentan datos que muestran más apego a la realidad, debido a una reducción del 9.07%. Al retirar del análisis a la colonia Valle de los Reyes se muestra que el 51.27% de las colonias entrevistadas tienen una actitud negativa, debido a que consideran que los materiales de construcción de sus viviendas no son los adecuados.

Esta medición tiene, sin embargo, el sesgo de la percepción de la ciudadanía en relación a ZAP urbanos, como el 4830, en donde se encuentra la colonia Presa de los Reyes, en la que en su mayoría las casas son de madera y cartón. Al presentar los ítems del 2 al 4, los encuestados tienen la percepción de que los materiales de construcción de sus viviendas son los suficientes, pese a que en el mejor de los casos solo cuentan con una pared o con un solo cuarto hecho con materiales de construcción.

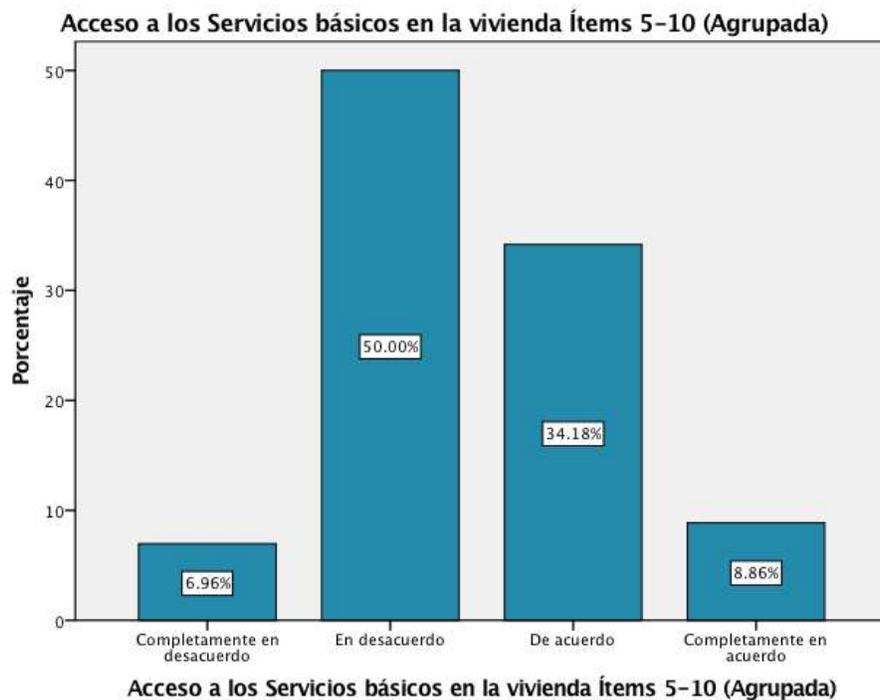
Tabla 18 Análisis de la dimensión tres de la variable dependiente, sin colonia Valle de los Reyes.

Acceso a los Servicios básicos en la vivienda Ítems 5-10 (Agrupada)

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	Completamente en desacuerdo	22	7.0	7.0	7.0
	En desacuerdo	158	50.0	50.0	57.0
	De acuerdo	108	34.2	34.2	91.1
	Completamente en acuerdo	28	8.9	8.9	100.0
	Total	316	100.0	100.0	

Fuente: Elaboración propia, a partir del procesamiento de datos del software SPSS v.24

Gráfico 23 Dimensión tres de la variable dependiente, sin colonia Valle de los Reyes.



Fuente: Elaboración propia, a partir del procesamiento de datos del software SPSS v.24

Este resultado presenta que el 44.01% de las personas encuestadas muestran una actitud negativa debido a que no están conformes con la calidad del agua, la calidad del drenaje que se tiene al interior de la vivienda, así como con el servicio de energía eléctrica con la que cuentan en sus hogares. Ahora bien, algunas de las personas consideran que cuentan con una calidad de agua adecuada, esto debido a que en el cuestionamiento siete, en el que se pregunta si el agua que se consume en su hogar es purificada, un 49.3%, considera que sí, puesto que compran agua de garrafón para el consumo humano; sin embargo, se puede ver que muchas de estas viviendas no cuentan con un servicio de agua por parte del Ooapas de Morelia, lo cual muestra la situación de pobreza en la que se vive en estas ZAP.

3.7.3.-Análisis de resultados de la variable independiente.

Se continuará con el análisis de las dimensiones del ejercicio de los recursos FAISM. Se iniciará con las actitudes que la población encuestada expresó en relación a la percepción que las personas tienen en cuanto a las obras, a las acciones sociales básicas y a las inversiones que el municipio de Morelia realiza en sus colonias, así como a su participación en estas obras o acciones. Estas cuestiones muestran el siguiente resultado:

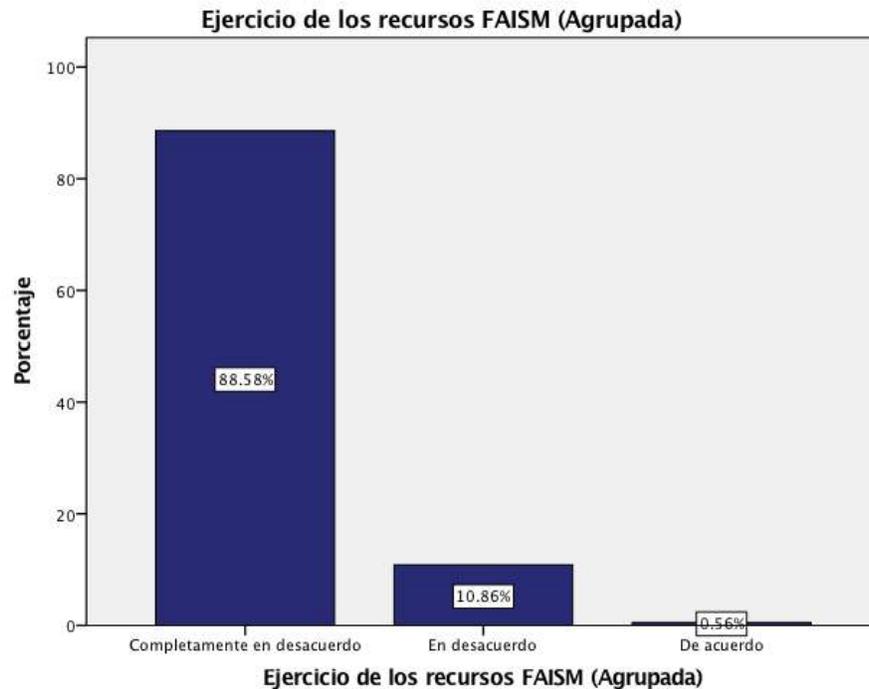
Tabla 19 Análisis de la variable independiente

Ejercicio de los recursos FAISM (Agrupada)

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	Completamente en desacuerdo	318	88.6	88.6	88.6
	En desacuerdo	39	10.9	10.9	99.4
	De acuerdo	2	.6	.6	100.0
	Completamente en acuerdo	0	0.0	0.0	100.0
	Total	359	100.0	100.0	

Fuente: Elaboración propia, a partir del procesamiento de datos del software SPSS v.24

Grafico 24 Análisis de la variable independiente.



Fuente: Elaboración propia, a partir del procesamiento de datos del software SPSS v.24

Se puede apreciar que la población sujeta al análisis en su mayoría, es decir, un 88.58%, considera una actitud negativa al ejercicio de los recursos FAISM en su colonia. Se puede ver además que la población no considera que cuente con unos buenos servicios de infraestructura como drenaje, urbanización, alumbrado público, etc. Asimismo, esta población estima que no es considerada para la selección, ejecución y seguimiento de las obras.

Si bien es cierto que este análisis dice de manera general que la actitud de la población es negativa, se deberá analizar de manera más pormenorizada. Por ello, se presentará a continuación el análisis de cada una de las dimensiones que conforman la variable independiente.

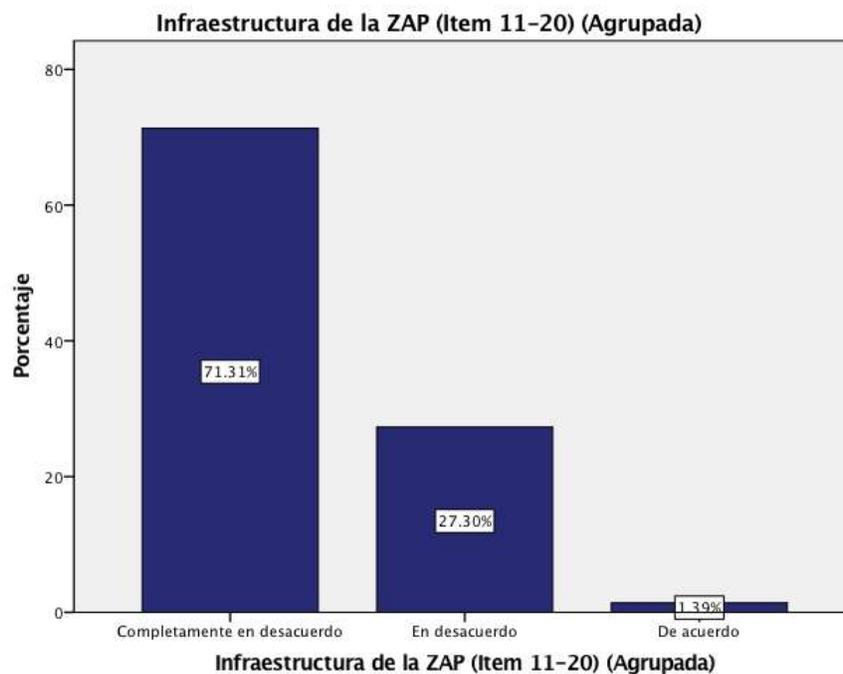
Tabla 20 Análisis de la dimensión 1 de la variable independiente

Infraestructura de la ZAP (Ítem 11-20) (Agrupada)

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	Completamente en desacuerdo	256	71.3	71.3	71.3
	En desacuerdo	98	27.3	27.3	98.6
	De acuerdo	5	1.4	1.4	100.0
	Completamente en acuerdo	0	0.0	0.0	100.0
	Total	359	100.0	100.0	

Fuente: Elaboración propia, a partir del procesamiento de datos del software SPSS v.24

Grafico 25 Dimensión uno de la variable independiente



Fuente: Elaboración propia, a partir del procesamiento de datos del software SPSS v.24

Se puede percatar que la ciudadanía considera en un 71.31% que su ZAP no cuenta con un adecuado servicio de drenaje, que percibe que las calles de su ZAP no están pavimentadas o que cuenten con banquetas. Asimismo, considera que el ZAP no cuenta con un buen alumbrado público o con escuelas, con primarias o secundarias. En resumen, se puede dar cuenta de que los servicios de urbanización no son percibidos como buenos por la mayoría de la población.

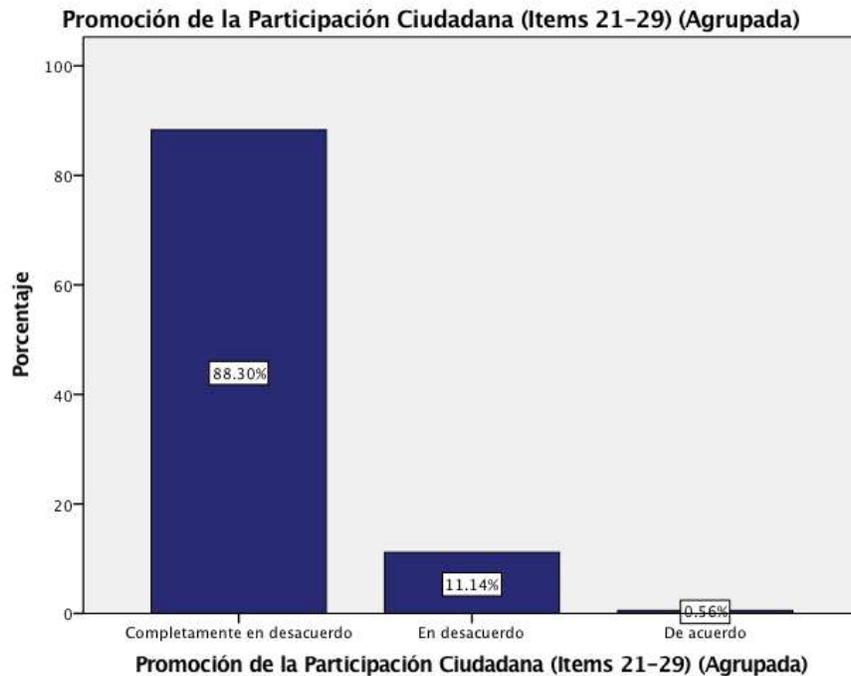
Tabla 21 Análisis de la dimensión 2 de la variable independiente

**Promoción de la Participación Ciudadana (Ítems 21-29)
(Agrupada)**

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	Completamente en desacuerdo	317	88.3	88.3	88.3
	En desacuerdo	40	11.1	11.1	99.4
	De acuerdo	2	.6	.6	100.0
	Completamente en acuerdo	0	0.0	0.0	100.0
	Total	359	100.0	100.0	

Fuente: Elaboración propia, a partir del procesamiento de datos del software SPSS v.24

Grafico 26 Dimensión dos de la variable independiente



Fuente: Elaboración propia, a partir del procesamiento de datos del software SPSS v.24

Es posible analizar cómo el 88.30% de la población estima que no es considerado por las autoridades desde el simple hecho de ser beneficiado directamente por un programa para mejorar su vivienda o desde que en las obras realizadas en su ZAP no perciba que esté participando tanto de manera activa en las reuniones de comités, como en la aportación de recursos monetarios para ayudar a la construcción de obras de infraestructura en su ZAP. La ciudadanía en su gran mayoría no sabe si se han conformado comités de participación ciudadana en su colonia, ni mucho menos si estos son organizados por el gobierno para la entrega de las obras a los comités para su cuidado y mantenimiento.

Por último, la ciudadanía en su mayoría no es capaz de conocer la información más básica sobre el costo de las obras, sobre los beneficiarios y las fuentes de financiamiento de estas obras. Esto es causa de que la ciudadanía no considere que las obras fueron llevadas a cabo por el gobierno, sino que, por el contrario, son actividades realizadas por los vecinos para el mejoramiento de su entorno.

Reflexiones finales del análisis.

Al analizar los datos que se obtuvieron por medio de las encuestas se aprecia que la mayoría de la ciudadanía encuestada se percibe en situación de pobreza. Con estas cifras se confirman los informes emitidos por la SEDESOL respecto a las colonias urbanas que presentan mayor grado de marginación.

En los últimos años se han venido construyendo obras y realizando acciones encaminadas a mitigar los indicadores de pobreza en estas ZAP urbanas. Por este motivo, en los últimos años se han atacado las carencias básicas de agua potable, alcantarillado, electrificación y la construcción de pavimentaciones de calles.

Estas obras y acciones en las ZAP Urbanas han generado un mayor bienestar en las familias, por ende, una reducción en los indicadores de pobreza en estas zonas.

En este sentido, se puede percibir que el monto erogado en estas ZAP no es tan significativo con relación al total de los recursos federalizados transferidos del FAISM en los ejercicios fiscales 2014, 2015 y 2016, ya que en 2015 (que ha sido el año que más ha ejercido recursos en estas ZAP), sólo llega al 6.74% del total de los recursos transferidos al municipio de Morelia. Esto se puede observar de manera más detallada en el siguiente cuadro:

Tabla 22 Relación porcentual del gasto ejercido en las ZAP Urbanas.

Año	Asignado ¹	Ejercido en los ZAP ³	Monto ejercido en proyectos ³	Ejercicio en Obras	% de Aplicación
2014	\$129,065,794.00	\$1,468,755.79	\$0.00	\$1,468,755.79	1.14%
2015	\$131,317,736.00	\$9,144,869.14	\$300,000.00	\$8,844,869.14	6.74%
2016	\$114,057,138.00 ²	\$3,194,099.01	\$300,000.00	\$2,894,099.01	2.54%

Fuente: Elaboración propia con datos de 1 Reportes trimestrales de Sedesol;

2 información obtenida de los informes trimestrales del municipio de Morelia al tercer trimestre del 2016;

3 información proporcionada por el ejecutor del gasto mediante oficio CEMUNIP OF. NO. 1888/2016.

Los teóricos hablan de que la pobreza puede mitigarse por medio de la construcción de obras de infraestructura que incidan directamente en la reducción del rezago educativo, del rezago de salud, en el mejoramiento de la vivienda, así como en el mejoramiento en la urbanización de las colonias. El nuevo federalismo mexicano busca en todo momento el fortalecimiento de las corresponsabilidades entre el centro y los ejecutores del FAISM.

Lo anterior se hace respetando las potestades de cada una de las distintas órdenes de gobierno, a fin de que los ejecutores puedan participar en la selección y ejecución de las obras y de que se logre una participación activa de las tres órdenes de gobierno para encontrar la solución a los problemas públicos y sociales de las regiones y localidades del país.

Esta investigación mostró que el municipio de Morelia ha invertido en las construcciones de infraestructura en las ZAP Urbanas con la finalidad de reducir los índices de pobreza. Por este motivo fueron solicitados al Municipio de Morelia los montos ejercidos en los ejercicios fiscales 2014, 2015 y 2016.

El día 26 de septiembre del 2016 fue proporcionado el oficio CEMUNIP OF. NO. 1888/2016, en el que se incluyen 3 tablas de Excel que se transcriben a continuación:

Cuadro 10 Aplicación de recursos FAISM 2016

2016			
COL. O COM.	OBRA, SERVICIO	AGEB	TOTAL
COL. UNIVERSIDADES DE AMÉRICA	CONSTRUCCIÓN DE RED DE AGUA POTABLE EN CALLE: UNIVERSIDADES DE GUADALAJARA	3137, 4652	192,031.00
COL. UNIVERSIDADES DE AMÉRICA	CONSTRUCCIÓN DE RED DE DRENAJE EN CALLE: UNIVERSIDADES DE GUADALAJARA	3137, 4652	489,336.50
COL. UNIVERSIDADES DE AMÉRICA	CONSTRUCCIÓN DE RED DE AGUA POTABLE EN CALLE: UNIVERSIDADES DE MÉXICO	3137, 4652, 2995	678,500.00
COL. AMPL. GERTRUDIS SANCHEZ	CONSTRUCCIÓN DE RED DE DRENAJE SANITARIO EN COLONIA	3368, 3353	212,409.51
MORELIA	PROYECTO EJECUTIVO DE AGUA POTABLE PARA LAS COLONIAS AMPLIACIÓN LAGO I, GERTRUDIZ SANCHEZ, VALLE DE LOS MANANTIALES SEGUNDA ETAPA, WENCESLAO VICTORIA SOTO, EN LA ZONA NORTE DE MORELIA	4845, 4830, 3372, 3353, 3067	200,000.00
COL. MEDALLISTAS OLIMPICOS	AMPLIACION DE ELECTRIFICACIÓN EN CALLES: PILAR ROLDAN Y JOSE PEDRAZA	3368, 4830	100,000.00
COL. PRESA DE LOS REYES	PROYECTO EJECUTIVO DE DRENAJE SANITARIO COLONIA PRESA DE LOS REYES	4830, 4845	100,000.00
COL. LAGO I	CONSTRUCCIÓN DE RED DE AGUA POTABLE EN CALLE: PEDRO INFANTE	3372, 4845	260,420.00
COL. LAGO I	CONSTRUCCIÓN DE RED DE DRENAJE EN CALLE: PEDRO INFANTE	3372, 4845	961,402.00

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos proporcionados por el Municipio de Morelia.

Cuadro 11 Aplicación de recursos FAISM 2015

2015			
COL. O COM.	OBRA, SERVICIO	AGEB	TOTAL
COL. GERTRUDIS SANCHEZ III	AMPLIACIÓN DE ELECTRIFICACION EN CALLE: FRANCISCO VILLA, 24 DE OCTUBRE, 5 DE MAYO Y 21 DE	3353	50,975.18
COL. PRESA DE LOS REYES	CONSTRUCCIÓN DE SISTEMA DE DRENAJE SANITARIO EN LA COLONIA	4830	590,773.96
COL. AMPL. GETRUDIS SANCHEZ	CONSTRUCCIÓN DE SISTEMA DE DRENAJE EN LA COLONIA	3368, 3353	300,000.00
COL. CIUDAD JARDIN	CONSTRUCCIÓN DE RED DE AGUA POTABLE EN CALLES: LAGUNILLAS, MACAHUITE, MISPO, OCUMICHO Y	2764	497,892.57
COL. VALLE DE LOS MANANTIALES	CONTINIACION DE RED DE AGUA POTABLE, PRIMERA ETAPA	4845	649,704.44
COL. MEDALLISTAS OLIMPICOS	AMPLIACION DE ELECTRIFICACIÓN EN CALLES: PILAR ROLDAN Y JOSE	3368, 4830	100,000.00
COL. GERTRUDIS SANCHEZ	CONSTRUCCIÓN DE LINEA DE MEDIA TENSIÓN, INSTALACIÓN DE TRO Y AMPLIACIÓN DE RED DE BAJA TENSIÓN (2+1) 3/0-1/0 C. MAR CARIBE COL. GERTRUDIS SANCHEZ	3353	98,027.93
COL. UNIVERSIDADES DE AMERICA	CONSTRUCCIÓN DE LINEA DE MEDIA TENSIÓN ÁREA RED DE BAJA TENSION E INSTALACIÓN DE TROS	3137, 4652, 4667	430,373.69
MORELIA	PROYECTO EJECUTIVO DE AGUA POTABLE PARA LAS COLONIAS AMPLIACIÓN LAGO I, GERTRUDIZ SANCHEZ, VALLE DE LOS MANANTIALES SEGUNDA ETAPA, WENCESLAO VICTORIA SOTO, DE LA	4845, 4830, 3372, 3353, 3067	200,000.00
COL. PRESA DE LOS REYES	PROYECTO EJECUTIVO DE DRENAJE SANITARIO COLONIA PRESA DE LOS	4830, 4845	100,000.00
COL. AMPL. GETRUDIS SANCHEZ	CONSTRUCCIÓN INTEGRAL DE LA CALLE PASO DEL NORTE	3353	826,641.09
COL. AMPL. GETRUDIS SANCHEZ	CONSTRUCCIÓN INTEGRAL DE LA CALLE 25 DE SEPTIEMBRE	3353	2,070,307.43
COL. GERTRUDIS SANCHEZ	CONSTRUCCIÓN INTEGRAL DE LA CALLE EMILIANO ZAPATA	3353	1,580,639.46
COL. PRESA DE LOS REYES	ELECTRIFICACIÓN DE CALLE SIN NOMBRE	3067, 4830, 4845	349,533.39
COL. CIUDAD JARDIN	CONSTRUCCIÓN DE RED DE AGUA POTABLE CALLE: OCUMICHO	2764	600,000.00
COL. CIUDAD JARDIN	CONSTRUCCIÓN DE RED DE AGUA POTABLE EN CALLE MACAHUITE	2764	700,000.00

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos proporcionados por el Municipio de Morelia.

Cuadro 12 Aplicación de recursos FAISM 2014

2014			
COL. O COM.	OBRA, SERVICIO	AGEB	TOTAL
COL. CIUDAD JARDIN	APOYO CON TUBERIA PARA AGUA POTABLE	SI, 2660, 2764, 2745, 2779, 2798	100,000.00
COL. BUENAVISTA NORTE	AMPLIACION DE ELECTRIFICACION EN CALLE: ARGENTINA	4652	200,000.00
COL. GERTRUDIS SANCHEZ	AMPLIACION DE ELECTRIFICACION EN LA COLONIA	2251, 3334, 3349, 3353, 3368, 3527	250,000.00
COL. VALLE DE LOS MANANTIALES	AMPLIACION DE ELECTRIFICACION EN LA COLONIA	3067, 3353, 3372, 4830 Y 4845	250,000.00
COL. PRESA DE LOS REYES	CONSTRUCCIÓN DE SISTEMA DE DRENAJE SANITARIO EN LA COLONIA	3067, 4845	600,000.00
COL. CIUDAD JARDIN	AMPLIACIÓN DE ELECTRIFICACION EN CALLES: YACATA, TZINZIRO E IMPERIO TARASCO	2764, 2779	68,755.79

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos proporcionados por el Municipio de Morelia.

Se observa que el gobierno Municipal ha aplicado recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal durante los últimos 3 años en los ZAP urbanos sujetos a revisión. Sin embargo, se desconoce cómo el gobierno municipal selecciona las obras y/o acciones a realizar en los ZAP, o bien, qué motiva estas selecciones, dado que la población entrevistada en estas ZAP considera que no se han realizado obras en su colonia y que, en el mejor de los casos, sólo considera como obra alguna pavimentación o la colocación de algunos postes de luz. En términos generales la ciudadanía no percibe:

Que el Municipio de Morelia aplique recursos para la construcción de obras.

Que sea considerada para la elección de las obras por parte del Municipio.

Que las mejoras que se realizan en la colonia son realizadas por los colonos sin ayuda del Municipio.

Asimismo, no es posible identificar plenamente el alcance de estas obras, dado que la mayoría de éstas fueron descritas por el municipio de Morelia se realizan en más de una de las Áreas Geoestadísticas Básicas (AGEB), lo cual imposibilita el análisis por AGEB o ZAP.

Ello indica que el Municipio de Morelia sí aplica recursos FAISM en las ZAP sujetas a investigación; sin embargo, no se expresa si las inversiones realizadas se encaminaron a reducir los indicadores de pobreza en la población objetivo.

Por otro lado, se puede percibir que la población objetivo de las ZAP no participó activamente en la selección, ejecución y seguimiento de las obras de infraestructura construidas por el ejecutor de los recursos FAISM.

El trabajo de campo muestra la existencia de la pobreza en las ZAP urbanas, en cuanto a la falta de acceso a los servicios de salud, al hacinamiento inadecuado en la mayoría de las viviendas encuestadas y al inadecuado acceso al agua potable o al servicio de drenaje, el cual en la mayoría de los casos es inexistente.

Las ZAP Urbanas no cuentan con los adecuados servicios como el de drenaje. El 94.15% de la población encuestada considera como inadecuado este servicio. El 84.12% de la urbanización considera inadecuadas la pavimentación y el trazo de calles, asimismo que la pavimentación es mala o muy mala para su colonia; considera que el alumbrado público con el que cuenta su colonia es malo o muy malo en un 93.04%; considera la infraestructura educativa como mala o muy mala en un 78% y a la infraestructura básica de salud como mala o muy mala en un 96.10%.

Las actitudes de la población encuestadas en las ZAP Urbanas dicen que el 96.01% no fue beneficiado directamente con recursos FAISM para el mejoramiento de su vivienda. Se habla también de su participación en las obras en cuanto a la construcción de obras u aportación monetaria para la mejora como nula o muy escasa en un 97.21%. Se habla de la participación del comité de participación ciudadana en la colonia como mala o muy mala en un 94.15%. Por último, se habla de la información de las obras en cuanto a su costo, nombre de la obra y beneficiarios de las mismas como mala o muy mala en un 91.65%.

Puede entonces inferirse que sí existen inversiones por parte del Municipio de Morelia y que, sin embargo, no es posible verificar si estas obras consiguen mitigar los indicadores de pobreza en las ZAP Urbanas. Ahora bien, por medio de las percepciones de la ciudadanía en el ejercicio de los recursos FAISM se conoce que los recursos FAISM ejecutados no le han permitido mejoras en su vida diaria o un mejoramiento en la infraestructura en sus colonias. Por estos motivos se infiere que las obras y acciones realizadas en los últimos tres años en las ZAP Urbanas seleccionadas para su análisis no mejoraron su nivel de bienestar.

IV.- Propuestas para solución de la situación problemática.

El análisis de la política pública realizado en esta tesis, operacionalizada a través del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal aplicado en el municipio de Morelia, refleja que la ciudadanía no percibe que las obras y acciones que el gobierno municipal realiza en las ZAP, reduzcan sus niveles de pobreza. Esto se debe a que las metas que se trazan en la construcción de las obras muchas veces no se alcanzan en su totalidad, lo cual causa que la población beneficiaria de las mismas se de en un número inferior al planeado.

El desconocimiento de este recurso, sus fines y sus reglas de operación causan cierta inconformidad en la sociedad. Esto fue percibido durante el transcurso de la investigación de campo, ya que fue recurrente esta queja en cada entrevista que se realizaba por medio de expresiones como “¿y sí hacen algo?” o “al final hacen lo que quieren y no piden opinión a nadie”.

Se proponen acciones para que la política pública del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal cumpla con sus objetivos. Esta propuesta va tendiente a mejorar la participación de la ciudadanía de una manera activa en la selección, el ejercicio, conclusión y cuidado de las obras que se ejecutan en sus colonias.

La idea fundamental de esta propuesta es la de apoyar al ejecutor del gasto en la selección, ejecución, seguimiento y cuidado de las obras o acciones a ejecutar en las ZAP. Para este fin se propone la creación de los comités de participación ciudadana, dado que esta es la estructura que legalmente se reconoce como formal para el auxilio del ejecutor del gasto.

Al contar con una estructura formal de participación por parte de la ciudadanía, el ejecutor del gasto estará en posibilidades de tener una comunicación fluida, clara y precisa. Con ello, además, se hará más sencillo concientizar a la ciudadanía sobre los alcances y limitaciones que estos recursos públicos tienen.

Recordemos la conceptualización de la participación ciudadana para diferentes autores, en primer término Mauricio Merino (1995) que nos dice que es “tomar parte: convertirse uno mismo en parte de una organización que reúne a más de una sola persona” (pág. 9), en este orden de ideas continua Merino (1995) “nadie puede participar de manera exclusiva, privada, para sí mismo... sólo se puede participar con alguien más; sólo se puede ser parte donde hay una organización que abarca por lo menos a dos personas” (pág. 9) .

La participación ciudadana no solo se limita a las elecciones (Ramos y Reyes, 2005), es por esto que se ha convertido en más que una simple exigencia del cumplimiento de derechos, se deberá entender este concepto como la intervención permanente de los ciudadanos en la vida pública (García R. , 2000) (Zambrano, 2005) (Adúriz & Ava, 2006) .

Esta propuesta tiene como objetivo central el mejoramiento de la percepción actual por parte de la ciudadanía residente de las ZAP en cuanto a que el ejercicio de los recursos FAISM no reducen los índices de pobreza.

Para lograrlo se propone cambiar esta perspectiva por medio de dos acciones:

1. El fomento de la participación ciudadana y,
2. La conformación de los comités de participación ciudadana.

Para el fomento de la participación ciudadana se plantean dos componentes:

- A) La participación ciudadana en la selección de obras para el ejercicio fiscal y,
- B) La participación ciudadana como contraloría.

Las acciones a efectuar para el logro del componente A) serán dos. En la primera de las acciones se deberán realizar invitaciones a la ciudadanía de cada una de las ZAP a fin de que estas conozcan las obras y acciones que por medio de los recursos FAISM se pueden ejecutar.

En una segunda acción será necesario que la ciudadanía proponga de manera activa y propositiva una serie de opciones de obras y acciones; posterior a las propuestas y con auxilio de los miembros de las ZAP, se seleccionarán las mejores propuestas, teniendo siempre en mente que el fin de este recurso es el de mitigar los indicadores de pobreza en el Municipio.

Las acciones a efectuar para el logro de este componente B) deberán efectuarse en dos acciones. En una primera acción se deberán crear las estructuras orgánicas, manuales de procedimientos y legislaciones necesarias para el acotamiento de las funciones y la delimitación de responsabilidades que por el ejercicio de este cargo pudieran imputarse, es decir, establecer hasta qué grado esta Contraloría puede solicitar la intervención del Municipio para sancionar por algún tipo de incumplimiento en la construcción de las obras y cómo esta Contraloría puede darles seguimiento a sus reclamos.

Para la segunda acción se deberá conformar la Contraloría Ciudadana, para lo cual será necesario, efectuar al menos dos reuniones. En la primera reunión se explicarán los alcances, limitaciones, conformaciones y herramientas necesarias para que este grupo social sea capaz de supervisar y vigilar las obras que se realicen en sus ZAP. En la segunda reunión se deberá realizar la conformación de la Contraloría Ciudadana, dotando en ese momento de los medios de comunicación formales (números telefónicos, papelería oficial del Ayuntamiento, etc.), y entregando los manuales de procedimientos para cada uno de los integrantes de la Contraloría.

Para la conformación de los comités de participación ciudadana se plantean dos componentes:

- a) Cursos de retroalimentación en la aplicación del FAISM y,
- b) Realización de auditorías ciudadanas a los recursos FAISM

La acción a efectuar para el logro del componente a), se hará por medio de pláticas en las instalaciones del Ayuntamiento de Morelia, en las que se dotará de conocimientos suficientes para que los Comités de Participación Ciudadana (CPC) conozcan las posibles limitaciones en el ejercicio de los recursos FAISM, haciendo hincapié a los CPC de que la colaboración de los

miembros debe hacerse en todos los sentidos, es decir, económicos y/o en especie. Se recomienda efectuar estas reuniones de manera trimestral a fin de comparar los avances físicos y financieros que deberá informar el Municipio en la Cuenta Pública y las mediciones obtenidas por los CPC. Así se conocen los avances y en dónde deberá ser necesaria una mayor incidencia por parte de los involucrados.

Las acciones a realizar este componente b) se harán por medio de dos acciones. En la primera de ellas se conformará dentro de los CPC un subcomité cuya única función será la de coadyuvar a la Contraloría Ciudadana (la cual previamente se le darán a conocer sus alcances y limitaciones para el ejercicio de sus actividades). Estas auditorías evaluarán los alcances y el logro de las metas previstas por el ejecutor del FAISM, por lo que el CPC deberá contar con los informes oficiales emitidos por el Ayuntamiento de Morelia a fin de contrastar estos informes contra el avance físico que se tenga en sus colonias.

En una segunda acción los CPC y la Contraloría Ciudadana deberá informar sobre los resultados obtenidos por su investigación. Se debe aclarar que ambas etapas deberán ser guiadas por un miembro de la Contraloría Municipal a fin de que este servidor público aclare las posibles dudas y/o malas interpretaciones que el CPC pudiese tener.

La participación ciudadana se puede fomentar la cultura de la transparencia y, en un momento determinado, encontrar el rumbo de la generación de impactos en la sociedad, la cual, al verse beneficiada por las obras y acciones del gobierno, tomará como suyas estas obras y hará una participación más activa de los colonos a fin de que todos logren un bienestar social con el que ganarán todos los actores que participan en el mismo.

La participación ciudadana para el combate a la pobreza se ha impulsado por medio de instituciones internacionales como el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), destacando la estrategia por parte de Edgerton et al. (2000), en este documento se establece que “La participación es un proceso por medio del cual los interesados influyen y comparten el control de las iniciativas de desarrollo y las decisiones y recursos que

los afectan” (pág. 2); se debe considerar a la participación ciudadana como proceso no 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 participatoria” (pág. 3)

La OCDE (2001) creó un manual para promover la participación de los ciudadanos en la elaboración de políticas públicas, en el que se considera un proceso conformado por de tres elementos básicos: 1) Información, 2) Consulta y 3) Participación Activa.

A partir de estas ideas es que se pretende alcanzar una mayor participación social para una reducción en los índices de pobreza de las ZAP, logrando que la sociedad en su conjunto ejercite sus derechos y sea corresponsable de sus obligaciones.

La participación ciudadana no es un proceso sencillo dado que requiere de actividades conjuntas y propositivas por la totalidad de los miembros de la sociedad, para conseguir la reducción de los índices de pobreza un problema que requiere más que asignaciones presupuestarias, dado que estas por si solas no son capaces de reducir la pobreza en las ZAP ya sean rurales o urbanas.

Conclusiones.

El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social es uno de los ocho fondos que conforman el Ramo 33, este fondo tiene dos partes la estatal (FISE) y la municipal (FAISM).

El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM) junto con el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF) son los únicos dos recursos del Ramo 33 que son ejercidos directamente por los municipios.

Los recursos del FAISM deben apegarse a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en el sentido de que los recursos federales que se transfieran a las entidades federativas mediante convenios no pierden el carácter de federal¹²

Debido a que estos recursos continúan siendo federales La SEDESOL es la encargada de la regulación de este recurso. Esta secretaría le corresponde el despacho del combate efectivo a la pobreza y de coordinar las acciones que incidan en el combate a la pobreza fomentando un mejor nivel de vida, en lo que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos estatales y municipales, buscando en todo momento propiciar la simplificación de los procedimientos y el establecimiento de medidas de seguimiento y control; y promover la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para fortalecer el desarrollo e inclusión social, en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y municipales y con la participación de los sectores social y privado” (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 1976).

Los recursos FAISM son entregados directamente a las Entidades federativas y a los municipios de conformidad al artículo 32 de la LCF, el cual se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales por un monto equivalente, al 2.5294% de la recaudación federal participable. Del total de la recaudación federal participable el 0.3066%

¹² Artículo 82 fracción XI de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

corresponderá al Fondo para la Infraestructura Social de las Entidades y el 2.2228% al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.” (Ley de Coordinación Fiscal, 2013)

Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciban las entidades, los municipios y las demarcaciones territoriales, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a población en pobreza extrema, en los siguientes rubros:

- I. Agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas,
- II. urbanización,
- III. electrificación rural y de colonias pobres,
- IV. infraestructura básica del sector salud
- V. infraestructura básica del sector educativo,
- VI. mejoramiento de vivienda,
- VII. así como mantenimiento de infraestructura, (Ley de Coordinación Fiscal, 2013).

Queda de manifiesto que el municipio de Morelia invirtió recursos en las ZAP urbanas y cumplió con los Lineamientos generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (DOF, 2014), donde se obliga a los ejecutores de este recurso a cumplir con lo establecido en el artículo 14 de la Ley General de Desarrollo Social¹³, las percepciones de la sociedad son que no se cumplen los objetivos del programa.

La Sedesol regula este fondo a nivel estatal y municipal, a fin de que el uso de los recursos FAISM beneficien directamente a población en pobreza extrema, a localidades con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social, y en las ZAP.

¹³ El artículo establece que la política nacional de desarrollo social debe incluir entre sus vertientes la superación de la pobreza a través de la educación, la salud y la alimentación, programas asistenciales, desarrollo regional e infraestructura social básica.

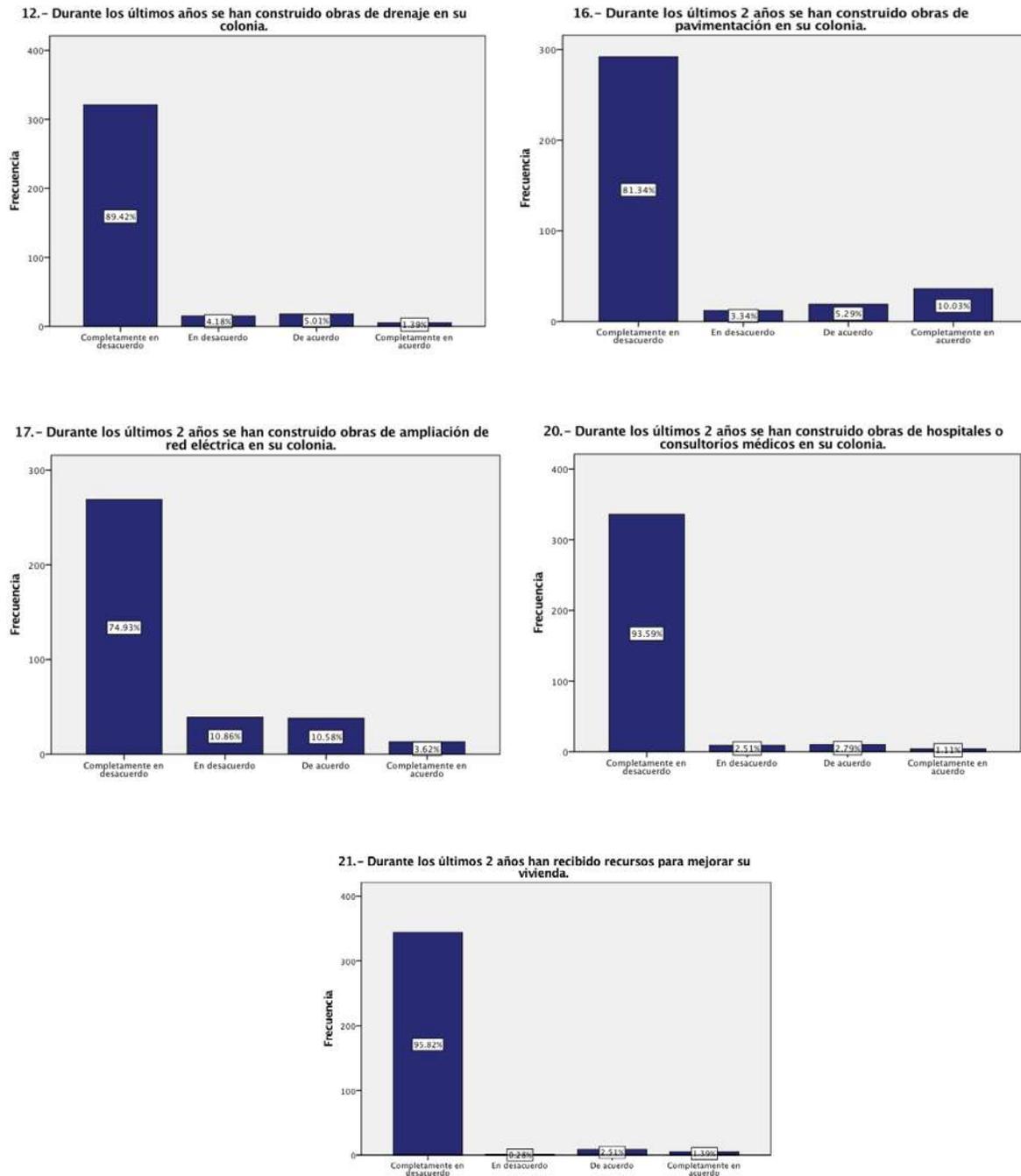
El fin último que busca el FAISM es realizar obras y acciones que atiendan prioritariamente las carencias sociales identificadas en los informes anuales que para este fin emita la Sedesol. Por esta razón los municipios deben incluir en su plan de desarrollo la información contenida en el informe anual para identificar los indicadores de pobreza y rezago social determinando cuáles de estos serán prioritarios para mejorar el bienestar de las comunidades.

Bajo estas premisas se planteó una hipótesis de investigación, el cual fue: el ejercicio de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, reducen el nivel de pobreza de la población en el municipio de Morelia, Michoacán.

Después de haber realizado la investigación y el análisis de los resultados se conoce que la hipótesis no se cumple pese a que la población de las ZAP Urbanas de Morelia seleccionadas para su estudio, fueron beneficiadas con obras y acciones estas no inciden directamente en la disminución de los indicadores de pobreza.

En este sentido se conoció que los hogares encuestados en las ZAP Urbanas seleccionadas para la investigación, no perciben que el ejercicio de los recursos FAISM los beneficien de manera directa, de conformidad con los ítems 12, 16, 17, 20 y 21; en los que se recaban estas actitudes, las cuales se presentan de manera gráfica a continuación:

Gráfico 27 Percepción ciudadana del beneficio directo del FAISM

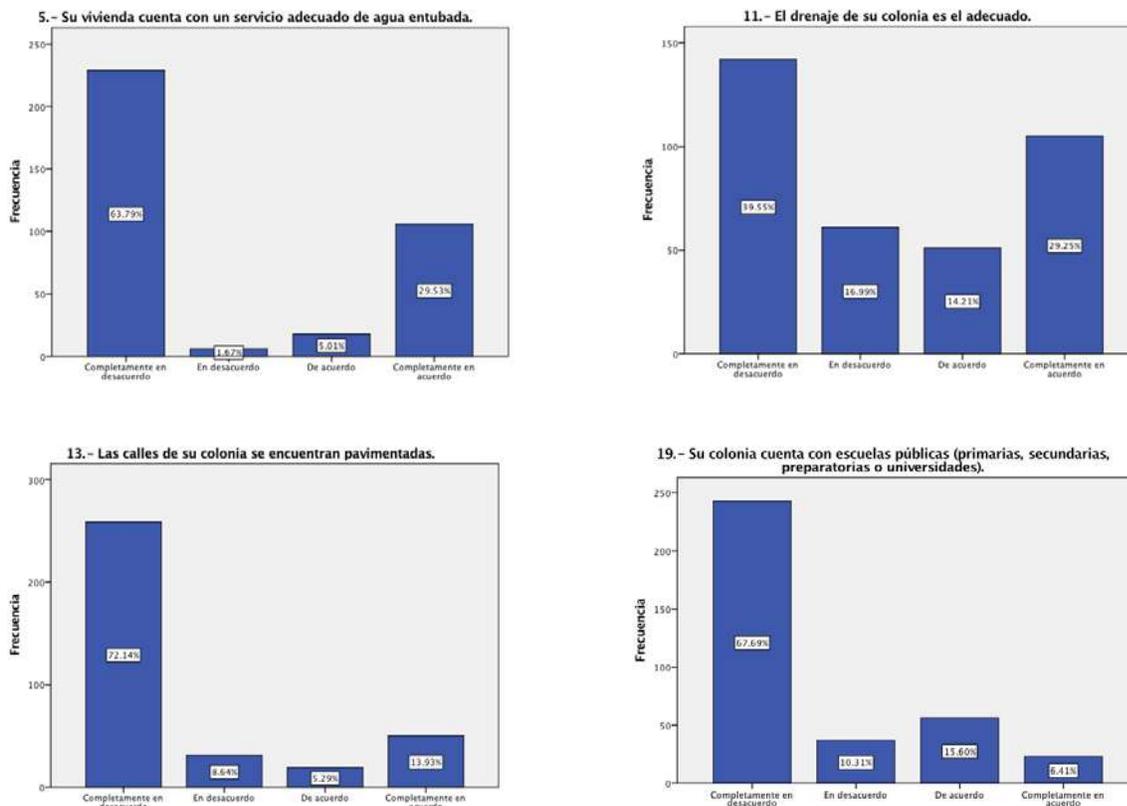


Fuente: Elaboración propia, a partir del procesamiento de datos del software SPSS v.24

La ciudadanía es mayoritariamente “completamente en desacuerdo”, mostrando una percepción negativa a la construcción de obras y/o acciones por parte de la ciudadanía, esto pese a que el Ayuntamiento de Morelia ha ejercido recursos en estas ZAP¹⁴.

Así mismo, se pueden percibir los indicadores de pobreza en cuanto al servicio de agua con el que cuenta la vivienda, el drenaje, la pavimentación de las calles y la infraestructura educativa con la que cuentan las ZAP urbanas seleccionadas para la investigación, obteniendo los siguientes resultados:

Gráfico 28 Indicadores de pobreza de las ZAP Urbanas seleccionadas.



Fuente: Elaboración propia, a partir del procesamiento de datos del software SPSS v.24

¹⁴ Véase Tabla 22 Relación porcentual del gasto ejercido en las ZAP Urbanas

No se obtuvo una evidencia de que la construcción de obras por parte del Ayuntamiento de Morelia, mitiguen los indicadores de pobreza, si bien se invierte en obras, estas no necesariamente inciden en un mayor bienestar de los colonos sujetos a investigación.

Por esta razón se percibe que los recursos federalizados transferidos del ramo 33 en su vertiente del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal son empleados para la generación de obras y acciones, sin embargo, la población de las Zonas de Atención Prioritaria Urbanas seleccionadas en esta investigación, no perciben que las inversiones realizadas por el Ayuntamiento de Morelia, impacten en el mejoramiento de su estado actual.

En otras palabras, se realizan obras, pero estas no son accesibles a la población, lo que se traduce en que estos recursos no tienen un impacto positivo en el bienestar de los grupos sociales en los que se ejercieron los recursos FAISM.

Recomendaciones.

Este trabajo de tesis resulto ambicioso, sin embargo, se desea que se realicen mejoras a esta investigación; por lo que se recomienda a futuros investigadores tener interés en este proyecto, a fin de obtener las cifras oficiales por parte del ejecutor del programa y contrastar la información obtenida en esta investigación.

Se recomienda la implementación de las acciones propuestas en esta investigación a fin de aumentar la participación ciudadana y realizar un combate a la pobreza de forma más interdisciplinaria, social y corresponsable por todos los actores involucrados.

En caso de realizar trabajo de campo en las zonas de atención prioritarias, se recomienda buscar a los líderes de las colonias (ya sean formales o informales), a fin de que sean estos quienes proporcionen un acercamiento con los colonos, dado que éstos se muestran renuentes a responder cualquier tipo de cuestionamiento que no les hagan sus cabecillas.

Por otro lado, es recomendable que asistan al menos en equipos de tres personas para la obtención de información en campo debido a que esto agiliza la recolección de información, al mismo tiempo que este equipo puede cuidarse entre sí de los posibles riesgos en las colonias.

Para tener un mejor acercamiento con las autoridades municipales es recomendable solicitar un acercamiento de manera formal por medio de un oficio signado por el Instituto de Investigaciones que apoye las futuras investigaciones.

La solicitud de información por medio de la plataforma nacional de transparencia, deberá realizarse con antelación de cuando menos dos meses a fin de continuar con los tiempos establecidos para la investigación, en el proceso de esta tesis se formularon dos solicitudes de información y en la primera de ellas solo se proporcionaron datos genéricos que no permitieron realizar una contrastación con los datos obtenidos, se recomienda ser lo más específico posible señalando el área que puede tener dicha información y al grado de detalle necesario para su procesamiento.

Se recomienda que aun cuando se hayan emitido solicitudes de información por la plataforma nacional de transparencia se busquen los informes oficiales en la página de la Secretaría de Desarrollo Social, que si bien no son específicas (dado que no es posible identificar las ZAP en las que se construyeron obras), pueden servir de guía para una solicitud de información más específica.

Bibliografía

- Abruch, M. (1989). *Metodología de las ciencias sociales*. México, D.F., México: UNAM.
- Agranoff, R. (1993). Marco para el análisis comparado de las relaciones intergubernamentales. En C. N. Pública., *Cambio político y gobernabilidad* (págs. 190-205). México : CNCPAP-CONACYT.
- Aguilar Astorga & Lima Facio. (Septiembre de 2009). *eumed.net*. Obtenido de <http://www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm>
- Aguilar, L. (1997). *Evidencia, argumentacion y persuasion en la formulacion de politicas*. México, D.F., México: Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar, L. (2007a). *La implementación de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, L. (2007b). *El estudio de políticas públicas*. México, D.F., México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, L. (2012). *El estudio de políticas públicas*. México, D.F., México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, L. (Julio-Septiembre de 1996). El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes. *Revista mexicana de sociología*, 58(3).
- Alberti, E. (1986). *Federalismo y cooperación en la República Federal de Alemania*. Madrid, España: Centro de Estudios Constitucionales.
- Antón, T. (1989). *American Federalism and Public Policy:Howthesystemworks*. New York: Random House.
- Arias, D., Herrera, H., & Colín, R. (julio-diciembre de 2013). Políticas del gobierno del estado de Michoacán 2003-2010, ¿políticas gubernamentales o políticas públicas? Análisis desde el desarrollo local. *Economía y Sociedad*, XVII(29), 75-93.
- Atkinson. (1897). La pobreza. *Cuadernos de apoyo a la docencia 40*. México: Colección de lecturas económicas. UNAM-FE.
- Auditoría Superior de la Federación. (2007). *Áreas de Opacidad y Riesgo Oportunidades de Mejora*. México, D.F., México: ASF-Cámara de Diputados.
- Banco Mundial. (2005). *Generación de ingreso y protección social para los pobres*. Washington: Banco Mundial.
- Banco Mundial. (Abril de 1992). La medición de la pobreza. *Comercio Exterior*, 42(4), 323-326.
- Bardach, E. (1977). *Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law*. Cambridge: MIT Press.
- Bardach, E. (1998). *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*. México, D.F., México: CIDE.
- Boltvinik, j. (1992). El conocimiento de la pobreza en América Latina. *Revista de comercio exterior*, 42(4).
- Boltvinik, J. (2000a). *El conocimiento de la pobreza en México. En pobreza y distribución del ingreso en México*. México: Siglo XXI Editores.
- Boltvinik, J. (2000b). Crítica de la fórmula de distribución de los recursos del ramo 33. México, México: Cámara de Diputados LVIII Legislatura.
- Boltvinik, J., & Hernandez, E. (1999). *Pobreza y distribución del ingreso en México*. México: Mexico Siglo XXI editores.

- Bolvinik, J. (1995). La evolución de la pobreza en México entre 1984 y 1992, según CEPAL-INEGI. *Revista Sociológica*, 10(29).
- Calderón, G. (2007). *La pobreza en México*. México, D.F., México: Gernika.
- Calderón, G. (Marzo de 2009). Las políticas públicas y el combate a la pobreza. *Red latinoamericana de investigación, educación y extensión en políticas públicas*, 6.
- Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión. (Septiembre de 2006). *Ramo 33 aportaciones federales para entidades federativas y municipios*. Recuperado el 23 de Junio de 2015, de Centro de Estudios de las Finanzas Públicas: <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0362006.pdf>
- Carbonell, M. (2003). El federalismo en México: principios generales y distribución de competencias. (U. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Ed.) *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*.
- César, M., & Maldonado, C. (2010). Formación de agenda y procesos de toma de decisiones. En M. Merino, & G. Cejudo, *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de Políticas Públicas*. México, D.F., México: Fondo de Cultura Económica.
- Colmenares, D. (2004). Fortalezas y debilidades del federalismo fiscal mexicano. *Este País*(157).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (N/D). CEPAL. Recuperado el 20 de Marzo de 2017, de <http://www.cepal.org/es>: [http://dds.cepal.org/infancia/guide-to-estimating-child-poverty/bibliografia/capitulo-III/Feres%20Juan%20Carlos%20y%20Xavier%20Mancero%20\(2001b\)%20El%20metodo%20de%20las%20necesidades%20basicas%20insatisfechas%20\(NBI\)%20y%20sus%20aplicaciones%20en%20America%20Latina.pdf](http://dds.cepal.org/infancia/guide-to-estimating-child-poverty/bibliografia/capitulo-III/Feres%20Juan%20Carlos%20y%20Xavier%20Mancero%20(2001b)%20El%20metodo%20de%20las%20necesidades%20basicas%20insatisfechas%20(NBI)%20y%20sus%20aplicaciones%20en%20America%20Latina.pdf)
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2010). *Informes y publicaciones Coneval*. Recuperado el 20 de marzo de 2017, de <http://www.coneval.org.mx>: http://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES_Y_PUBLICACIONES_PDF/Informe_de_Pobreza_en_Mexico_2010.pdf
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (13 de Marzo de 2016). *Glosario*. Obtenido de <http://www.coneval.gob.mx>: <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (14 de Junio de 2016). <http://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Criterios-ZAP.aspx>. *Criterios de resultados para la determinación de las zonas de atención prioritaria*.
- Consejo Nacional de Población. (2006). *Índices de marginación 2005*. México.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (5 de febrero de 1917). Mexico, Distrito Federal, Mexico.
- Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginales. (1982). *Geografía de la marginación, necesidades esenciales en México, situación actual y perspectivas al año 2000*. México: Siglo XXI editores.
- Cortés, F., & et. al. (s.f.). Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo XX. México: Secretaría de Desarrollo Social.
- Crespo, J. (2006). *Para entender a El Estado*. México, D.F., México: Nostra Ediciones.

- Croisat, M. (Abril-Junio de 2002). El federalismo y la Unión Europea. *Foro Internacional*, XLII(168).
- Cuellar, O. (1995). Perspectivas de la pobreza. Entrevista con Julio Boltvinik, Fernando Cortés y Rosa María Rubalcava. *Revista Sociológica*, 10(29).
- de la Garza, S. (2008). *Derecho financiero Mexicano*. Mexico, D.F., Mexico: Porrúa.
- del Castillo, A. (2001). Fundamentos de la investigación empírica reciente sobre corrupción. *X(002)*, 375-402. México: Fundamentos de la investigación empírica reciente sobre corrupción.
- Díaz, A. (1998). *Desarrollo económico e inequidad regional: hacia un nuevo pacto federal en México*. México: Miguel Ángel Porrúa-CIDAC.
- Díaz, M. (Noviembre de 2012). La rendición de Cuentas en la Hacienda Pública Municipal: El caso del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal. *Maestro en Economía y Gestión Municipal*. México, D.F., México: Instituto Politécnico Nacional.
- Dieterlen, P. (2003). *La pobreza: un estudio filosófico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Dieterlen, P. (2003). *La pobreza: Un estudio filosófico*. México: Fondo de Cultura Económica, UNAM, IIF.
- Dror, Y. (2007). Prolegómenos para las ciencias de políticas. En L. F. Aguilar Villanueva, *En el estudio de las Políticas Públicas*. México, D.F., México: Miguel Ángel Porrúa.
- Ejea, G. (2006). Teoría y ciclo de las políticas públicas.
- El Banco Mundial. (18 de Mayo de 2016). <http://datos.bancomundial.org>. Obtenido de <http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.PP.CD>
- Escobar Latapi, L. (Septiembre de 2012). Ley De Coordinación Fiscal ¿Es La Que Necesitamos? *Veritas*, LVI(1693), 26-27.
- Fields, G. (2001). *Poverty: concepts and dimensions. Presentation to the International Symposium on Poverty, concepts and methodologies*. México Marzo 28 y 29.
- Filippov, M., Ordeshook, P. C., & Shvetso, O. (2004). *Designing Federalism: A Theory of Self-Sustainable Federal Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- García, M. (1993). *Derecho Constitucional comparado* (reimpresión de la 7ª edición ed.). Madrid, España.
- García, R. (Otoño de 1996). Los gobiernos locales en México ante el nuevo federalismo. *Política y Cultura*(7), 97-122.
- Gordon, D. (2004). *La medición internacional de la pobreza y las políticas para combatirla. En la pobreza en México y el mundo: realidades y desafíos*. Mexico, D.F., México: Siglo XXI Editores.
- Guerrero, O. (1993b). Políticas públicas: Interrogantes. *Revista de Administración Pública*(84).
- Guerrero, O. (Marzo de 1993a). Las políticas públicas como ámbito de concurrencia multidisciplinaria. *Revista de la Academia de la Investigación Científica*, 44(1), 29-40.
- Guillén, T. (1995). Federalismo, gobiernos locales y democracia. *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*.
- Hernandez, E. (Octubre de 2001). Retos para la medición de la pobreza en México. *Comercio Exterior*, 860-868.
- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2006). *Metodología de la investigación*. México, México: McGraw-Hill Interamericana.

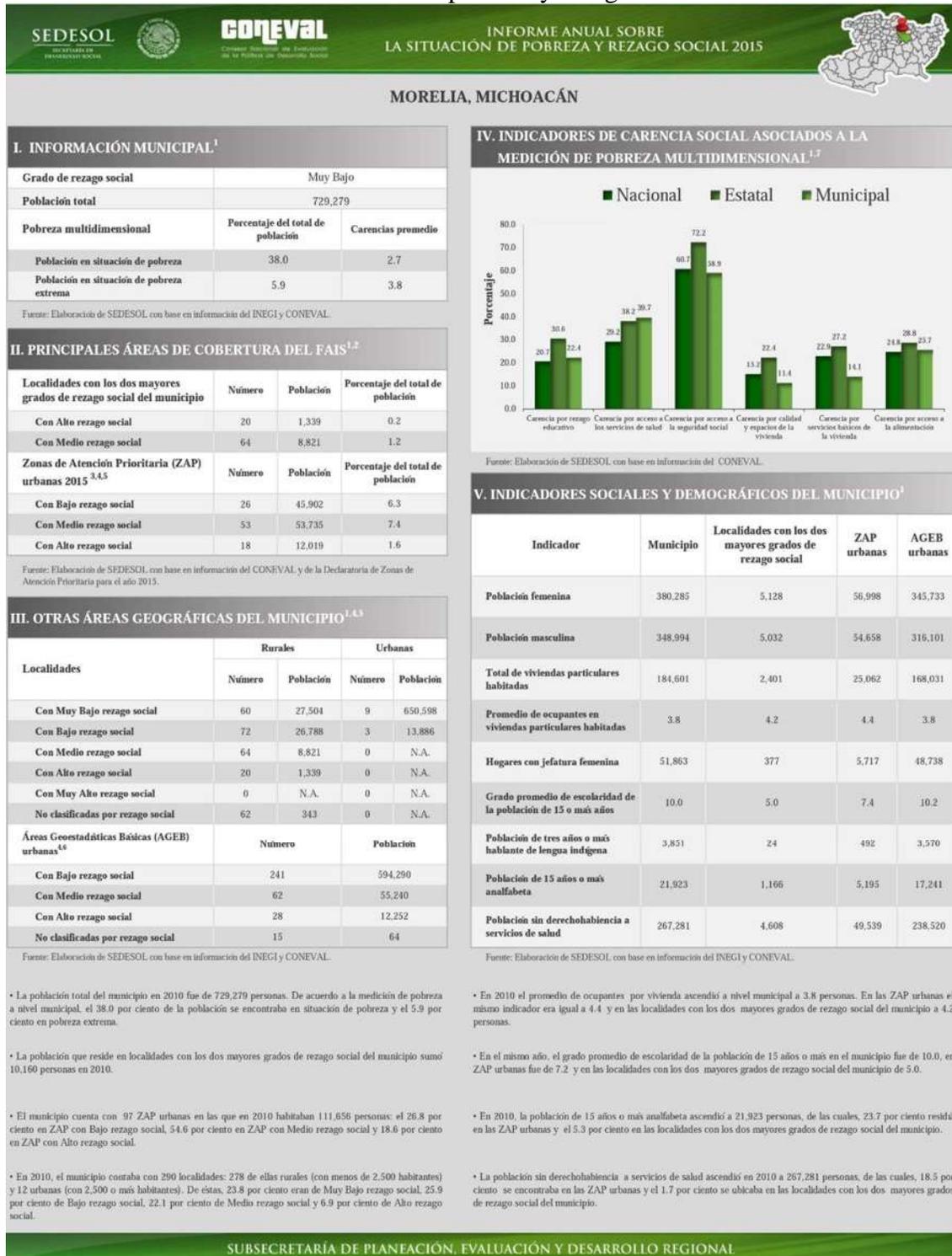
- Instituto Nacional de Estadística. (2003). *Indicadores Sociales 1991, 1997, 1999, 2001 y 2003, Panorámica Social 1994*. INE, Madrid.
- Instituto Nacional de Estadística. (N/D). *La pobreza y su medición*.
- Kerlinger, F. (1975). *Investigación del comportamiento*. Mexico, D.F., México: McGraw-Hill.
- Lasswell, H. (1951). *The Policy Orientation*. Stanford University Press.
- Lasswell, H. (1962). The Public Interest. En C. Friedrich, *The Public Interest* (Vol. 5). New York, Estados Unidos de América.
- Lasswell, H. (2007a). La concepción emergente de las ciencias políticas. En L. F. Aguilar Villanueva, *El estudio de las políticas públicas*. México, México: Miguén Ángel Porrúa.
- Lerner, B. (1996). *América Latina: los debates en política social, desigualdad y pobreza*. México, México: Miguel Angel Porrúa.
- Levy, S. (2000). Análisis metodológico de la distribución del ramo 33. *Instrumentos de distribución del ramo 33*. México, D.F., México: Cámara de Diputados LVIII Legislatura.
- Ley de Coordinación Fiscal. (27 de Diciembre de 2013). México, D.F., México.
- Ley General de Desarrollo Social. (20 de Enero de 2004). México, D.F., México.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (29 de Diciembre de 1976). México, D.F., México.
- Likert, R. (1932). *A technique for the measurement of attitudes*. *Archives of Psychology*. (C. H. (Comp.), Trad.) Buenos Aires, Argentina : Nueva Visión.
- Limas, M. (Julio-Agosto de 2011). Desarrollo y pobreza en México. Los índices IDH y FGT en la primera década del siglo XXI. *Revista Estudios Regionales en Economía, Población y Desarrollo*(4).
- Lindblom, C. (1991). *El proceso de la elaboración de las políticas públicas*. Madrid, España: Ediciones del Ministerio para las administraciones públicas.
- Linz, J. (1996). Los peligros del presidencialismo. En L. D. (eds.), *El resurgimiento global de la democracia* (I. Vericat, Trad., págs. 107-109). México: IISU-NAM.
- Martínez, J. (2004). Relaciones entre los ayuntamientos y los congresos de los estados: un ensayo de sistematización. En J. M. (coord.), *De la descentralización al federalismo: estudios comparados sobre el gobierno local en México*. México: Miguel Ángel Porrúa/CIDAC.
- Marx, K. (1967). *El Capital* (Vol. 1). México, D.F., México: Fondo de Cultura Económica.
- Merino, M. (2013). *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. Mexico, D.F., México: Centro de Investigación y Doncencias Económicas A.C.
- Moore, M., & Putzel, J. (Agosto de 2000). Políticas y pobreza: trabajo de preparación para el Reporte de Desarrollo Mundial 2000/1. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, XLIV(179).
- Morales, R. (Julio-Septiembre de 2005). Nuevos campos de juego: mecanismos de acuerdo para el federalismo mexicano. *Foro Internacional (en línea)*(XLV).
- Namakforoosh, M. (2005). *Metodología de la investigación*. México, D.F., México: Limusa.
- Navarro, J., Hernández, P., & Chávez, J. (2009). Distribución del ingreso y pobreza en el estado de Michoacán, 1980-2005. *Mundo Siglo XXI*(16).

- Pezzini, M., Crosta, N., & Ramos, G. I. (Junio de 2003). Hacia una estrategia de desarrollo regional comprehensiva en México. *Este País*(147).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (1997). *Informe sobre desarrollo humano 1997*. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.
- Ravallion, M. (1992). Poverty comparisons: a guide to concepts and methods. (88). LSMS working paper.
- Ravallion, M. (2000). *Las líneas de pobreza en la teoría y en la práctica*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Buenos Aires: CEPAL.
- Rein, M. (1971). Problems in the Definition and Measurement of Poverty. *The Concept of Poverty Heneman*.
- Reyes, M. (Febrero de 2004). Las Convenciones Nacionales Fiscales y Hacendaria de 1925, 1933, 1947 y 2004. 19. México, D.F., Méxco: Dirección General de Bibliotecas SIID.
- Richardson, J. (1982). *The concept of policy style*. London, Inglaterra: Richardson.
- Rojas, M. (Septiembre de 2011). Pobreza y exclusión social. La experiencia de la Unión Europea: conceptos y herramientas de acción. (2). Madrid, España: Escuela de Profesionales de Inmigración y Cooperación de la Comunidad de Madrid.
- Rose, R. (1998). *El gran gobierno. Un acercamiento desde los programas gubernamentales*. México, México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y FCE.
- Ruiz, C. (1996). Manual para la elaboración de políticas públicas. México, D.F., México: Editores Plaza y Valdés.
- Salazar, C. (2011). *Políticas públicas*. Puebla, Puebla, México: Instituto de Estudios Jurídicos de Puebla.
- Secretaría de Gobernación. (2002). Programa especial para un auténtico federalismo, 2002-2006. México, D.F., México: Secretaría de Gobernación/Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.
- Sen, A. (1982). Pobre en términos relativos. *Comercio Exterior*, 53(5).
- Sen, A. (1984). Poor, relatively speaking. *Resources, values and development*.
- Sen, A. (1992a). *Nuevo examen de la desigualdad*. Alianza.
- Sen, A. (1992b). Sobre conceptos y medidas de pobreza. *Revista de comercio exterior*, 42(2).
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y Libertad*. (E. R. Toharia, Trad.) Buenos Aires , Argentina: Planeta Argentina.
- Shack, N. (Julio de 1999). La pobreza, la desigualdad y la educación en el Perú de hoy: una aproximación cuantitativa. Santiago, Chile: Universidad de Chile.
- Sierra, D. (2007). *Para entender a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México, D.F., México: Nostra Ediciones.
- The World Bank. (2005). *Introduction to poverty analysis*. Washington: Banco Mundial.
- Thorbecke, E. (2005). Multi-dimensional Poverty: Conceptual and Measurement Issues.
- Townsend, P. (1979). *The development of research on poverty*. Londres: the definition and measurement of poverty.
- Townsend, P. (Mayo de 2003). La conceptualización de la pobreza. *Comercio Exterior*, 53(5), 445-452.
- Vallès, J. (2002). *Ciencia Política una introducción*. Barcelona, España: Editorial Ariel S.A.

- Van, B., & Ferrer-i-Carbonell, A. (21 de Junio de 2006). A multi-dimensional approach to subjective poverty, [Versión modificada de un artículo presentado en la apertura del seminario sobre La Medición Multidimensional de la Pobreza, Evidencia y Teoría en Brasilia, Agosto 29 de 2005.
- Vásquez, J. (2003). *El establecimiento del federalismo en México, 1812-1827*. México: El Colegio de México.
- Vera, M. (2004). La reforma federalista municipal en el contexto del federalismo dual y central mexicano. *Por una reforma federalista del Estado mexicano*. Estado de México: México, Dirección General de Desarrollo Político/Instituto de Estudios Legislativos LV Legislatura.
- Vilas, C. (Enero de 2000). Deterioro laboral y exclusión social: la otra cara del crecimiento. *Acta Sociológica. La Política Social*, 28.
- Vogel, J. (1996). El régimen federal de la Ley Fundamental. En E. Benda, W. Maihofer, H. Vogel, & W. Heyde, *Manual de derecho constitucional* (págs. 622-623). Madrid: Marcia Pons.
- William, A. (1960). *Intergovernmental Relations in Review*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

ANEXOS.

Anexo 1. Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2015.





MORELIA, MICHOACÁN

VI. INDICADORES DE VIVIENDA EN PRINCIPALES ÁREAS DE COBERTURA DEL FAIS¹

Localidades con los dos mayores grados de rezago social en el municipio⁸

Localidad	Viviendas									
	Con piso de tierra	Con un solo cuarto	Sin electricidad	Sin agua entubada	Sin excusado	Sin drenaje	Sin ningún bien	Sin refrigerador	Sin lavadora	Habitadas
La Soledad	2	2	2	0	3	3	0	3	3	3
Fraccionamiento la Purísima	3	1	4	4	4	2	3	4	4	4
El Carretero	3	0	4	4	2	0	1	4	4	4
La Mora	6	1	9	11	2	8	3	11	11	11
Los Capulines	2	1	4	4	2	2	1	4	4	4
Patambo	4	0	3	4	1	1	1	4	4	4
La Herradura (Antiguo Camino Real)	5	5	3	6	2	4	4	6	6	6
Curimeo	2	0	2	2	1	1	0	3	3	3
Joyitas del Cuetazo	2	2	2	3	1	3	1	3	3	3
Las Mesitas	1	0	1	6	4	5	1	4	6	6

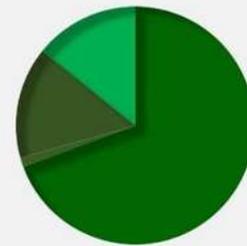
ZAP urbanas⁹

Localidad	Clave ZAP urbana	Viviendas									
		Con piso de tierra	Con un solo cuarto	Sin electricidad	Sin agua entubada	Sin excusado	Sin drenaje	Sin ningún bien	Sin refrigerador	Sin lavadora	Habitadas
Morelia	4845	191	125	14	318	20	224	22	151	204	322
Morelia	275A	49	49	3	92	28	23	0	34	56	92
Morelia	4652	4	7	3	27	5	25	0	12	15	27
La Aldea	4934	38	14	0	67	2	38	0	21	26	71
Morelia	2764	77	69	6	156	7	52	0	55	87	157
Morelia	3847	18	12	0	52	2	47	0	16	19	52
La Aldea	492A	17	13	6	42	6	45	0	16	25	57
La Aldea	4898	90	55	0	170	5	85	4	51	81	186
Morelia	3353	98	79	5	287	8	186	8	88	154	303
Morelia	4830	252	136	17	264	31	212	7	171	269	509

Fuente: Elaboración de SEDESOL con base en información del INEGI y CONEVAL.

VII. PROYECTOS PLANIFICADOS CON EL FISMDF POR TIPO DE INCIDENCIA (%)^{10,11}

Recursos reportados:¹² \$128,915,794.30



■ Directa: 69.4 %
■ Indirecta: 1.3 %
■ Complementaria: 15.2 %
■ Otros: 14.2 %

Recursos asignados: \$129,065,794.30

Recursos asignados +/- Banobras FAIS:¹³ \$129,065,794.30

Fuente: Elaboración de SEDESOL con base en la información reportada en la Matriz de Inversión para el Desarrollo Social (MIDS) a las 18 horas del día 14 de enero de 2015 por los enlaces FAIS en los municipios y demarcaciones territoriales.

VIII. INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA^{14,15,16}

Total de inmuebles educativos en el municipio	589
Porcentaje de construcciones provisionales, escuelas móviles o sin construcción.	1.4
Porcentaje de inmuebles sin barda perimetral o barda incompleta	23.9
Porcentaje de inmuebles con pared distinta a tabique, ladrillo, block, piedra, cantera, cemento o concreto	3.2
Porcentaje de inmuebles con techo distinto a losa de concreto o viguetas con bovedilla	6.3
Porcentaje de inmuebles con piso de tierra o materiales removibles	0.8
Porcentaje de inmuebles sin fuente de abastecimiento de agua conectada a la red pública	14.6
Porcentaje de inmuebles sin fuente de abastecimiento de agua	0.7
Porcentaje de inmuebles sin fuente de energía eléctrica	1.0
Porcentaje de inmuebles sin baño, sanitario, letrina u hoyo negro	1.5
Porcentaje de inmuebles sin drenaje	12.2
Porcentaje de inmuebles sin cancha deportiva	55.0
Porcentaje de inmuebles sin patio o plaza crítica	15.1
Porcentaje de canchas deportivas sin techo	76.0
Porcentaje de patios o plazas críticas sin techo	64.2
Porcentaje de inmuebles en los que no se realizaron construcciones u obras mayores de rehabilitación durante los últimos tres años	50.8

Fuente: Elaboración de SEDESOL con base en información del INEGI.

ANEXO

COMPLEMENTARIEDAD DEL FAIS CON OTROS PROGRAMAS FEDERALES

Dependencia	Siglas	Nombre del Programa
CDI	PROII	Programa de Infraestructura Indígena
SEDESOL-INDESOL	PCS	Programa de Coinversión Social
SCT/SEDESOL/SEMARNAT	PET	Programa de Empleo Temporal
SEDATU	PH	Programa Habitat
SEDATU	PFUR	Programa de Fomento a la Urbanización Rural
SEDATU-FONHAPO	PVD	Vivienda Digna
SEDATU-FONHAPO	PVR	Vivienda Rural
SEDESOL	P3x1	Programa 3x1 para Migrantes
SEDESOL	PDZP	Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias
SEDESOL	PAJA	Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas
SEMARNAT-CONAGUA	APAZU	Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Urbanas
SEMARNAT	PROSSAPYS	Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales
SEMARNAT-CONAGUA	PROTAR	Programa de Tratamiento de Aguas Residuales
SEP	PED	Programa Escuelas Dignas

NOTAS:

1. La información reportada corresponde al año 2010, ésta es la información más actual al nivel de desagregación geográfico presentado.
2. Se reporta 0.0 como el porcentaje del total cuando el valor estimado resulta menor a 0.05.
3. Se definen como Zonas de Atención Prioritaria urbanas: AGEB urbanas con Muy Alto o Alto Grado de Marginación e Índice de Rezago Social Bajo, Medio y Alto, adicionalmente las AGEB urbanas con Índice de Rezago Social Alto o Medio y Grado de Marginación Medio.
4. AGEB urbana: área geográfica ocupada por un conjunto de manzanas perfectamente delimitadas por calles, avenidas, andadores o cualquier otro rasgo de fácil identificación en el terreno y cuyo uso del suelo es principalmente habitacional, industrial, de servicios, comercial, etcétera, y solo son asignadas al interior de las zonas urbanas que son aquellas con población mayor o igual a 2,500 habitantes y en las cabeceras municipales. La metodología empleada para determinar el grado de rezago social de las AGEB y ZAP urbanas difiere de la metodología empleada para localidades, municipios y entidades, por lo que para las AGEB y ZAP urbanas solo se distinguen tres grados de rezago social: Bajo, Medio y Alto.
5. N.A.: No Aplica.
6. De acuerdo al INEGI, se integran todas las AGEB y manzanas que conforman las localidades urbanas del país, incluyendo aquellas que no tienen viviendas o que solo tienen viviendas deshabitadas o de uso temporal por lo que en algunos casos el valor de población puede ser igual a cero.
7. Para mayor detalle sobre la definición de los indicadores consultar: www.coneval.gob.mx
8. De las localidades con los dos mayores grados de rezago social del municipio se seleccionan las diez que presentan los índices de rezago social más elevados, siempre y cuando se cuente con información. Si no se cuenta con información sobre el nombre de la localidad se reporta la clave que le asigna el INEGI en el Marco Geoestadístico Nacional.
9. De las ZAP urbanas en la entidad, se seleccionan diez de acuerdo al grado de rezago social y al índice de marginación, siempre y cuando se cuente con información.
10. Los proyectos de incidencia directa se definen como proyectos de infraestructura social básica que contribuyen de manera inmediata a mejorar alguna de las carencias sociales relacionadas con la pobreza multidimensional. Los proyectos de incidencia indirecta son proyectos de infraestructura social básica asociados a los proyectos de contribución directa y que son necesarios para la realización de éstos. En el caso de los proyectos de incidencia complementaria, éstos se refieren a proyectos de infraestructura social básica que coadyuvan al mejoramiento de los indicadores de pobreza, rezago social y al desarrollo económico y social de las entidades, municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.
11. La MIDS es un sistema de reporte de información que utilizan las entidades, municipios y las demarcaciones territoriales para direccionar los recursos del FAIS con base en la Ley de Coordinación Fiscal y los Lineamientos de Operación del FAIS 2014. Los casos en los que solo se presentan "ceros" se deben a que el municipio no reportó la información correspondiente. El rubro "Otros" incluye los recursos de proyectos especiales, de PRODIM y de gastos indirectos. Los montos reportados bajo estos recursos son preliminares y se encuentran en proceso de validación por parte de la SEDESOL.
12. Los recursos reportados pueden exceder los recursos asignados debido al uso de remanentes de otros ejercicios fiscales o a los créditos o las deudas pactadas con el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS).
13. Los recursos denominados como "Recursos asignados +/- BANOBRAS FAIS" se refieren a los recursos disponibles después de considerar los créditos o las deudas pactadas con BANOBRAS.
14. Inmueble educativo: conjunto de edificaciones o espacios destinados al servicio educativo, ubicados en un mismo predio, donde pueden operar uno o más centros de trabajo. Centros de trabajo: unidad mínima de responsabilidad que tiene como propósito general administrar los recursos humanos, financieros y materiales que se asignan para prestar servicios educativos o de apoyo a la educación, así como ordenar y sistematizar la información para llevar el control de los servicios que se proporcionan.
15. Resultados del Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial 2013.
16. Los resultados presentados en el informe derivan del análisis de la base de datos sobre inmuebles (TR_INMUEBLES) del CENABE. El 95.5% de la no respuesta del levantamiento de información se concentra en las entidades de Chiapas, Oaxaca y Michoacán de Ocampo por lo que no se cuenta con información para algunos municipios de estas entidades. Los porcentajes presentados sobre infraestructura se basan en el total de inmuebles menos las escuelas móviles o sin construcción.

Anexo 2. Encuesta para medición del impacto de los recursos FAISM en la población beneficiaria.



Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.
Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales
Maestría en Políticas Públicas



ENCUESTA PARA MEDICION DEL IMPACTO DE LOS RECURSOS FAISM EN MORELIA.

Los datos proporcionados en la aplicación de esta encuesta, serán empleados con fines científicos, por lo que estos serán empleados únicamente para conocer el impacto que tienen las construcciones de obras para el combate a la pobreza, por parte del municipio de Morelia; por lo que sus datos quedarán protegidos de conformidad con la Ley Federal de Protección a los Datos Personales en Posesión de los Particulares.

Colonia: _____ Edad: _____

¿Está usted de acuerdo en participar en la presente encuesta a fin de recabar datos sobre la pobreza y la construcción de obras en su colonia? SI: _____ NO: _____

INSTRUCCIONES:

Marque dentro del paréntesis con una "X", la respuesta que considere más cercana a su realidad, marque una solo opción por cada pregunta.

- 1.- Su colonia cuenta con servicios de salud pública como IMSS, ISSSTE, seguro popular, etc.
 Completamente en acuerdo
 De acuerdo
 En desacuerdo
 Completamente en desacuerdo
- 2.- El cuarto principal de su vivienda cuenta con paredes y techo de materiales de construcción.
 Completamente en acuerdo
 De acuerdo
 En desacuerdo
 Completamente en desacuerdo
- 3.- La vivienda cuenta con una cocina independiente a algún cuarto para dormir.
 Completamente en acuerdo
 De acuerdo
 En desacuerdo
 Completamente en desacuerdo
- 4.- El baño de su vivienda cuenta con WC y regadera.
 Completamente en acuerdo
 De acuerdo
 En desacuerdo
 Completamente en desacuerdo
- 5.- Su vivienda cuenta con un servicio adecuado de agua entubada.
 Completamente en acuerdo
 De acuerdo
 En desacuerdo
 Completamente en desacuerdo



- 6.- Su vivienda cuenta con sistemas de almacenamiento de agua (aljibe, cisterna o tinaco).
 Completamente en acuerdo
 De acuerdo
 En desacuerdo
 Completamente en desacuerdo
- 7.- El agua empleada para el consumo humano en su vivienda esta purifica.
 Completamente en acuerdo
 De acuerdo
 En desacuerdo
 Completamente en desacuerdo
- 8.- El drenaje de su vivienda está conectado a la red pública de drenaje.
 Completamente en acuerdo
 De acuerdo
 En desacuerdo
 Completamente en desacuerdo
- 9.- El sistema de drenaje de su vivienda es el adecuado.
 Completamente en acuerdo
 De acuerdo
 En desacuerdo
 Completamente en desacuerdo
- 10.- La energía eléctrica de su vivienda es la adecuada.
 Completamente en acuerdo
 De acuerdo
 En desacuerdo
 Completamente en desacuerdo
- 11.- El drenaje de su colonia es el adecuado.
 Completamente en acuerdo
 De acuerdo
 En desacuerdo
 Completamente en desacuerdo
- 12.- Durante los últimos años se han construido obras de drenaje en su colonia.
 Completamente en acuerdo
 De acuerdo
 En desacuerdo
 Completamente en desacuerdo
- 13.- Las calles de su colonia se encuentran pavimentadas.
 Completamente en acuerdo
 De acuerdo
 En desacuerdo
 Completamente en desacuerdo



- 14.- El trazo de las calles en su colonia son adecuadas.
 Completamente en acuerdo
 De acuerdo
 En desacuerdo
 Completamente en desacuerdo
- 15.- Las calles de su colonia cuentan con banquetas.
 Completamente en acuerdo
 De acuerdo
 En desacuerdo
 Completamente en desacuerdo
- 16.- Durante los últimos 2 años se han construido obras de pavimentación en su colonia.
 Completamente en acuerdo
 De acuerdo
 En desacuerdo
 Completamente en desacuerdo
- 17.- Durante los últimos 2 años se han construido obras de ampliación de red eléctrica en su colonia.
 Completamente en acuerdo
 De acuerdo
 En desacuerdo
 Completamente en desacuerdo
- 18.- Las calles de su colonia cuentan con un adecuado alumbrado público.
 Completamente en acuerdo
 De acuerdo
 En desacuerdo
 Completamente en desacuerdo
- 19.- Su colonia cuenta con escuelas públicas (primarias, secundarias, preparatorias o universidades).
 Completamente en acuerdo
 De acuerdo
 En desacuerdo
 Completamente en desacuerdo
- 20.- Durante los últimos 2 años se han construido obras de hospitales o consultorios médicos en su colonia.
 Completamente en acuerdo
 De acuerdo
 En desacuerdo
 Completamente en desacuerdo
- 21.- Durante los últimos 2 años han recibido recursos para mejorar su vivienda.
 Completamente en acuerdo
 De acuerdo
 En desacuerdo
 Completamente en desacuerdo



- 22.- En la construcción de la(s) obra(s) en su colonia participó activamente usted o algún miembro de su familia.
- Completamente en acuerdo
 - De acuerdo
 - En desacuerdo
 - Completamente en desacuerdo
- 23.- La participación de usted o de algún miembro de su familia en la construcción de obras fue mediante la aportación de mano de obra.
- Completamente en acuerdo
 - De acuerdo
 - En desacuerdo
 - Completamente en desacuerdo
- 24.- Usted o algún miembro de su familia aportó dinero para la construcción de las obras.
- Completamente en acuerdo
 - De acuerdo
 - En desacuerdo
 - Completamente en desacuerdo
- 25.- En la construcción de las obras en su colonia se crearon comités de participación ciudadana.
- Completamente en acuerdo
 - De acuerdo
 - En desacuerdo
 - Completamente en desacuerdo
- 26.- Las obras construidas en su colonia les fueron entregadas a un comité de participación ciudadana.
- Completamente en acuerdo
 - De acuerdo
 - En desacuerdo
 - Completamente en desacuerdo
- 27.- En las obras construidas en su colonia se pusieron a la vista lonas o pancartas con información de la obra.
- Completamente en acuerdo
 - De acuerdo
 - En desacuerdo
 - Completamente en desacuerdo
- 28.- En las lonas o pancartas se podía leer el nombre de la obra y el costo de la misma.
- Completamente en acuerdo
 - De acuerdo
 - En desacuerdo
 - Completamente en desacuerdo
- 29.- Se les informó en su colonia sobre el costo de las obras construidas.
- Completamente en acuerdo
 - De acuerdo
 - En desacuerdo
 - Completamente en desacuerdo

Anexo 3. Encuesta para medición del impacto de los recursos FAISM al ejecutor del gasto.



Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.
Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales
Maestría en Políticas Públicas



ENCUESTA PARA MEDICION DEL IMPACTO DE LOS RECURSOS FAISM EN MORELIA.

Los datos proporcionados en la aplicación de esta encuesta, serán empleados con fines científicos, por lo que estos serán empleados únicamente para conocer el impacto que tienen las construcciones de obras para el combate a la pobreza, por parte del municipio de Morelia; por lo que sus datos quedarán protegidos de conformidad con la Ley Federal de Protección a los Datos Personales en Posesión de los Particulares.

Nombre: _____

Cargo público: _____

¿Está usted de acuerdo en participar en la presente encuesta a fin de recabar datos sobre la pobreza y ejercicio de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM)? SI: _____ NO: _____

INSTRUCCIONES:

Marque dentro del paréntesis con una "X", la respuesta que considere más cercana a su realidad, marque una solo opción por cada pregunta.

- 1.- El municipio verifica que en las ZAP's se cuente con servicios de salud pública como IMSS, ISSSTE, seguro popular, etc.
 Completamente en acuerdo
 De acuerdo
 En desacuerdo
 Completamente en desacuerdo
- 2.- El Municipio realiza un censo en las viviendas de las ZAP's a fin de conocer el piso con el que cuentan.
 Completamente en acuerdo
 De acuerdo
 En desacuerdo
 Completamente en desacuerdo
- 3.- El municipio verifica el tipo de material están construidas las paredes de las viviendas en las ZAP's .
 Completamente en acuerdo
 De acuerdo
 En desacuerdo
 Completamente en desacuerdo
- 4.- El municipio verifica el tipo de materiales empleados en los techos de las viviendas en las ZAP's.
 Completamente en acuerdo
 De acuerdo
 En desacuerdo
 Completamente en desacuerdo
- 5.- El municipio verifica que el hacinamiento de las viviendas sean en promedio de 2.5 ocupantes por dormitorio.
 Completamente en acuerdo
 De acuerdo
 En desacuerdo



- Completamente en desacuerdo
- 6.- El municipio verifica que las viviendas de las ZAP's cuenten con agua entubada en el interior de la misma.
- Completamente en acuerdo
- De acuerdo
- En desacuerdo
- Completamente en desacuerdo
- 7.- El municipio verifica el número de viviendas en las ZAP's que se encuentran conectadas a la red de drenaje.
- Completamente en acuerdo
- De acuerdo
- En desacuerdo
- Completamente en desacuerdo
- 8.- El municipio verifica el número de viviendas de las ZAP's que cuenta con excusado o sanitario.
- Completamente en acuerdo
- De acuerdo
- En desacuerdo
- Completamente en desacuerdo
- 9.- El municipio cuenta con un inventario de viviendas que carecen del servicio de energía eléctrica en las ZAP's.
- Completamente en acuerdo
- De acuerdo
- En desacuerdo
- Completamente en desacuerdo
- 10.- El municipio cumple con la responsabilidad de verificar la información obtenida por la SEDESOL por medio del Cuestionario Único de Información Socioeconómica (CUIS).
- Completamente en acuerdo
- De acuerdo
- En desacuerdo
- Completamente en desacuerdo
- 11.- El municipio cuenta con criterios bien definidos para la selección de obras a realizar durante los diferentes ejercicios fiscales.
- Completamente en acuerdo
- De acuerdo
- En desacuerdo
- Completamente en desacuerdo
- 12.- El municipio realiza un Matriz del Marco Lógico (MML), para las obras y acciones que serán financiadas con recursos del FAISM.
- Completamente en acuerdo
- De acuerdo
- En desacuerdo
- Completamente en desacuerdo
- 13.- El municipio incorpora en su Plan Municipal de Desarrollo la información del informe anual emitido por SEDESOL, a fin de priorizar las zonas a quienes se beneficiara con el ejercicio de estos recursos.



- Completamente en acuerdo
 De acuerdo
 En desacuerdo
 Completamente en desacuerdo
- 14.- El municipio utiliza el catálogo del FAIS para la selección de las obras a realizar en el ejercicio.
 Completamente en acuerdo
 De acuerdo
 En desacuerdo
 Completamente en desacuerdo
- 15.- El municipio ejerce una cantidad igual a la que resulta de dividir la población que habita en la ZAP urbana entre la población en pobreza extrema del municipio.
 Completamente en acuerdo
 De acuerdo
 En desacuerdo
 Completamente en desacuerdo
- 16.- El municipio invierte al menos el 60% del monto de los recursos FAIS en obras que contribuyen de manera inmediata a mejorar alguna de las carencias sociales identificadas en el informe anual de SEDESOL.
 Completamente en acuerdo
 De acuerdo
 En desacuerdo
 Completamente en desacuerdo
- 17.- El municipio realiza planeación, seguimiento y evaluación de los proyectos realizados con el FAISM, a partir de los indicadores de carencias sociales identificados en el informe anual de SEDESOL.
 Completamente en acuerdo
 De acuerdo
 En desacuerdo
 Completamente en desacuerdo
- 18.- El municipio informa sobre el uso de los recursos del FAISM en el Sistema de Formato Único (SFU), así como de las metas y avances de los indicadores de la Matriz de Indicador de Resultados (MIR); en el plazo que estable el Art 48 de la LCF.
 Completamente en acuerdo
 De acuerdo
 En desacuerdo
 Completamente en desacuerdo
- 19.- El municipio publica en su página oficial de internet los informes trimestrales de los avances de las obras ejercidas con recursos FAISM.
 Completamente en acuerdo
 De acuerdo
 En desacuerdo
 Completamente en desacuerdo
- 20.- El municipio publica en su página oficial de internet evidencia de la conclusión de las obras ejercidas con recursos FAISM.
 Completamente en acuerdo



De acuerdo

En desacuerdo

Completamente en desacuerdo

21.- El municipio proporciona a la SEDESOL la información necesaria para el análisis de incidencia de los proyectos realizados con recursos FAISM en los indicadores de pobreza expresados en el informe anual de la SEDESOL.

Completamente en acuerdo

De acuerdo

En desacuerdo

Completamente en desacuerdo

22.- El municipio informa al inicio del ejercicio los montos que reciban, las obras y acciones a realizar, el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios de los recursos del FAISM, en la página de internet del ayuntamiento.

Completamente en acuerdo

De acuerdo

En desacuerdo

Completamente en desacuerdo

23.- El municipio informa al término del ejercicio fiscal de las obras y acciones a ejercidas, el costo final de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios; financiadas con recursos del FAISM, en la página de internet del ayuntamiento.

Completamente en acuerdo

De acuerdo

En desacuerdo

Completamente en desacuerdo

24.- El municipio publica en su página de internet las obras financiadas con recursos FAISM, mostrando la información del contrato bajo el cual se celebra, informes trimestrales de los avances y, en su caso, evidencias de conclusión.

Completamente en acuerdo

De acuerdo

En desacuerdo

Completamente en desacuerdo

25.- El municipio promueve la participación de los habitantes de la ZAP's en cuanto al destino, aplicación y vigilancia, así como en la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones que se vayan a realizar por medio de recursos FAISM.

Completamente en acuerdo

De acuerdo

En desacuerdo

Completamente en desacuerdo

Anexo 4. Libro de Datos.

Anexo 5. Solicitud de información al Municipio de Morelia.



**PLATAFORMA NACIONAL DE TRANSPARENCIA
MICHOACÁN**

ACUSE DE RECIBO DE SOLICITUD DE INFORMACIÓN

01 de agosto del 2016

Hemos recibido exitosamente su solicitud de información, con los siguientes datos:

N° de folio: 00206616

Fecha de presentación: 01/agosto/2016a las14:59horas

Nombre del solicitante:

Sujeto Obligado: Ayuntamiento de Morelia

Información solicitada:

Solicito a usted las obras y acciones realizadas con los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, en las ZAPs 160530001275A, 1605300012764, 1605300013353, 1605300014652, 1605300014830 y 1605300014845; durante los últimos 5 ejercicios fiscales; así como las Matrices de indicadores de resultados, así como la matriz del marco lógico del mismo fondo por los 5 últimos ejercicios fiscales, del Municipio de Morelia Michoacán

Documentación anexa:

FECHA DE INICIO DE TRÁMITE

De conformidad en lo dispuesto por el artículo 75 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección Datos Personales del Estado de Michoacán de Ocampo, su solicitud de acceso a información pública será atendida a partir del día 02/agosto/2016, y la respuesta le deberá ser notificada en el menor tiempo posible, que no podrá ser mayor de veinte días, contados a partir del día siguiente a su presentación. Además, se precisará el costo y la modalidad en que será entregada la información, atendiendo en la mayor medida de lo posible a la solicitud del interesado.

Excepcionalmente, este plazo podrá ampliarse hasta por diez días más cuando existan razones fundadas y motivadas. La ampliación del plazo se notificará al solicitante antes del vencimiento del plazo descrito en el párrafo anterior. No podrán involucrarse como causales de ampliación del plazo aquellos motivos que supongan negligencia o descuido del sujeto obligado en el desahogo de la solicitud.

PLAZOS DE RESPUESTA Y POSIBLES NOTIFICACIONES A SU SOLICITUD

1) Respuesta a su solicitud:	<u>hasta el</u>	<u>29/08/2016</u>	<u>Art. 75 LTAIPDPEMO</u>
2) En caso de que se requiera más información:	<u>hasta el</u>	<u>08/08/2016</u>	<u>Art. 71 LTAIPDPEMO</u>
3) Respuesta si se requiere más tiempo para localizar la información:	<u>hasta el</u>	<u>15/08/2016</u>	<u>Art. 75 LTAIPDPEMO</u>

Anexo 6. Respuesta del Municipio de Morelia a la solicitud de información.



SECRETARÍA DEL AYUNTAMIENTO
DIRECCION DEL CENTRO MUNICIPAL DE INFORMACIÓN PÚBLICA



Secretaría del Ayuntamiento
Dirección del Centro Municipal
de Información Pública
CEMUNIP OF. NO. 1888/2016
Asunto: seguimiento a solicitud información
Morelia, Michoacán 26 de septiembre de 2016.

Datos de identificación:
N° de folio: 00206616
Nombre del solicitante:
Sujeto Obligado: H. Ayuntamiento de Morelia
Fecha de presentación: 01/agosto/2016 a las 14:59 horas

Por este medio, se notifica y resuelve la solicitud de información presentada en la Plataforma Nacional de Transparencia con el número de folio: 00206616 consistente en (se transcribe en el sentido literal que expresa el peticionario):

"Solicito a usted las obras y acciones realizadas con los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, en las ZAPs 160530001275A, 1605300012764, 1605300013353, 1605300014652, 1605300014830 y 1605300014845; durante los últimos 5 ejercicios fiscales; así como las Matrices de indicadores de resultados, así como la matriz del marco lógico del mismo fondo por los 5 últimos ejercicios fiscales, del Municipio de Morelia Michoacán".

Se hace de su conocimiento que la Secretaría de Efectividad e Innovación Gubernamental del H. Ayuntamiento de Morelia informa lo siguiente:

Dirección:

Sánchez de Tagle No. 196
Centro, C.P. 58000

Teléfono:

Oficina: 3 12 36 42

Contacto:

cemunip@morelia.gob.mx



SECRETARÍA DEL AYUNTAMIENTO
DIRECCION DEL CENTRO MUNICIPAL DE INFORMACIÓN PÚBLICA



2016

COL. O COM.	OBRA, SERVICIO	AGEB	TOTAL
COL. UNIVERSIDADES DE AMERICA	CONSTRUCCIÓN DE RED DE AGUA POTABLE EN CALLE: UNIVERSIDADES DE GUADALAJARA	3137, 4652	192,031.00
COL. UNIVERSIDADES DE AMERICA	CONSTRUCCIÓN DE RED DE DRENAJE EN CALLE: UNIVERSIDADES DE GUADALAJARA	3137, 4652	489,336.50
COL. UNIVERSIDADES DE AMERICA	CONSTRUCCIÓN DE RED DE AGUA POTABLE EN CALLE: UNIVERSIDADES DE MEXICO	3137, 4652, 2995	676,500.00
COL. AMPL. GERTRUDIS SANCHEZ	CONSTRUCCION DE RED DE DRENAJE SANITARIO EN COLONIA	3368, 3353	212,409.51
MORELIA	PROYECTO EJECUTIVO DE AGUA POTABLE PARA LAS COLONIAS AMPLIACION LAGO I, GERTRUDIZ SANCHEZ, VALLE DE LOS MANANTIALES SEGUNDA ETAPA, WENCESLAD VICTORIA SOTO, DE LA ZONA NORTE DE MORELIA	4845, 4830, 3372, 3353, 3067	200,000.00
COL. MEDALLISTAS OLIMPICOS	AMPLIACION DE ELECTRIFICACION EN CALLES: PILAR ROLDAN Y JOSE PEDRAZA	3368, 4830	100,000.00
COL. PRESA DE LOS REYES	PROYECTO EJECUTIVO DE DRENAJE SANITARIO COLONIA PRESA DE LOS REYES	4830, 4845	100,000.00
COL. LAGO I	CONSTRUCCIÓN DE RED DE AGUA POTABLE EN CALLE: PEDRO INFANTE	3372, 4845	260,420.00
COL. LAGO I	CONSTRUCCIÓN DE RED DE DRENAJE EN CALLE: PEDRO INFANTE	3372, 4845	961,402.00

Dirección:

Sánchez de Tagle No. 296
Centro, C.P. 58000

Teléfono:

Oficina: 3 32 36 43

Contacto:

cemunip@morelia.gob.mx



SECRETARÍA DEL AYUNTAMIENTO
DIRECCION DEL CENTRO MUNICIPAL DE INFORMACIÓN PÚBLICA



2015

COL. O COM.	OBRA, SERVICIO	AGEB	TOTAL
COL. GERTRUDIS SANCHEZ III	AMPLIACION DE ELECTRIFICACION EN CALLE: FRANCISCO VILLA, 24 DE OCTUBRE, 5 DE MAYO Y 21 DE OCTUBRE	3353	50,975.19
COL. PRESA DE LOS REYES	CONSTRUCCION DE SISTEMA DE DRENAJE SANITARIO EN LA COLONIA	4830	590,773.96
COL. AMPL. GERTRUDIS SANCHEZ	CONSTRUCCION DE RED DE DRENAJE SANITARIO EN COLONIA	3368, 3353	300,000.00
COL. CIUDAD JARDIN	CONSTRUCCION DE RED DE AGUA POTABLE EN CALLES: LAGUNILLAS, MACAHUITE, MISPO, OCUMICHO Y TAMATACUARO	2764	497,892.57
COL. VALLE DE LOS MANANTIALES	CONTINUACION DE RED DE AGUA POTABLE, PRIMERA ETAPA	4845	649,704.44
COL. MEDALLISTAS OLIMPICOS	AMPLIACION DE ELECTRIFICACION EN CALLES: PILAR ROLDAN Y JOSE PEDRAZA	3368, 4830	100,000.00
COL. GERTRUDIS SANCHEZ	CONSTRUCCION DE LINEA DE MEDIA TENSION, INSTALACION DE TRO Y AMPLIACION DE RED DE BAJA TENSION (2+1) 3/0-1/0 C. MAR CARIBE COL. GERTRUDIS SANCHEZ	3353	98,027.93
COL. UNIVERSIDADES DE AMERICA	CONSTRUCCION DE LINEA DE MEDIA TENSION AEREA RED DE BAJA TENSION E INSTALACION DE TROS AUTOPROTEGIDOS	3137, 4652, 4667	430,373.69
MORELIA	PROYECTO EJECUTIVO DE AGUA POTABLE PARA LAS COLONIAS AMPLIACION LAGO I, GERTRUDIZ SANCHEZ, VALLE DE LOS MANANTIALES SEGUNDA ETAPA, WENCESLAO VICTORIA SOTO, DE LA ZONA NORTE DE MORELIA	4845, 4830, 3372, 3353, 3067	200,000.00
COL. PRESA DE LOS REYES	PROYECTO EJECUTIVO DE DRENAJE SANITARIO COLONIA PRESA DE LOS REYES	4830, 4845	100,000.00
COL. AMPL. GERTRUDIS SANCHEZ	CONSTRUCCION INTEGRAL DE LA CALLE PASO DEL NORTE.	3353	826,641.09
COL. AMPL. GERTRUDIS SANCHEZ	CONSTRUCCION INTEGRAL DE LA CALLE 25 DE SEPTIEMBRE.	3353	2,070,307.43
COL. GERTRUDIS SANCHEZ	CONSTRUCCION INTEGRAL DE LA CALLE EMILIANO ZAPATA	3353	1,580,639.46
COL. PRESA DE LOS REYES	ELECTRIFICACION DE CALLE SIN NOMBRE	3067, 4830, 4845	349,533.39
COL. CIUDAD JARDIN	CONSTRUCCION DE RED DE AGUA POTABLE CALLE: OCUMICHO	2764	600,000.00
COL. CIUDAD JARDIN	CONSTRUCCION DE RED DE AGUA POTABLE EN CALLE: MACAHUITE	2764	700,000.00

Sánchez de Tagle No. 196
Centro, C.P. 58000

Oficina: 3 53 36 43

cemunip@morelia.gob.mx



2014

COL. O COM.	OBRA, SERVICIO	A G E Ø	TOTAL
COL. CIUDAD JARDIN	APOYO CON TUBERIA PARA AGUA POTABLE	SI, 2660, 2764, 2745, 2779, 2798,	100,000.00
COL. BUENA VISTA NORTE	AMPLIACION DE ELECTRIFICACION EN CALLE: ARGENTINA	4652	200,000.00
COL. GERTRUDIS SANCHEZ	AMPLIACION DE ELECTRIFICACION EN LA COLONIA	2251, 3334, 3349, 3353, 3368, 3527	250,000.00
COL. VALLE DE LOS MANANTIALES	AMPLIACION DE ELECTRIFICACION EN LA COLONIA	3067, 3353, 3372, 4830 Y 4845	250,000.00
COL. PRESA DE LOS REYES	CONSTRUCCION DE SISTEMA DE DRENAJE SANITARIO EN LA COLONIA	3067, 4845	600,000.00
COL. CIUDAD JARDIN	AMPLIACION DE ELECTRIFICACION EN CALLES: YACATA, TZINZIRO E IMPERIO TARASCO	2764, 2779	68,755.79

LEY DE COORDINACIÓN FISCAL (ACTUAL)

DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley General de Contabilidad Gubernamental. (Lunes 9 de diciembre de 2013 DIARIO OFICIAL)

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

ACUERDO por el que se emiten los Lineamientos generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social. (Viernes 14 de febrero de 2014 DIARIO OFICIAL)

Población objetivo del FAIS

Conforme a lo señalado en el artículo 33 de la LCF, los recursos del FAIS deberán beneficiar directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la LGDS, y en las ZAP.

Dirección:

Sánchez de Tagle No. 196
Centro, C.P. 58000

Teléfono:

Oficina: 3 12 36 41

Contacto:

cemunip@morelia.gob.mx



ANTERIOR AL AÑO 2014

La Ley de Coordinación Fiscal (artículo 33) establece que los recursos del Fondo para la Infraestructura Social (FAIS) "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.

Criterios de Asignación

La Secretaría de Desarrollo Social, conforme a la Ley de Coordinación Fiscal, artículo 34, es la encargada de realizar el cálculo de la distribución de los recursos del FAIS entre los estados, de acuerdo con una fórmula y procedimientos sustentados en criterios de pobreza extrema.

De conformidad con dicha fórmula, los recursos del FAIS se distribuyen en las entidades con base en la participación relativa de cada estado en la magnitud y profundidad de la pobreza en el ámbito nacional. Para ello, se calcula la Masa Carencial de cada entidad –es decir, la suma de carencias de todos los hogares de un estado– a través de un Índice Global de Pobreza (IGP). Este índice es la suma ponderada de cinco componentes de necesidades básicas que miden la diferencia (brecha) entre la situación observada en cada hogar con el nivel que se considera adecuado (norma). Los componentes son: Ingreso per cápita del hogar, nivel educativo promedio por hogar, disponibilidad de espacio de la vivienda, disponibilidad de drenaje y disponibilidad de electricidad-combustible para cocinar.

El cálculo de cada ponderador, parte esencial de la construcción del índice, se basa en el gasto público y privado necesario para satisfacer la norma correspondiente. La metodología empleada cuenta con cuatro características importantes: utiliza indicadores socioeconómicos que identifican a los hogares más pobres, da prioridad a los estados con mayores rezagos en disponibilidad de infraestructura básica, el hogar es la base de elaboración de la fórmula y parte del hecho de que la pobreza está altamente asociada con la carencia de infraestructura básica.

Para la obtención de las asignaciones, de acuerdo con la LCF, el Gobierno Federal utiliza la información estadística más reciente publicada por el INEGI, no obstante lo anterior, se considera que el mecanismo y la fórmula de distribución de los recursos del fondo tienen una elevada inercia que no favorece el mejor cumplimiento de los objetivos del FISE, lo que requiere su adecuación.

Dirección:

Sánchez de Tagle No. 156
Centro, C.P. 58000

Teléfono:

Oficina: 3 12 36 41

Contacto:

cemunip@morelia.gob.mx



Por lo cual, los lineamientos del fondo de aportaciones de infraestructura social no consideraban las zonas de atención prioritaria anteriores al año 2014, tomando en cuenta los lineamientos no es posible proporcionar datos de los años 2013 y 2012 de estas AGEBS.

En cuanto a las matrices de Indicadores de resultados, así como la matriz de marco lógico del mismo fondo.

La MIR es un reflejo del estado del programa al momento de su elaboración.

En consecuencia, a medida que se avance en el ciclo de vida del programa y se genere nueva información, la matriz deberá ser actualizada.

Sin embargo, habrá que mantener un adecuado balance en su actualización a fin de que sirva como elemento básico para la evaluación de resultados.

Matrices de Indicadores para Resultados se pueden encontrar en

<http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/>

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO

LINEAMIENTOS para informar sobre los recursos federales transferidos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, y de operación de los recursos del Ramo General 33.

SECCIÓN IV REPORTE DE INFORMACIÓN SOBRE LOS RESULTADOS Y SU EVALUACIÓN

DÉCIMO CUARTO.- A efecto de dar cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 85 de la Ley; 48 y 49 de la Ley de Coordinación, y 72 y 80 de la Ley de Contabilidad, las entidades federativas informarán sobre los proyectos, metas y resultados obtenidos con la aplicación de los recursos federales transferidos en términos de lo siguiente:

- I. Las Dependencias Coordinadoras de los Fondos implementarán indicadores de desempeño y metas correspondientes de común acuerdo con los gobiernos de las entidades federativas, en el marco de los esquemas de coordinación intergubernamental establecidos en el ámbito de cada uno de los Fondos de Aportaciones Federales;
- II. La Secretaría, la Función Pública y el CONEVAL podrán participar en el proceso de definición de los indicadores de desempeño, así como proporcionar la asistencia especializada que, dentro de su respectivo ámbito de competencia, les soliciten las Dependencias Coordinadoras de los Fondos y los gobiernos locales;
- III. Los indicadores de desempeño de los Fondos de Aportaciones Federales serán estructurados dentro de una MIR que aplicará de forma homogénea y general a nivel nacional, con base en la MML;

Dirección:

Sánchez de Tagle No. 195
Centro, C.P. 58000

Teléfono:

Oficina: 3 21 36 41

Contacto:

cemunip@morelia.gob.mx



IV. Las fuentes de información de las variables consideradas en los indicadores de desempeño que se establezcan, deberán proporcionar datos de forma oportuna y fidedigna, a efecto de que existan condiciones para su seguimiento, evaluación y verificación, y

V. Los indicadores de desempeño correspondientes a los subsidios y Convenios, serán los que, en términos de las disposiciones aplicables, reportan las Dependencias y Entidades que coordinan los Programas Presupuestarios dentro de sus respectivas MIR a nivel federal.

Para efecto de lo previsto en este lineamiento, las Dependencias y Entidades, así como las entidades federativas, municipios y Demarcaciones, deberán observar las disposiciones establecidas en los lineamientos que en materia de revisión, actualización, calendarización y seguimiento de la MIR emita la Secretaría, así como en los Lineamientos para la Evaluación.

DÉCIMO QUINTO.- El reporte de la información contemplada en el lineamiento anterior, será considerado en la evaluación a que se refiere el artículo 85, fracción I, de la Ley.

DÉCIMO SEXTO.- El evaluador al que hace referencia el artículo 110 de la Ley, podrá consultar el SFU y obtener los reportes de la información correspondiente al seguimiento trimestral de las MIR, previa solicitud de acceso a la UED a través de la entidad federativa que corresponda.

DÉCIMO SÉPTIMO.- Los resultados de las evaluaciones, parciales o definitivos, relativos al ejercicio de los recursos federales transferidos, serán informados por las entidades federativas mediante el SFU.
http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Formato_Unico

Así, con fundamento en los artículos 64, 65, 67, 68, 72, 75 y demás relativos de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Michoacán de Ocampo, lo resolvió y firma, en la Ciudad de Morelia, Michoacán, Directora del Centro Municipal de Información Pública M.D.I. Lorena Higareda Magaña.

C.c.p Archivo
LHM/cmh

CENTRO
MUNICIPAL
DE INFORMACIÓN
PÚBLICA

Dirección:

Sánchez de Tagle No. 156
Centro, C.P. 58000

Teléfono:

Oficina: 312 36 42

Contacto:

cemunip@morelia.gob.mx

Anexo 7. Segunda solicitud de información al Municipio de Morelia.



PLATAFORMA NACIONAL DE TRANSPARENCIA MICHOCACÁN

ACUSE DE RECIBO DE SOLICITUD DE INFORMACIÓN

28 de septiembre del 2016

Hemos recibido exitosamente su solicitud de información, con los siguientes datos:

N° de folio: 00358816

Fecha de presentación: 28/septiembre/2016 a las 09:32 horas

Nombre del solicitante: Daniel Carrillo Gomez

Sujeto Obligado: Ayuntamiento de Morelia

Información solicitada:

Conocer en que colonias de morelia se ha empleado mas recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, es decir, una relación de las obras y/o acciones por para colonia en la que se especifiquen los montos los beneficiarios y las colonias, ordenadas en grado ascendente, de los últimos cinco ejercicios fiscales.

Se solicita además evidencia documental de la conformación de los comités de participación ciudadana en las siguientes ZAP Urbanas 160530001275A, 1605300012764, 1605300013353, 1605300014652, 1605300014830 y 1605300014845; dado que en la construcción de cada obra debe existir un comité de esta índole.

Documentación anexa:

FECHA DE INICIO DE TRÁMITE

De conformidad en lo dispuesto por el artículo 75 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección Datos Personales del Estado de Michoacán de Ocampo, su solicitud de acceso a información pública será atendida a partir del día 29/septiembre/2016, y la respuesta le deberá ser notificada en el menor tiempo posible, que no podrá ser mayor de veinte días, contados a partir del día siguiente a su presentación. Además, se precisará el costo y la modalidad en que será entregada la información, atendiendo en la mayor medida de lo posible a la solicitud del interesado.

Excepcionalmente, este plazo podrá ampliarse hasta por diez días más cuando existan razones fundadas y motivadas. La ampliación del plazo se notificará al solicitante antes del vencimiento del plazo descrito en el párrafo anterior. No podrán involucrarse como causales de ampliación del plazo aquellos motivos que supongan negligencia o descuido del sujeto obligado en el desahogo de la solicitud.

PLAZOS DE RESPUESTA Y POSIBLES NOTIFICACIONES A SU SOLICITUD

1) Respuesta a su solicitud:	<u>hasta el</u>	<u>28/10/2016</u>	<u>Art. 75 LTAIPDPPEMO</u>
2) En caso de que se requiera más información:	<u>hasta el</u>	<u>06/10/2016</u>	<u>Art. 71 LTAIPDPPEMO</u>
3) Respuesta si se requiere	<u>hasta el</u>	<u>13/10/2016</u>	<u>Art. 75 LTAIPDPPEMO</u>

Anexo 8. Cédulas de notificación de desechamiento de la segunda solicitud de Información al Municipio de Morelia.


INSTITUTO MICHOACANO DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

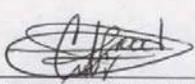
CÉDULA DE NOTIFICACIÓN

C. DANIEL CARRILLO GÓMEZ
d992010419@hotmail.com
PRESENTE.-

Dentro del expediente número **IMAI/REVISIÓN/558/2016**, relativo al Recurso de Revisión interpuesto por el recurrente citado al rubro, con fecha 23 veintitrés de noviembre de 2016 dos mil dieciséis, se emitió el siguiente acuerdo a la letra dice:-----

El que suscribe, licenciado Rigoberto Reyes Espinosa, Secretario General del Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, con fundamento en lo acordado en la Sesión Décima Quinta Extraordinaria del Consejo del Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, celebrada el 13 trece de junio de 2016 dos mil dieciséis, hago constar y **certifico**: que el plazo de 5 cinco días hábiles concedido a la parte recurrente para cumplir con la prevención que le fue efectuada por este Instituto, inició el 14 catorce de noviembre y feneció el 18 dieciocho de noviembre del año en curso, descontándose los días 12 doce y 13 trece de noviembre de la presente anualidad por ser inhábiles, sin que hubiera dado cumplimiento a la prevención o manifestado al respecto. Morelia, Michoacán, 23 veintitrés de noviembre de 2016 dos mil dieciséis. Conste. Morelia, Michoacán, 23 veintitrés de noviembre de 2016 dos mil dieciséis. Visto el estado de autos se advierte que, mediante acuerdo de 8 ocho de noviembre de 2016 dos mil dieciséis, con fundamento en los artículos 136 y 137, fracciones IV, V, VI y VII de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Michoacán de Ocampo se realizó prevención a la parte recurrente, bajo apercibimiento que de no dar cumplimiento se desecharía el recurso de revisión. Ahora bien, vista la certificación que antecede, se advierte que el término concedido para que la parte recurrente diera cumplimiento a la prevención realizada por este Instituto inició el 14 catorce de noviembre y feneció el 18 dieciocho de noviembre de 2016 dos mil dieciséis, sin que hubiera dado cumplimiento a la prevención. En ese orden de ideas, conforme con la certificación que antecede se advierte que la parte recurrente no dio cumplimiento a la prevención realizada, por lo que con fundamento en lo dispuesto por el artículo 148, fracción IV, de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Michoacán de Ocampo **se desecha** el recurso de revisión citado al rubro. No obstante lo anterior, se hace del conocimiento de la parte recurrente que su derecho para presentar nuevas solicitudes de acceso a la información queda expedito para que lo haga valer en caso de considerarlo pertinente, así como su derecho para presentar recurso de revisión en caso de estar inconforme con la respuesta que le otorgue el sujeto obligado o por la falta de respuesta en relación a las solicitudes de acceso a la información que presente frente a los sujetos obligados, **dentro de los plazos establecidos en la ley en la materia**. Asimismo, dígasale a la parte recurrente que **en caso de requerir ayuda puede contactarse a este Instituto a través de los teléfonos: (443) 312-66-32 y/o lada sin costo: 01800-504-8536 en un horario de atención al público de las 8:00 a las 16:00 horas de lunes a viernes o de manera personal en el domicilio Cuautla número 735, colonia Juárez, en Morelia Michoacán, con código postal 58010 o vía correo electrónico, para lo cual se pone a disposición la siguiente dirección electrónica itaimich@itaimich.org.mx. Háganse las anotaciones correspondientes en el libro de gobierno respectivo y archívese el expediente como asunto totalmente concluido. **Notifíquese personalmente a la parte recurrente**. Así y con apoyo en el artículo 117, fracción II de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Michoacán de Ocampo, lo acordó y firma el licenciado Rigoberto Reyes Espinosa, Secretario General. Doy fe. Rúbrica-----**

Lo que hago de su conocimiento mediante cédula de notificación que se le hará llegar por correo electrónico que señaló en el expediente para recibir notificaciones.- Morelia, Michoacán a 05 cinco de diciembre de 2016 dos mil dieciséis.- Conste.-----


P.J. Carolina Pérez Juárez,
Analista en funciones de Notificadora de
Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso
a la Información y Protección de Datos Personales



RRE:cp 