



**Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo**  
**Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales**  
**Maestría en Políticas Públicas**

**TESIS:**

**Impacto de la participación ciudadana en el Índice de Marginación  
de los Municipios del Estado de Michoacán 2005-2010. Hacia una  
propuesta de presupuestación participativa.**

Que para obtener el grado de  
Maestra en Políticas Públicas

Presenta:

Elvira del Carmen Arriaga Torres

Director de tesis:

Dra. Odette Virginia Delfín Ortega  
Doctora en Negocios Internacionales

Co-asesor de tesis:

Mtro. Ibrahím Santacruz Villaseñor  
Maestro en Sociología con Atención  
en Desarrollo Regional

Junio/2013

## Dedicatoria

*A Luis e Isabela,  
por acompañarme en mis desvelos y darme  
fuerza para concluir este objetivo de vida.  
Los amo.*

*A mis padres,  
por apoyar siempre mis sueños*

*En memoria de Doña Elvira,  
mi protectora en todo momento.*

## **Agradecimientos**

Es necesario reconocer el apoyo y respaldo de cada uno de los investigadores del Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales, quienes desde el primer instante de los estudiantes en la Institución, asumen su tarea de promover el espíritu científico en cada uno de ellos, lo cual los lleva a plantear y desarrollar trascendentes proyectos de investigación, como se espera sea considerado el presente trabajo. En particular, se agradece a la Dra. Odette Virginia Delfín Ortega, por haber orientado la elaboración de este proyecto, al fungir como directora de tesis, y la vez, por el apoyo brindado a cada uno de los alumnos de la primera generación de la Maestría en Políticas Públicas al ser coordinadora de dicho programa. Se agradece, también, de forma especial a los Doctores Ibrahim Santacruz Villaseñor y Plinio Hernández Barriga, por su ilimitado e incondicional apoyo en la realización de esta tesis.

Se reconoce el apoyo recibido de parte del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) que otorgó una beca para el estudio de los últimos tres semestres de la Maestría en Políticas Públicas y con ello facilitó una máxima dedicación y aprovechamiento durante la estancia en dicho programa. Así también se extiende un agradecimiento al Consejo Estatal de Ciencia, Tecnología e Innovación del Estado de Michoacán que proporcionó el apoyo económico para llevar a cabo este proyecto de investigación, bajo la modalidad del Programa Becas-Tesis 2012.

Es indispensable agradecer también, el apoyo recibido de parte de funcionarios de las dependencias de gobierno que tuvieron a bien compartir información y experiencias que sirvieron para la fundamentación del presente trabajo. Entre ellas, se agradece a los funcionarios del Centro de Desarrollo Municipal (CEDEMUN), de la Auditoría Superior del Estado (ASM) y de los gobiernos municipales de Irimbo y Huetamo.

## Índice

<b>Dedicatoria</b>	
<b>Agradecimientos</b>	I
<b>Relación de tablas y figuras</b>	IV
<b>Abreviaturas y siglas</b>	V
<b>Glosario</b>	VI
<b>Resumen</b>	X
<b>Abstract</b>	XI
<b>Introducción</b>	1

### **Capítulo I Fundamentos de la investigación**

1.1 Planteamiento del Problema	4
1.2 Pregunta de investigación	12
1.3 Justificación de la investigación	12

### **Capítulo II El presupuesto público y la participación ciudadana: marco teórico y referencial**

2.1 El presupuesto público	14
2.1.1 El presupuesto público y su evolución	15
2.1.2 El papel del presupuesto en las políticas públicas	20
2.1.3 La presupuestación en México	21
2.1.4 El ciclo presupuestario en México	24
2.1.5 La presupuestación municipal en el Estado de Michoacán	25
2.2 La participación ciudadana	27
2.2.1 Formas de participación ciudadana	29
2.2.2 Beneficios de la participación ciudadana	31
2.2.3 La participación ciudadana en la presupuestación	32
2.3 El presupuesto participativo	34
2.3.1 El proceso del presupuesto participativo en Porto Alegre	36
2.4 Hipótesis de la investigación	41

### **Capítulo III Metodología para determinar la influencia de la participación ciudadana sobre el desempeño municipal**

3.1 Método y metodología de la investigación científica	42
3.2 Tipo de investigación	43
3.3 Medición del desempeño municipal	44
3.4 Medición de la participación ciudadana	46
3.5 Análisis econométrico	46

**Capítulo IV**  
**Análisis e interpretación de resultados**

4.1 Resultados del análisis econométrico	49
--	----

**Capítulo V**  
**Propuesta en torno a la implementación de**  
**presupuestos participativos a nivel local**

5.1 Etapas para la implementación de presupuestos participativos	53
5.2 Particularidades de la implementación del presupuesto participativo para los municipios del Estado de Michoacán.	59
5.2.1 Partidas presupuestarias susceptibles de ser ejercidas a través de presupuestos participativos.	60
5.2.2 Metodología propuesta para la división territorial de los municipios del Estado de Michoacán para la implementación de presupuestos participativos.	62
5.2.3 Metodología para la distribución de recursos en la aplicación de presupuestos participativos.	64
5.2.4 Formas de coordinación municipio-ciudadanía sugeridas para la ejecución y seguimiento de las obras y acciones.	66
<b>Conclusiones y recomendaciones</b>	69
<b>Fuentes consultadas</b>	
Fuentes bibliográficas	73
Internet	75
Legislación	77
<b>Anexos</b>	
Anexo 1. Detalle de resultados de análisis econométrico	79
Anexo 2. Base de datos	82
Anexo 3. Matriz de congruencia	85

## **Relación de cuadros, gráficos y figuras**

- Cuadro 1. Ingresos brutos de los municipios, 2007-2010.
- Cuadro 2. Egresos brutos de los municipios, 2007-2010.
- Figura 1. Ciclo básico del presupuesto participativo.
- Gráfico 1. Evolución del presupuesto ejercido por municipios a nivel nacional, 2000-2011.
- Gráfico 2. Participación porcentual de los egresos brutos de los municipios según capítulo, 2007-2010.
- Tabla 1. Identificación de Variables
- Tabla 2. La participación ciudadana en la política pública

## Abreviaturas y siglas

ASF	Auditoría Superior de la Federación
ASM	Auditoría Superior del Estado de Michoacán
CEDEMUN	Centro de Desarrollo Municipal del Estado de Michoacán
CEM	Congreso del Estado de Michoacán
CODECOS	Consejos de Desarrollo Comunitario
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CNH	Comisión Nacional Hacendaria
INAFED	Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
LCFEMO	Ley de Coordinación fiscal del Estado de Michoacán de Ocampo.
LFP	Ley Federal de Planeación
LOMEM	Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán
LPCDF	Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal
LPCEMO	Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Michoacán de Ocampo
LPCGPEM	Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Michoacán
LPEMO	Ley de planeación del Estado de Michoacán de Ocampo
LPRH	Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PP	Presupuesto Participativo
SFP	Secretaría de la Función Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público

## Glosario

- Actividad.** Operaciones que se realizan de modo continuo y permanente, necesarias para el mantenimiento y operatividad de la acción de Gobierno.
- Aportaciones federales.** recursos que la federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley de Coordinación Fiscal.
- Asamblea comunitaria.** Los miembros de una comunidad asisten a asambleas populares donde discuten y deciden sobre sus asuntos de interés común.
- Ayuntamiento.** Los Ayuntamientos son órganos colegiados deliberantes y autónomos electos popularmente de manera directa; constituyen el órgano responsable de gobernar y administrar cada Municipio y representan la autoridad superior en los mismos (Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán).
- Clasificación administrativa del gasto público.** Es la forma de presentación del presupuesto que tiene por objeto facilitar su manejo y control administrativo a través de la presentación de los gastos conforme a cada una de las dependencias y entidades públicas determinadas. Es decir, la presentación del gasto según quién lo ejerce (SHCP, 2012).
- Clasificación económica del gasto público.** Es la presentación del gasto por su naturaleza económica: corriente o de capital. Los corrientes aumentan los activos del estado, mientras que los de capital son aquellos que incrementan la capacidad de producción, como la inversión física directa y las inversiones financieras. Es decir, es la clasificación del gasto según en qué se ejerce (SHCP, 2012).
- Clasificación funcional del gasto.** La Clasificación Funcional del Gasto agrupa los gastos según los propósitos u objetivos socioeconómicos que persiguen los diferentes entes públicos. Presenta el gasto público según la naturaleza de los servicios gubernamentales brindados a la población. Las Funciones de Gasto son: desarrollo social, desarrollo económico y gobierno (SHCP, 2012).
- Clasificador por objeto del gasto.** Catálogo que agrupa en forma homogénea los diversos insumos por concepto de recursos humanos, materiales y financieros (bienes y servicios) que utilizan las dependencias y entidades para llevar a cabo sus operaciones regulares, así como los recursos que el Gobierno Federal transfiere a los sectores privado y social. Incluye también los repartos de recurso y gastos que se realizan para cubrir el pago de compromisos derivados de obligaciones contraídas en el pasado (deuda pública) que sirvieron en su momento para hacer frente al pago de los bienes y servicios mencionados.
- Co-gestión.** Forma de participación en la que la ciudadanía participa en la gestión de los asuntos públicos interviniendo desde el diagnóstico, hasta la ejecución y evaluación de las políticas públicas correspondientes.
- Cuenta pública.** Es el documento técnico basado en las partidas autorizadas en el Presupuesto de Egresos de la Federación que elabora el Poder Ejecutivo

Federal y entrega a la Cámara de Diputados, cuyo contenido es la información del ejercicio fiscal de los tres Poderes de la Unión y de los órganos constitucionalmente autónomos. Presenta la contabilidad, las finanzas y el ejercicio del gasto de los programas públicos.

**Democracia participativa.** Aquélla que la sociedad ejerce cotidianamente en base a la toma de decisiones constantes en aquéllos ámbitos que les son más cercanos a la comunidad (Olmedo, 1992).

**Democracia representativa.** La democracia representativa es considerada una democracia indirecta en la que los ciudadanos eligen a los representantes que los gobiernen y representen, los cuales deciden las políticas y actos legislativos del pueblo ((Olivos, 2010).

**Desempeño.** Se refiere a los logros individuales o colectivos al interior de una organización, y al alineamiento de la gestión con las metas y objetivos de la organización. El desempeño es una magnitud de los logros de una organización (Arriagada, 2002).

**Deuda Pública.** Es el total de préstamos, en moneda local o extranjera, que recibe el Estado para cumplir con sus funciones. Puede ser interna o externa dependiendo de su origen (SHCP, 2012)

**Eficacia.** Este término se aplica a las cosas o personas que pueden producir el efecto o prestar el servicio a que están destinadas. Aplicando estas definiciones a las políticas y programas sociales, la eficacia de una política o programa podría entenderse como el grado en que se alcanzan los objetivos propuestos (Mokate, 1999).

**Eficiencia.** El grado en que se cumplen los objetivos de una iniciativa al menor costo posible. Relación entre medios y fines (Mokate, 1999).

**Estructura programática.** Conjunto de categorías y elementos programáticos ordenados en forma coherente; define las acciones que efectúan las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal, para alcanzar sus objetivos y metas de acuerdo con las políticas definidas en los planes, programas y presupuestos. Ordena y clasifica las acciones del sector público para delimitar la aplicación del gasto y permite conocer el rendimiento esperado de la utilización de los recursos públicos. (GEM, 2012)

**Evaluación.** Estimación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o políticas en curso o concluidos, que se efectúa con el propósito de determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, la eficiencia, efectividad, impacto y sostenibilidad de éstos, aportando información creíble y útil sobre los resultados obtenidos, que permita mejorar el proceso de toma de decisiones (SHCP, Transparencia presupuestaria, 2012)

**Fiscalización.** Acción de vigilar a detalle el buen uso del patrimonio público. La revisión de la aplicación de recursos y programas públicos comprueba que los montos lleguen al destino programado y que las acciones de gobierno se cumplan conforme a lo legalmente establecido (SHCP, Transparencia presupuestaria, 2012).

**Gasto corriente.** Es el reparto de recursos o pagos que realiza el Sector Público que no derivan en la creación de un activo sino que constituyen un acto de consumo; esto es, se destinan a la contratación de recursos humanos y a la

compra de los bienes y pago de servicios necesarios para el funcionamiento del Estado. Incluye también las remuneraciones a los servicios de salud, educación, seguridad pública, pensiones, política social, combate a la pobreza, generación de oportunidades de empleo y desarrollo. (SHCP, Transparencia presupuestaria, 2012)

**Gasto Público.** El gasto público es la cantidad de recursos financieros, materiales y humanos que el sector público representado por el gobierno emplea para el cumplimiento de sus funciones, entre las que se encuentran de manera primordial la de satisfacer los servicios públicos de la sociedad (Ibarra, 2010).

**Gestión Basada en Resultados.** Es un modelo de cultura organizacional, directiva y de desempeño institucional que pone más énfasis en los resultados que en los procedimientos. Aunque no descuida el cómo se hacen las cosas, resalta los aspectos de qué se hace, qué se logra y cuál es su impacto en el bienestar de la población; es decir, la creación de valor público (SHCP, Transparencia presupuestaria, 2012).

**Indicador.** Datos que permiten la medición cuantitativa de variables o condiciones determinadas, a través de los cuales es posible entender o explicar una realidad o un fenómeno en particular y su evolución en el tiempo (Muñoz, 2007).

**Legitimidad.** La legitimidad es la mayor aspiración de un Estado democrático que pretende que los ciudadanos acepten voluntariamente y por convicción el orden político y jurídico (Magaloni, 1990).

**Municipio.** Entidad político administrativa, de base territorial, la cual forma parte del régimen interior de los estados y cuyo gobierno es el ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal, síndicos y regidores (Ziccardi, 2000)

**Participaciones federales.** Son los recursos que tienen derecho a percibir los Estados y los Municipios por su adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y el rendimiento de las contribuciones especiales (Reyes, 2011).

**Plan de Desarrollo.** Documento que establece los ejes de política pública, a partir de los cuales se determinan los objetivos, las metas y las estrategias que rigen la acción del gobierno (SHCP, Transparencia presupuestaria, 2012).

**Planeación.** Significa decidir en el presente las acciones que habrán de ejecutarse en el futuro, con el fin de arribar a objetivos previamente establecidos. Proceso anticipatorio de asignación de recursos, para el logro de fines determinados (Miklos, 1998).

**Planeación estratégica.** La planificación estratégica consiste en un ejercicio de formulación y establecimiento de objetivos de carácter prioritario, cuya característica principal es el establecimiento de los cursos de acción (estrategias) para alcanzar dichos objetivos (Armijo, 2011).

**Política pública.** Decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes (Aguilar, 1992).

**Presupuesto basado en resultados.** Es el instrumento metodológico y el modelo de cultura organizacional cuyo objetivo es que los recursos públicos se asignen

prioritariamente a los programas que generan más beneficios a la población y que se corrija el diseño de aquéllos que no están funcionando correctamente. Un presupuesto con enfoque en el logro de resultados consiste en que los órganos públicos establezcan de manera puntual los objetivos que se alcanzarán con los recursos que se asignen a sus respectivos programas y que el grado de consecución de dichos objetivos pueda ser efectivamente confirmado (SHCP, Transparencia presupuestaria, 2012).

**Presupuesto participativo.** Una forma de hacer gestión con y para la comunidad a través de la cual los ciudadanos diagnostican, priorizan, deliberan, ejecutan y controlan una parte significativa de los recursos (Salinas & Abalos, 2006).

**Presupuesto por programas.** Proceso con base técnica que asigna recursos a los proyectos de acuerdo con sus metas y previo cálculo de sus costos unitarios, y que al emplear una clasificación combinada sectorial-administrativa hace resaltar la duplicación de funciones.

**Presupuesto público.** documento que contiene un plan acerca de los ingresos y gastos del gobierno.

**Rendición de cuentas.** Consiste en informar y explicar a los ciudadanos las acciones realizadas por el gobierno de manera transparente y clara para dar a conocer sus estructuras y funcionamiento, y por consecuencia, ser sujeto de la opinión pública. Es una tarea obligada y permanente, con actores claramente identificados que llevan a cabo la vigilancia, el control y la sanción sobre los contenidos sustantivos del ejercicio gubernamental, en todas sus facetas, en un entorno legal y democrático explícito y abierto, que identifica con claridad las obligaciones que cada servidor público debe cumplir (SHCP, Transparencia presupuestaria, 2012).

**Servicio Público.** El servicio público es la actividad destinada a satisfacer una necesidad colectiva de carácter material, económico o cultural, mediante prestaciones concretas por parte del Estado, de particulares o ambos, sujetos a un régimen jurídico que les imponga adecuación, regularidad y uniformidad, con fines sociales (Ibarra, 2010).

**Transparencia.** Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), se refiere a un entorno en el que los objetivos nacionales, el marco institucional, legal y económico, las decisiones de política y su justificación, los datos e información relacionada con las políticas monetarias y financieras, y la forma en que las agencias rinden cuentas, se proporcionan al público de una manera comprensible, accesible y oportuna.

## **Resumen**

La presente investigación busca determinar la influencia de la participación ciudadana sobre el nivel de marginación que guardan los municipios del Estado de Michoacán. Para ello se hace uso de un análisis econométrico que incluye variables referentes al grado de participación ciudadana reportado por cada uno de los 113 municipios del Estado y al Índice de Marginación de cada uno de éstos. Los resultados obtenidos revelan que aquéllos municipios que tuvieron una amplia o muy amplia participación mostraron mejorías en el índice de Marginación Municipal, con lo que se confirma el impacto positivo que la participación ciudadana tiene sobre la calidad de vida de las personas. Finalmente, a partir de estos resultados, se incluye, una propuesta para aplicar presupuestos participativos como una forma de mejorar el desempeño de los gobiernos municipales y las condiciones de vida de los habitantes de los municipios de la entidad.

## **Abstract**

The objective of this research is to determine citizen's participation influence on marginalization levels at Michoacan's state municipalities. To that aim an econometric model is developed, the analysis includes variables such as the degree of participation and the marginalization index, reported by the 113 Michoacan's state municipalities. The results reveal that those municipalities with a wide or very wide participation showed progress in municipal marginalization index, thus confirming the positive impact that citizen participation has on people's life quality improvement. Finally, based on these results, a proposal to implement participatory budgeting is included, the proposal intent to enhance municipal government performance and, therefore, ameliorate people's living conditions.

## Introducción

El municipio es una institución cuyos antecedentes en nuestro país se remontan a la organización de las culturas prehispánicas. Sin embargo, el primer ayuntamiento es fundado hasta 1519 por Hernán Cortés y es en la Constitución de Cádiz de 1812, donde esta figura queda instituida como instancia básica de gobierno, así como una organización territorial y poblacional, tanto para la Metrópoli como para el caso de la Nueva España.

Una vez consumada la Independencia de nuestro país la figura municipal permaneció vigente, adoptando, sin embargo, una variedad de formas, funciones y procesos de elección de sus gobernantes tan inestable como la situación misma del país durante los años posteriores al movimiento independentista.

No es sino hasta 1917 cuando en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se reconoce y consagra la importancia que el municipio tiene en la vida política, económica y social del País. Desde entonces se concibe al Municipio Libre como la base de la organización política y de la administración pública de los estados, adoptando para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular (INAFED, 2012).

Es precisamente el artículo 115 de esta Constitución, cuya más importante reforma fue realizada en 1983, el que plantea las tareas que por Ley deberán de cumplir los municipios, entre ellas las siguientes funciones y servicios: agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones, rastro, calles, parques y jardines y su equipamiento; seguridad pública, policía preventiva municipal y tránsito. Si bien, algunos municipios del país han sido capaces de superar la expectativa constitucional y han extendido su actuar y sus resultados más allá de estas funciones básicas, es también una realidad que otra importante cantidad de estos no demuestran tener la capacidad financiera, organizacional, ni técnica para alcanzar estos mínimos objetivos.

Cifras recientes indican que en promedio más del 50% del gasto municipal se destina al pago de gasto corriente, y una mínima parte, alrededor de una cuarta parte del presupuesto municipal se dirige a lo que más importa, la inversión en obra pública y programas sociales (INEGI, 2010). Si el presupuesto es el mapa que señala las preferencias de un gobierno y los montos destinados a sus ingresos y sus gastos muestran las prioridades y los objetivos del mismo (Sour, 2008), nos estamos topando con gobiernos para los que el cumplimiento de las funciones mínimas del municipio no representan una prioridad. Esto trae como resultado que en los municipios del país pase un gobierno tras otro y las condiciones en cuanto a la cobertura de las funciones y servicios fundamentales con que se debe dotar a la población no muestren cambio alguno, mermando con ello la calidad de vida de sus habitantes. Por ello se hace cada vez más necesaria la generación y aplicación de soluciones que permitan y, en último caso, obliguen a los gobiernos municipales a tener un mejor desempeño, y a cumplir al menos con estas funciones fundamentales que la Carta magna de nuestro país plantea.

Dos décadas atrás, se comenzó a implementar en Brasil, una herramienta participativa que ha permitido incrementar los resultados de los gobiernos locales, por medio de la intervención de la ciudadanía en la decisión del destino de los recursos públicos, en su aplicación y finalmente, en el seguimiento y evaluación de lo realizado. Se trata del presupuesto participativo, instrumento de participación ciudadana que en el presente estudio, tras los resultados obtenidos tanto en Brasil como en otros países de Latino América y Europa, se propone como una alternativa para lograr un mayor desempeño en los municipios del Estado de Michoacán, buscando que a través de la participación y la exigencia ciudadana que el gasto público sea mejor aplicado y con ello disminuyan los muy altos y altos niveles de marginación en los que viven sumergidas el 84% de las localidades de los municipios del Estado (CONAPO, 2012). Fundamentando esta propuesta, se presenta un análisis econométrico para determinar la influencia que la participación ciudadana ha

tenido sobre las condiciones de vida de los habitantes de los municipios michoacanos.

La presente tesis se encuentra estructurada en cinco capítulos. En el primer capítulo se plantea la problemática financiera y operativa por la que atraviesan los municipios del país y en particular los del Estado de Michoacán. En el segundo capítulo se abordan los aspectos teóricos más importantes en torno al presupuesto público, la participación ciudadana y los presupuestos participativos; estableciendo además, al final de ese apartado, la hipótesis que guía la presente investigación. El tercer capítulo describe el modelo econométrico llevado a cabo para la comprobación de la hipótesis y los datos utilizados en el mismo. El cuarto capítulo está dedicado a detallar los resultados obtenidos en el análisis econométrico. En el capítulo quinto se plantea una propuesta en torno a cómo aplicar presupuestos participativos a nivel municipal y a las particularidades que esta práctica debe de adoptar en el caso de los municipios michoacanos. Por último, se finaliza este documento con una serie de conclusiones y recomendaciones derivadas de la tarea de investigación llevada a cabo.

# Capítulo I

## Fundamentos de la Investigación

En este apartado se presenta una descripción general de las deficiencias financieras y operativas que padecen los municipios de México y en particular de nuestra entidad, describiendo también la alternativa de implementar herramientas de participación ciudadana para contrarrestar esta problemática. Posteriormente se plantea la pregunta que guiará esta investigación y se dan a conocer la importancia y aspectos que la justifican.

### 1.1 Planteamiento del problema.

Uno de los temas más debatidos en el contexto político y gubernamental de nuestro país, es la problemática financiera y operativa por la que atraviesan los municipios y la incapacidad de sus autoridades para resolver los asuntos prioritarios de sus comunidades y cumplir con las funciones que por ley les corresponden.

Parte de esta problemática radica en la dependencia financiera de los gobiernos municipales respecto de las participaciones y aportaciones federales que éstos reciben. Para el año 2010 un 67% de los ingresos con que contaron los municipios mexicanos provino de transferencias federales, mientras que éstos generaron por cuenta propia sólo el 20% de sus ingresos (véase cuadro 1). Este hecho revela una arista más de los problemas financieros de los gobiernos locales: la opacidad de la recaudación a nivel municipal, es decir, la incapacidad de las autoridades municipales para el cobro efectivo de aquellos conceptos que están autorizados a recaudar y a administrar como es el caso del impuesto predial.

En la literatura sobre descentralización y federalismo fiscal se habla del efecto *flypaper* que supone que un gobierno local “realiza una administración más eficiente cuando los recursos provienen de ingresos propios y no de transferencias federales” (López, 2004:23), esto por la tendencia que muestran los gobiernos subnacionales a

incrementar más el gasto público cuando incrementan las transferencias centrales que ante aumentos en los ingresos generados a nivel local. A la vez, Velázquez (2009) afirma que la alta dependencia financiera ocasiona un bajo esfuerzo por parte de los municipios por generar recursos propios, un mal uso de los recursos públicos y una mala rendición de cuentas (debido a que se tiende a culpar al gobierno federal de no hacer llegar recursos suficientes).

Cuadro 1  
**Ingresos brutos de los municipios, 2007-2010**  
(Millones de pesos, pesos corrientes)

CONCEPTO	2007	%	2008	%	2009	%	2010	%
Total de ingresos	204,840.41	100%	256,058.21	100%	272,985.82	100%	280,901.11	100%
Impuestos	24,336.72	11.9%	26,768.04	10.5%	27,343.10	10.0%	29,014.28	10.3%
Derechos	11,784.78	5.8%	12,498.37	4.9%	12,335.35	4.5%	12,462.46	4.4%
Productos	3,268.17	1.6%	3,989.85	1.6%	2,992.91	1.1%	2,936.18	1.0%
Aprovechamientos	7,269.77	3.5%	9,198.95	3.6%	9,829.68	3.6%	11,310.87	4.0%
Contribuciones de mejoras	944.77	0.5%	1,470.07	0.6%	1,154.21	0.4%	651.20	0.2%
Participaciones	70,692.37	34.5%	90,971.33	35.5%	88,323.28	32.4%	92,773.34	33.0%
Aportaciones federales y estatales	61,136.40	29.8%	82,330.52	32.2%	93,207.07	34.1%	96,064.32	34.2%
Otros ingresos	6,717.77	3.3%	7,796.85	3.0%	10,244.42	3.8%	7,419.03	2.6%
Por cuenta de terceros	657.68	0.3%	48.20	0.0%	309.47	0.1%	675.34	0.2%
Financiamiento	11,774.90	5.7%	15,872.44	6.2%	18,397.75	6.7%	23,436.74	8.3%
Disponibilidad inicial	6,257.08	3.1%	5,113.60	2.0%	8,848.57	3.2%	4,157.36	1.5%

Fuente: Elaboración propia con base en: INEGI (2010). Finanzas públicas estatales y municipales. Tabulados básicos.

Al origen federalizado de los recursos, que no estimula una vigilancia activa por parte de la población del municipio, y a la escasa recaudación local podemos sumar dos factores problemáticos más. El primero es el creciente endeudamiento de los municipios que hace que parte importante de los presupuestos esté destinada al pago de compromisos financieros. El segundo factor, es que los gobernantes dirigen un

porcentaje importante de los recursos municipales a cubrir gastos corrientes excesivos, además de los ya mencionados compromisos financieros, dejando en último término las prioridades sociales de infraestructura y servicios públicos municipales. Para el año 2010 los municipios del país destinaron en promedio un 48% de sus recursos al pago de gasto corriente (integrado por la suma de servicios personales, materiales y suministros y servicios generales)(véase cuadro 2). Este comportamiento es similar al ocurrido en los tres años anteriores a ese período (véase gráfica 1).

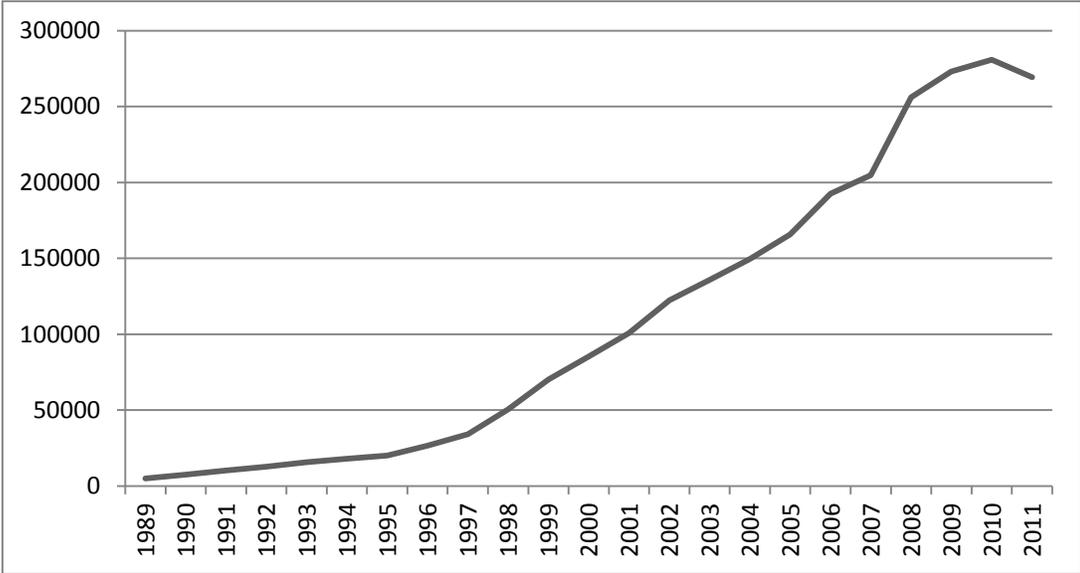
Cuadro 2  
**Egresos brutos de los municipios, 2007-2010**  
(millones de pesos, pesos corrientes)

CONCEPTO	2007	%	2008	%	2009	%	2010	%
Total de egresos	204,840.41	100%	256,058.21	100%	272,985.82	100%	280,901.11	100%
Servicios personales	69,834.28	34.1%	78,934.73	30.8%	84,765.97	31.1%	88,303.02	31.4%
Materiales y suministros	10,364.41	5.1%	12,657.19	4.9%	13,645.01	5.0%	13,904.06	4.9%
Servicios generales	24,693.14	12.1%	29,392.61	11.5%	30,054.94	11.0%	31,657.24	11.3%
Subsidios, transferencias y ayudas	17,167.49	8.4%	22,910.37	8.9%	23,604.76	8.6%	28,364.81	10.1%
Adquisición de bienes muebles e inmuebles	4,116.96	2.0%	7,020.38	2.7%	5,189.35	1.9%	5,211.79	1.9%
Obras públicas y acciones sociales	53,216.12	26.0%	70,800.46	27.7%	86,359.11	31.6%	79,794.00	28.4%
Inversión financiera	107.74	0.1%	165.00	0.1%	112.34	0.0%	32.28	0.0%
Aplicación de recursos federales y estatales	802.95	0.4%	5.23	0.0%	-		-	
Otros egresos	2,749.12	1.3%	2,913.08	1.1%	2,913.50	1.1%	1,739.28	0.6%
Por cuenta de terceros	266.40	0.1%	44.12	0.0%	287.45	0.1%	350.99	0.1%
Deuda Pública	10,620.20	5.2%	11,549.67	4.5%	12,528.23	4.6%	16,510.27	5.9%
Disponibilidad Final	10,901.61	5.3%	19,665.36	7.7%	13,525.16	5.0%	15,033.36	5.4%

Fuente: Elaboración propia con base en: INEGI (2010). Finanzas públicas estatales y municipales. Tabulados Básicos.

De acuerdo con datos del Centro de Desarrollo Municipal (CEDEMUN), en promedio los municipios michoacanos destinan un 60% a conceptos de gasto corriente, y si bien en algunos de estos municipios estas cifras se ven incrementadas debido a que el acelerado crecimiento de la población ha exigido una mayor prestación de servicios como limpieza de espacios públicos o seguridad pública, en otros casos son los elevados sueldos de los funcionarios municipales los que terminan por generar los gastos corrientes elevados (Arredondo, 2013).

Gráfica1  
**Evolución del presupuesto ejercido por municipios  
a nivel nacional, 2000-2011**  
(millones de pesos, pesos corrientes)

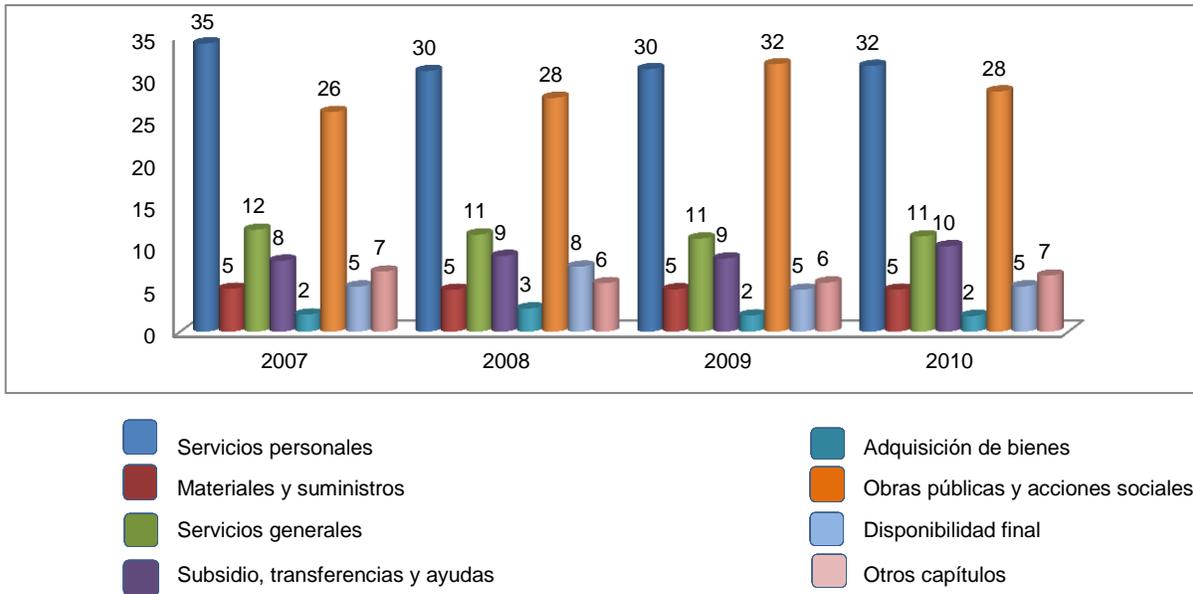


Fuente: Elaboración propia con base en: INEGI (2013). Finanzas públicas estatales y municipales. Tabulados Básicos.

Por definición, la eficiencia del gasto público municipal está dada en función de la medida en que los recursos (*inputs*) son transformados en servicios locales provistos a la población (*outputs*)(Herrera & Francke, 2007). Con base en lo anterior, lo más deseable es que los recursos obtenidos por los municipios, sea cual sea su monto y su procedencia (ya sea por recaudación local, transferencias federales y estatales o financiamiento) sean efectivamente utilizados para el logro cabal de las funciones y tareas que corresponden.

Gráfica 2

**Participación porcentual de los egresos brutos de los municipios según capítulo, 2007-2010.**



Fuente: INEGI (2010). Finanzas públicas estatales y municipales. Tabulados Básicos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 115 que los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito.

Son precisamente estos rubros a los que debería de enfocarse el gasto público municipal. Sin embargo las cifras nos indican que existen serias deficiencias en la

cobertura de estos servicios, comprometiendo así la calidad de vida de las personas. Podemos señalar que, según datos del Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED) (2009), en el caso de Michoacán de los 113 municipios que integran la entidad:

- Casi el 50% de la extensión territorial, ocupada por 21 de ellos, tiene problemas de escasez de agua.
- En cuanto al drenaje y alcantarillado, apenas un poco más de la mitad de las viviendas a nivel estatal cuentan con este servicio.
- En las zonas urbanas la cobertura de alcantarillado es del 85%, mientras que en las zonas rurales es del orden del 7%.
- En cuanto al tratamiento de aguas residuales, se tiene una escasa cobertura del 5% a nivel estatal.

Ante este panorama se debe recordar que la forma en la que los gobiernos locales distribuyen sus recursos disponibles, revela el compromiso con el desarrollo de su comunidad. Se puede decir que el presupuesto es el mapa que señala las preferencias de un gobierno. Su naturaleza es esencialmente política. Los montos destinados a sus ingresos y sus gastos muestran las prioridades y los objetivos del gobierno, mismos que inciden fuertemente en el crecimiento de la economía y en el desarrollo social y tienen efectos sobre las acciones cotidianas de la mayor parte de la población (desde el financiamiento del alumbrado público hasta los servicios de salud y educación) y sobre su calidad de vida (Sour, 2008).

Una vista rápida al presupuesto de cualquier municipio, nos puede decir mucho sobre la orientación que tendrá el gasto público en esa administración, si se está buscando una mayor eficiencia reduciendo el gasto corriente y destinando más recursos a la obra pública y programas sociales; si se va a tratar de una administración inercial que simplemente asigna su presupuesto incrementalmente, según las cifras asignadas el año anterior; o bien, si estamos frente a un gobierno

innovador que invierte en capacitación de su personal, en programas de planificación y ordenación urbana, programas ambientales y de desarrollo local.

En este sentido, es necesario señalar que parte importante del destino del gasto en los municipios dependerá de la presión y vigilancia que la ciudadanía ejerza sobre las autoridades municipales. Si los ciudadanos se muestran totalmente ajenos al actuar público, los gobiernos municipales no tendrán preocupación alguna al hacer mal uso de los recursos.

En este mismo sentido, algunos autores coinciden en que la participación ciudadana a nivel local podría contribuir a una mejor gestión de los recursos municipales, por ejemplo, Vanden Eeckaut, De Borger y Kerstens determinaron que la variable de participación tiene un impacto positivo sobre el grado de eficiencia municipal (Herrera & Francke, 2007:8). Bajo este criterio, en países como Brasil y España, se han implementado los presupuestos participativos, bajo la premisa de que “cuanto mayor participación en los procesos de decisión y control de la provisión (de bienes y servicios públicos) mayor será la eficiencia” (Finot, 2001:56).

El presupuesto participativo es una expresión de la participación ciudadana que nace como una práctica de gestión democrática en Brasil en 1989. Se trata de “un mecanismo de participación y deliberación ciudadana a través del cual se debate la aplicación de los recursos públicos de los gobiernos para resolver prioridades públicas, concretamente problemáticas urbanas (servicios, equipamientos e infraestructuras)” (Buenrostro, 2004:7). La deliberación colectiva organizada y racional es la base de este sistema democrático, puesto que se apoya en información completa y en el discernimiento de la distribución equitativa de los recursos con una visión prospectiva (Rendón, 2004).

En el caso de Brasil, la implementación de este instrumento de participación inició en Porto Alegre, donde:

“ [...] en la esfera de resultados materiales, la aplicación de PP ha permitido mejorar la infraestructura y provisión de servicios” y, además, “en la esfera política permitió: (a) reducir las prácticas clientelistas; (b) estimular la participación ciudadana; (c) mejorar la calidad de la representación; (d) enseñar nuevas prácticas democráticas a los miembros de la comunidad; (e) familiarizar a los delegados y asesores con los procedimientos de presupuestación e inversión municipal; y (f) incrementar de control ciudadano el uso de los recursos públicos” (Finot,2001:103).

La problemática descrita en los párrafos anteriores exige a los municipios buscar alternativas que les permitan ser más eficientes en la administración y ejercicio de sus recursos, para así aprovechar en mayor medida los escasos ingresos que llegan de la federación; para proyectar una mayor efectividad que motive una más activa contribución local; y, sobre todo, para ampliar la cobertura de servicios públicos y la realización de obras y programas sociales que disminuya el grado de marginación en que vive gran parte de la población de nuestro país y por supuesto, de nuestro estado.

Ante esta situación, los presupuestos participativos (complementando las modernas técnicas de presupuestación) se presentan en este trabajo como una de las alternativas disponibles para mejorar el desempeño de los municipios del país y en particular de las municipalidades del Estado de Michoacán, y con ello mejorar las condiciones de vida para sus habitantes.

Es así, que para respaldar la propuesta de implementar herramientas participativas en los municipios del estado de Michoacán se plantea en la presente investigación indagar si la experiencia participativa reciente de algunos municipios michoacanos ha tenido un impacto positivo en el desempeño de sus gobiernos, es decir, en la dotación de bienes y servicios públicos, y con ello, en la calidad de vida de su población.

## **1.2 Pregunta de investigación**

La pregunta a responder a lo largo del presente estudio es: ¿Cómo influyó la participación ciudadana en el índice de marginación de los municipios del Estado de Michoacán en el período 2005-2010?.

Por ello, el objetivo de esta investigación consiste en determinar si aquellos municipios del Estado de Michoacán que contaron con altos niveles de participación ciudadana lograron mejorar las condiciones de vida de sus habitantes al reportar para el 2010 un menor Índice de Marginación Municipal que el obtenido en el año 2005. Como dentro de los componentes del índice de Marginación Municipal se encuentran datos referentes a la cobertura de algunos de los servicios que por ley corresponde brindar a los gobiernos locales, las mejoras en el grado de marginación nos hablarían también de mayores y mejores coberturas de servicios públicos, y con ello de un mejor desempeño del gobierno local.

## **1.3 Justificación de la investigación**

La importancia de llevar a cabo esta investigación radica en que a partir de los problemas financieros y operativos que enfrentan los municipios del país y en particular del Estado de Michoacán, es necesario y conveniente que se dedique tiempo y esfuerzo en la búsqueda de alternativas que les permitan lograr una mayor efectividad y calidad en su gestión.

Es relevante la realización de esta investigación porque a través de ella se busca dejar clara la necesidad de un mayor involucramiento de la población en el quehacer del gobierno, pues de ese modo las decisiones y acciones de los ayuntamientos gozarán de mayor legitimidad y estarán más acordes con las necesidades de sus gobernados, y, además, los gobernantes se verán en la exigencia de hacer transparente la gestión municipal.

La trascendencia social de realizar este trabajo parte de que los gobiernos municipales son el nivel de gobierno más cercano a la gente y son los encargados de llevar a esta población los servicios mínimos para mantener unas condiciones de vida saludables y que les faciliten llevar a cabo sus actividades diarias, por lo que ofrecer opciones para que estas funciones sean realizadas de manera más efectiva, significa ampliar la posibilidad de que los habitantes de los municipios cuenten con calles pavimentadas, agua potable, drenaje, alcantarillado, mercados y panteones en buenas condiciones, plantas de tratamiento y todos los beneficios de los gobiernos eficientes.

Por último, cabe destacar que a la fecha se han realizado pocos estudios enfocados al análisis de la situación de la gestión municipal del Estado de Michoacán, y menos aún que hagan énfasis en la eficiencia de su gasto público y en las alternativas para abonarle a un mejor desempeño como lo es la aplicación de presupuestos participativos, por ello este estudio constituirá un trabajo pionero en la materia a nivel estatal.

## **Capítulo II**

### **El presupuesto público y la participación ciudadana: marco teórico y referencial**

En este capítulo se analizan los principales aspectos teóricos y conceptuales en torno al presupuesto público, se plantean algunas aportaciones teóricas respecto a la participación ciudadana y se conceptualiza el instrumento llamado presupuesto participativo, haciendo referencia a algunas experiencias relevantes de su aplicación. En la parte final de este apartado se define la hipótesis que en esta investigación busca comprobarse.

#### **2.1 El presupuesto público**

Jurídicamente, el presupuesto público es el documento relativo a la previsión de los ingresos y los gastos públicos, formulado y sancionado en los términos establecidos por la legislación aplicable. Sin embargo, el presupuesto ha venido a ser también un elemento de planificación en cuanto establece metas que debe lograr con recursos restringidos, una táctica para contrarrestar las fluctuaciones económicas, una estrategia con fines redistributivos, y un mecanismo impulsor del desarrollo económico. El presupuesto es también un recurso político en tanto implica decisiones gubernamentales respecto a compromisos concretos y beneficios prometidos que son cumplidos ejerciendo el poder público (Chapoy, 2003).

El presupuesto público tiene como objetivo la planeación económica, social y cultural del país. Es la base del funcionamiento gubernamental y contiene información contable y de política económica aplicable durante un ejercicio fiscal. Se puede decir que el presupuesto es el mapa que señala las preferencias de un gobierno. Los montos destinados a sus ingresos y sus gastos muestran las prioridades y los objetivos del gobierno, mismos que inciden fuertemente en el crecimiento de la economía y en el desarrollo social y tienen efectos sobre las acciones cotidianas de

la mayor parte de la población (desde el financiamiento del alumbrado público hasta los servicios de salud y educación)(Sour, 2008).

### *2.1.1 El presupuesto público y su evolución.*

Habitualmente, se acostumbra analizar el presupuesto público desde su lado técnico, en lugar del político, siendo este percibido como un mero instrumento de cuantificación de los recursos asignados para determinadas políticas. No se puede olvidar, sin embargo, que la función histórica del presupuesto es esencialmente política, estando ligada a la legitimidad del sistema político. En primer lugar, someter la propuesta presupuestaria a la consideración del parlamento implica restringir el poder del gobernante y otorgar un papel decisorio a los representantes electos por el pueblo. En segundo lugar, el presupuesto, al destinar recursos para la implementación de políticas públicas, procura ofrecer bienes públicos, que son importantes para promover la ciudadanía y la inclusión social. Tercero, la publicidad de los presupuestos es un instrumento para que la sociedad civil conozca el plan de gobierno, habilitándola para fiscalizar su ejecución, monitorear su desempeño y exigir resultados. Cuarto, el éxito o el fracaso en la implementación de las acciones previstas en el presupuesto posee un impacto importante sobre la evaluación, no sólo del desempeño del gobernante, sino también del régimen político(Fortis, 2010).

En ese sentido es válido recordar el enfoque de Wildavsky, que aun reconociendo la base económica sustentadora de la decisión presupuestaria, destaca la importancia y verdadera preferencia por la elección de los bienes públicos que se manifiesta en el proceso de aprobación del gasto, la cual se expresa en la negociación política y sus diversas variantes. Visto como negociación política debe admitirse que el proceso presupuestario exige un acuerdo para formar las mayorías requeridas en lo que tiene que ver con la dirección de las políticas públicas (Umansky, 2008) .

Por esta razón, se debe reconocer que el presupuesto es un instrumento técnico pero a la vez político que busca traducir prioridades apoyadas democráticamente.

Negar su naturaleza política es altamente perjudicial, tan perjudicial como no tener claridad sobre los objetivos del ejercicio presupuestal. Estos se pueden agrupar en tres categorías:

- Objetivos macroeconómicos de estabilidad y de consistencia entre la disponibilidad de recursos y el nivel del gasto total, lo cual podemos llamar el Cuánto del Presupuesto.
- Objetivos respecto a la asignación sectorial o regional de recursos públicos, es decir, equidad en la distribución de recursos de acuerdo con los requerimientos sociales y sectoriales, lo cual se puede denominar el Qué del Presupuesto y,
- Objetivos de eficiencia en la ejecución en cuanto a la utilización de los recursos públicos: El Cómo del Presupuesto.

Un contexto presupuestal adecuado debe promover una jerarquía institucional que defina, separe y ordene, secuencialmente, estos tres objetivos (Rentarías & Echeverri, 2008).

La pregunta sobre el cuánto del presupuesto hace referencia al monto del gasto, a su esquema de financiación y a la medida en que la estructura del presupuesto es sostenible, sin generar desequilibrios macroeconómicos de alta regresividad social.

El qué del presupuesto representa el objeto del gasto, el gobierno elegido determina a través del gasto público, cuáles son las prioridades y el tipo de sociedad que se pretende construir.

La noción del cómo trata sobre la calidad en la ejecución del presupuesto, tanto en lo correspondiente al cumplimiento de las metas de política a través del logro de los objetivos de los distintos programas, como en lo correspondiente a la eficacia, eficiencia, economía y calidad en el proceso de contratación y en la provisión de los bienes y servicios públicos. Mientras el qué representa la equidad, el cómo significa la eficiencia.

Un punto que hay que tener claro a este respecto es que en la medida en que el cuánto y el qué tengan fallas estructurales, el cómo no tiene posibilidad de operar correctamente (Rentarías & Echeverri, 2008).

Naturalmente, si el presupuesto refleja las prioridades y objetivos de un gobierno, tanto la estructura como el contenido de éste estarán determinados por las funciones que asuma como propias el Estado, mismas que serán las destinatarias de los recursos obtenidos y administrados por el gobierno. Saldaña (1977) señala que las culturas y por ende los gobiernos, sufren una evolución constante y aunque la historia de los gobiernos inicia muchos siglos atrás, los sistemas presupuestarios y aspectos financieros se encuentran inmersos en ellos desde el inicio, siendo considerados como partes fundamentales del sistema de gobierno que intentan ajustarse cada vez a las nuevas necesidades mostrando una transformación en su proceso. De acuerdo a Saldaña, pueden identificarse cuatro etapas del desarrollo del gobierno occidental:

- a) El Estado rudimentario: que aparece como fenómeno elemental y sus funciones son también básicas: administración de la justicia, defensa nacional, etc.; sin intervenir en las cuestiones sociales y/o económicas.
- b) El Estado regulador: un poco más avanzado, propagaba reglamentos para la vida económica pero estaba enfocado a promover las clases altas comerciales y por lo tanto la concentración de la riqueza.
- c) El Estado intervencionista: se torna más amplio que los dos anteriores, sus funciones las extiende a la promoción del bienestar popular, proporcionando servicios sociales.
- d) El Estado integrador: abarca todos los aspectos socio-económicos y tiene como papel principal la integración para el desarrollo del país con dos modalidades: indicativamente o totalitariamente. Actúa directamente en el crecimiento económico del país; interviene y equilibra las variables de inversión, consumo, distribución de ingresos y demás grandes conceptos

económicos y además toma parte como promotor del mejoramiento social y cultural.

De esta forma el Estado deja poco a poco su posición rezagada para incluirse en el proceso cotidiano de desarrollo, tomando nuevas actitudes e influyendo decisoriamente en el ámbito macro-económico. Esta evolución da lugar, necesariamente, a una mayor necesidad para precisar el uso de recursos en función a su previsión, su utilidad y su beneficio. Así, surge también la demanda de formas más precisas y completas de presupuestos, a partir no sólo del crecimiento de las funciones del Estado, sino del aumento del equipo humano con que cuenta para realizar sus funciones y de lo extenso y complejo que se han vuelto los canales de comunicación y la importancia y magnitud de la información requiere ser administrada.

En el Estado rudimentario, ubicado sobre todo en la Edad Media, el gobierno desempeñaba sólo funciones básicas a la par que solapaba una elevada concentración de la riqueza (en forma de tierra) en manos de una minoría privilegiada. Este gobierno tiene ingresos en forma de impuestos y tiene egresos en beneficio de unos cuantos; pero no posee algo digno que responda al nombre de presupuesto. Controlaban las cuentas en forma unilateral y la consistencia entre ingresos y egresos estaba sujeta a un proceso de ajuste informal.

En el Estado regulador, dado el desarrollo de un comercio nacional e internacional, crece la necesidad de la regulación de los mercados y aumenta el poder de las clases comerciantes para exigir esta regulación. Así el gobierno intervino en los períodos de mercantilismo y capitalismo dirigiendo sus actividades hacia el fomento y la protección de la industria y el comercio, estando al servicio de la nueva burguesía: los comerciantes. En esta época aparece y se desarrolla el presupuesto basado en las técnicas y filosofía del comercio, con un énfasis principalmente en los gastos.

En el caso del Estado intervencionista, la crisis de los años treinta, en el siglo XX, había marcado otro cambio en el papel del gobierno, surgiendo a partir de entonces un nuevo concepto: la economía del bienestar. En adelante el gasto público comienza a ser utilizado como un instrumento altamente efectivo en la compensación de los ciclos económicos. Este mismo concepto de bienestar hace jugar al Estado un papel promotor de las obras de infraestructura y beneficio social de las clases bajas de la población. De estas nuevas funciones surgió la presión para aplicar nuevas técnicas y aparecen a partir de entonces nuevas formas de presentar y evaluar el presupuesto.

Finalmente, en el Estado integrador éste ya no se concibe como recurso último para proteger el bienestar, sino como el actor más importante en el desarrollo económico, político y social y, con ello, se asigna al gobierno una responsabilidad como principal coordinador de las actividades económicas y sociales, lo que le otorga un rol de primera importancia como promotor y previsor del desarrollo. La planeación, aún ausente en la etapa anterior, ahora aparece como un proceso central y su definición se extiende hasta incluir el concepto de la planificación integral del desenvolvimiento del país. Las disparidades sociales y las aspiraciones de la población hacen que las demandas de recursos sean más fuertes y la necesidad de planear tanto los montos de los ingresos como los destinos del gasto se hacen más inminentes aunque a la vez la racionalización de los recursos se hace más difícil debido a un gobierno con mayores dimensiones y con una organización más confusa en virtud de la diversificación de sus funciones.

Para Saldaña (1977) el presupuesto engloba tanto el proceso presupuestario como el análisis del mismo. El término presupuesto, así entendido, significa planear; programar; presupuestar; controlar y evaluar todo el sistema, significa la función administrativa de asignar recursos y resulta ser una herramienta importante para acelerar el desarrollo económico, además de ser el arma directa de lucha para el desenvolvimiento social.

### *2.1.2 El papel del presupuesto en las políticas públicas*

Uno de los grandes retos de los gobiernos de la sociedad actual es atender un proyecto de país que consiga responder a las crecientes demandas de la ciudadanía, que progresivamente pulsa por más y mejores bienes y servicios públicos, mayor eficacia y eficiencia en sus prestaciones, con una clara exigencia en materia de transparencia de la gestión y rendición de cuentas(Fallas & Quiróz, 2007).

Cada presidente de la república, gobernador de un estado o presidente municipal, al iniciar su mandato elabora un plan de desarrollo que guiará la actuación de toda la estructura gubernamental. La etapa crucial del proceso de planeación es la transformación de éste en una serie de presupuestos anuales, condición indispensable para llevarlo a la práctica, porque el presupuesto es el instrumento para traducir los planes de desarrollo en programas de acción(Chapoy, 2003). Es decir el presupuesto constituye el puente que permite pasar de la planeación a la acción, de la definición y planeación de las políticas públicas a su ejecución y a la vez un espejo que refleja la prioridad e importancia que un gobierno da a las demandas de su sociedad.

El presupuesto público juega, entonces, un papel central, por cuanto evidencia en forma tangible, las prioridades, objetivos y metas gubernamentales, revelando en última instancia, la efectividad y calidad del gasto público y su transparencia(Fallas & Quiróz, 2007).

La planificación, y con ella, el presupuesto y la evaluación constituyen pilares fundamentales de una administración financiera con visión estratégica orientada a implementar políticas públicas que generen beneficios para la ciudadanía de manera eficiente y sostenible. En este sentido, la planificación, el presupuesto y la evaluación pueden considerarse en sí mismas como herramientas de política pública(Granados, Larraín, & Rodríguez, 2009).

### *2.1.3 La presupuestación en México*

Desde 1935 hasta 1976 la materia presupuestal estuvo regida en México por la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, que establecía un proceso de presupuestación basado en un método empírico, mecánico y unitario que asignaba recursos atendiendo únicamente al objeto específico del gasto, que no permitía determinar la eficiencia de la gestión presupuestal e impedía localizar las duplicaciones de funciones y de erogaciones.

En 1974 se inició una etapa de transición que se llamó de orientación programática, la cual condujo a que en diciembre de 1976 se abrogara la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de 1935 y se expidiera una nueva Ley la cual implantó en la administración federal el presupuesto por programas. La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público en vigor desde 1977, racionalizó la gestión pública al implantar la presupuestación por programas fundados en costos, de acuerdo con los objetivos y metas de cada entidad gubernamental, en los que deben señalarse a los responsables de su ejecución. Dichos programas serían elaborados por las propias entidades, tomando en cuenta tanto la situación pretendida para el futuro, como los recursos y las acciones necesarias para llegar a ella.

El sistema de presupuesto por programas se establece como un proceso que asigna recursos a los proyectos de acuerdo con sus metas y previo cálculo de sus costos unitarios, y que al emplear una clasificación combinada sectorial-administrativa hace resaltar la duplicación de funciones. Asimismo, al prever el control de la ejecución, la verificación de las realizaciones físicas, y la medición de los resultados, hace posible fincar responsabilidad si la gestión administrativa no se ajusta a lo programado y no se alcanzan las metas.

En el año 2006, la Ley vigente desde 1977 es abrogada y sustituida por la que es considerada la primera visión articulada de un sistema de gestión por resultados a nivel gubernamental, expresada en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad

Hacendaria en vigor desde dicho año. A diferencia de esfuerzos anteriores, esta reforma fue impulsada y dirigida por funcionarios de alto nivel interesados, entre otros aspectos, en la modernización del presupuesto y la evaluación del gasto público. Algunos aspectos importantes de esta reforma incluyen: (i) la institucionalización de los vínculos entre planificación estratégica y el proceso presupuestario, (ii) el lanzamiento de una iniciativa de presupuestación por resultados, y (iii) la introducción de herramientas de planificación y evaluación a nivel de los programas(Castro et al., 2009).

El uso del presupuesto por resultados impulsado por esta reforma implica un nuevo enfoque de gestión pública para incentivar el logro de resultados, por lo que requiere modificar y mejorar de manera estructural las decisiones y medidas del proceso de planeación, programación, presupuestación y ejercicio del gasto, poniendo énfasis en la evaluación de los programas de gobierno.

El presupuesto por resultados supone cuatro etapas para su implementación: 1) programas y proyectos alineados al Plan Nacional de Desarrollo , 2) definición de objetivos estratégicos, indicadores y metas, 3) seguimiento constante de los recursos enfocados en los resultados y 4) asignar recursos en función de la relevancia estratégica y los resultados de evaluaciones(Sánchez, 2009).

En los puntos centrales que incorpora la nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria se indica que:

- a) La programación y presupuestación anual del gasto público, se realizará con apoyo en los anteproyectos que elaboren las dependencias y entidades para cada ejercicio fiscal, y con base en:
  - Las políticas del Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales;
  - Las políticas de gasto público que determine el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda;
  - La evaluación de los avances logrados en el cumplimiento de los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales con base

en el Sistema de Evaluación del Desempeño, las metas y avances físicos y financieros del ejercicio fiscal anterior y los pretendidos para el ejercicio siguiente;

- El marco macroeconómico de mediano plazo de acuerdo con los criterios generales de política económica;
- El programa financiero del sector público que elabore la Secretaría de Hacienda; y
- La interrelación que en su caso exista con los acuerdos de concertación con los sectores privado y social y los convenios de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas.

El anteproyecto se elaborará por unidades responsables de las dependencias y entidades, estimando los costos para alcanzar los resultados cuantitativos y cualitativos previstos en las metas así como los indicadores necesarios para medir su cumplimiento.

b) Los anteproyectos deberán sujetarse a la estructura programática aprobada por la Secretaría de Hacienda , la cual contendrá como mínimo:

- Las categorías, que comprenderán la función, la subfunción, el programa, la actividad institucional, el proyecto y la entidad federativa;
- Los elementos, que comprenderán la misión, los objetivos, las metas con base en indicadores de desempeño y la unidad responsable, en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo y con los programas sectoriales, y
- Las acciones que promuevan la igualdad entre mujeres y hombres, la erradicación de la violencia de género y cualquier forma de discriminación de género.

c) El proyecto de Presupuesto de Egresos se presentará y aprobará, cuando menos, conforme a las siguientes clasificaciones:

- La administrativa, la cual agrupa a las previsiones de gasto conforme a los ejecutores de gasto; mostrará el gasto neto total en términos de ramos y entidades con sus correspondientes unidades responsables;

- La funcional y programática, la cual agrupa a las previsiones de gasto con base en las actividades que por disposición legal le corresponden a los ejecutores de gasto y de acuerdo con los resultados que se proponen alcanzar, en términos de funciones, programas, proyectos, actividades, indicadores, objetivos y metas. Permitirá conocer y evaluar la productividad y los resultados del gasto público en cada una de las etapas del proceso presupuestario.
- La económica, la cual agrupa a las previsiones de gasto en función de su naturaleza económica y objeto, en erogaciones corrientes, inversión física, inversión financiera, otras erogaciones de capital, subsidios, transferencias, ayudas, participaciones y aportaciones federales;
- La geográfica, que agrupa a las previsiones de gasto con base en su destino geográfico, en términos de entidades federativas y en su caso municipios y regiones, y
- La de género, la cual agrupa las previsiones de gasto con base en su destino por género, diferenciando entre mujeres y hombres.

#### *2.1.4 El ciclo presupuestario en México*

En México el ciclo presupuestario federal está conformado por cuatro etapas: I) formulación del presupuesto, II) aprobación, III) ejercicio del gasto y IV) revisión de la Cuenta Pública. Cada una de ellas supone procesos de negociación y actores diferentes.

La primera etapa es obligación y responsabilidad única del poder Ejecutivo. El proceso presupuestal comienza cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), bajo el mandato del Presidente, elabora presupuestos preliminares basándose en sus propias previsiones de ingresos y de los criterios generales de política económica establecidos para el siguiente año fiscal. Posteriormente, establece techos presupuestales y los comunica a cada dependencia. Por otro lado, las dependencias y las entidades federales elaboran sus propias proyecciones de

gasto. Después de una última revisión, la SHCP integra el presupuesto y lo prepara para presentarlo a la Cámara de Diputados. Este proceso tiene una duración aproximada de ocho meses. Finalmente, el Presidente somete el proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) a la Cámara de Diputados para su discusión y aprobación.

La segunda etapa se inicia una vez que la Cámara de Diputados recibe el proyecto del Presupuesto de Egresos a más tardar el 8 de septiembre, y cuenta hasta el 15 de diciembre para aprobarlo en caso del inicio de un sexenio. De lo contrario, el 15 de noviembre es la fecha límite para su aprobación en el Congreso.

Una vez aprobado el PEF, inicia la tercera etapa en la que se ejerce el gasto, es decir, se erogan a lo largo del año los recursos previstos al inicio del año fiscal. Durante esta etapa, la administración pública centralizada y la administración pública paraestatal, los poderes Legislativo y Judicial y los organismos autónomos utilizan los recursos presupuestados para desempeñar sus funciones.

Finalmente, la última y cuarta etapa es cuando se evalúa el gasto ejercido a la luz del proyectado originalmente. En esta etapa participan el poder Legislativo, mediante la actuación del órgano de fiscalización que es la Auditoría Superior de la Federación (ASF), y el poder Ejecutivo, a través de las actividades de control ejercidas por la SHCP y la Secretaría de la Función Pública (SFP) (hasta 2012). Durante todo el año fiscal, la SHCP elabora la Cuenta Pública, documento que es revisado por la ASF, en el que se hacen públicos los tres niveles sobre los cuales se analiza y evalúa el ejercicio del gasto: 1) el presupuesto aprobado, 2) el modificado y 3) el ejercido durante el año fiscal (Sour, 2008).

#### *2.1.5 La presupuestación municipal en el Estado de Michoacán*

De acuerdo con la Ley de Presupuesto, Contabilidad Gubernamental y Gasto Público del Estado de Michoacán el presupuesto de egresos municipal se deberá estructurar

por unidad programática presupuestaria, por unidad responsable de los programas y por programas en los que señalen objetivos, estrategias, actividades, metas y techos financieros, en este sentido la Auditoría Superior de Michoacán (2012) indica a los ayuntamientos el siguiente proceso de presupuestación:

#### Etapa 1. Elaboración del presupuesto.

La elaboración del presupuesto inicia con la determinación de los programas, y subprogramas, considerando las áreas responsables de su elaboración y ejecución, así como las necesidades prioritarias y las políticas de financiamiento establecidas. Es importante, que los programas y subprogramas del presupuesto, se enlacen y definan de acuerdo a los ejes programáticos que integran el Plan Municipal de Desarrollo. Una vez agrupadas las acciones en programas y subprogramas, se procederá a su traducción en guiones presupuestales, atendiendo al destino del gasto a nivel de partida presupuestal, determinando su costo y el tiempo necesario para su realización. Una vez revisadas las cifras por partidas y por subprogramas se convierten en definitivas y se procede a integrar y formular el presupuesto que se presentará al Ayuntamiento para su aprobación.

#### Etapa 2. Discusión y aprobación de los presupuestos.

Una vez elaborado el proyecto del presupuesto, deberá ser aprobado por el Ayuntamiento, de acuerdo a lo estipulado en los artículos 32, inciso c) Fracción IV y 55, Fracción III, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.

#### Etapa 3. Ejecución de los presupuestos.

La ejecución presupuestal comprende una serie de decisiones y operaciones financieras que permiten concretar los objetivos y metas determinadas, mediante la movilización de recursos humanos, materiales y financieros, a través de técnicas y procedimientos de control administrativo, contable y presupuestal. Dicha movilización es realizada por las unidades responsables de la Administración durante el desarrollo del ejercicio presupuestal.

Los encargados de los programas y subprogramas serán los responsables del avance físico y de la aplicación de los recursos públicos, de tal forma que deberán cuidar de no exceder el monto del gasto que se les haya autorizado y no adquirir compromisos que excedan el monto del gasto aprobado.

El ejercicio del presupuesto, deberá sujetarse a las disposiciones legales aplicables a la materia señaladas en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Michoacán de Ocampo, y demás normatividad vigente aplicable.

Etapa 4. Del Control y Evaluación de los presupuestos.

Es necesario que la realización de actividades contenidas en los subprogramas del presupuesto sea del conocimiento de los titulares de las áreas involucradas, a fin de verificar que se lleven a cabo de forma correcta, por lo que se requiere un flujo constante de información. La evaluación de los programas se realiza en tres momentos:

- a) Cuando son elaborados por cada una de las áreas del Municipio y organismos paramunicipales, se verifica si los mismos cumplen con los objetivos establecidos en el Plan Municipal de Desarrollo;
- b) Durante su desarrollo, para corregir las desviaciones que puedan sufrir; y,
- c) Cuando han concluido, para comprobar si se alcanzaron los objetivos propuestos, las metas señaladas y determinar que el ejercicio de los recursos corresponden a los presupuestos

## **2.2La participación ciudadana**

Aún cuando en nuestro sistema político la participación ciudadana es un tema que ha llamado la atención de políticos y de la opinión pública en los años recientes, se trata de un concepto que nace a la par del concepto de ciudadanía. Este último constructo surge en la antigüedad como el “vínculo político directo entre un individuo y una comunidad política” (Buenrostro, 2004:3). “Aristóteles definió al ciudadano como aquel hombre que, siendo libre e igual a otros de su condición, puede participar en

las decisiones de la ciudad y en el gobierno (magistraturas)” (Buenrostro, 2004:3), de modo que desde la antigüedad deliberar y participar en las decisiones públicas es una característica esencial de la ciudadanía. El filósofo estagirita consideraba que “en la masa los hombres se complementan recíprocamente de forma singular, decía, de tal forma que comprendiendo uno de ellos una parte de una cuestión y su vecino otra, todos juntos pueden comprender por entero el problema” (Sabine, 2010:97).

En la época moderna, Rousseau(1762) da muestra de la importancia que la participación ciudadana gozaba entre los filósofos de esos tiempos cuando apuesta por un gobierno apoyado en la expresión de la voluntad del pueblo, dándole preferencia a la participación individual de cada ciudadano, y no a través de representantes u organizaciones, y aceptando que en caso de que la intervención de forma individual no fuera posible, se hiciera a través estas organizaciones procurando siempre que estas fueran lo más diversas y en el mayor número posible, para preservar la participación individual y evitar que la voluntad del pueblo se viera mermada por la voluntades del o los líderes de estas organizaciones. Precisamente este punto sigue en discusión en la actualidad, la definición de la forma en la que se debe dar la participación ciudadana, si será individual o a través de la sociedad organizada en asociaciones y organizaciones populares, profesionales, sindicales, etc., esta discusión se funda, en parte, en los altos costos en que se supone se incurriría en la creación de los medios e instrumentos que garanticen la intervención individual de los ciudadanos.

En una descripción más reciente, Iván Finot (2001) señala que la participación ciudadana es el involucramiento de las personas en la provisión de soluciones cooperativas y que además de ser un medio indispensable para la eficiencia es también un elemento esencial de la gobernancia democrática y un objetivo político de primera importancia para asegurar la gobernabilidad.

Cuando hablamos de participación ciudadana, tal como se entiende en la actualidad, es necesario aclarar, que no nos referimos a una práctica específica o única, este

término realmente aglomera una gran cantidad de instrumentos de inclusión social que redefinen la relación ciudadano-Estado. Los instrumentos de participación ciudadana se definen como las formas a través de las cuales la administración pública facilita la interacción con actores sociales, en función de las necesidades, intereses, expectativas y percepciones de la sociedad (CITCC, 2008).

### 2.2.1 Formas de participación ciudadana

Podemos identificar varias clasificaciones referentes a los tipos de participación. Una de ellas la propone Zimmerman (1992), que los divide en:

- *Formas pasivas:* Las formas pasivas incluyen la labor de los funcionarios públicos para informar a los ciudadanos de los problemas y de los planes para resolverlos, y para determinar qué percepción tienen los ciudadanos respecto de los problemas y su opinión acerca de los planes y opciones. Algunos de los instrumentos utilizados son algunas publicaciones informativas que hacen los gobiernos y las encuestas.
- *Formas activas.* Se dan cuando el ciudadano participa activamente en la propuesta y ejecución de las alternativas de solución, entre los instrumentos de esta clasificación están: la asamblea popular, el referéndum, la elaboración de iniciativas por parte de los ciudadanos, la convocatoria o revocación de mandato y la política vecinal.

Otra clasificación la propone Mújica (2005), y él plantea:

- *Participación instrumental.* En este tipo de participación el sujeto actúa fundamentalmente como un usuario-cliente, y en cuanto tal no buscará incidir en la gestión pública en tanto obtenga los resultados deseados.

- *Participación informativa.* En este nivel el flujo de información es unidireccional y no existe posibilidad de retroalimentación o negociación por parte de la ciudadanía, sin embargo la autoridad pública debe asegurar que la información tenga una difusión adecuada, sea oportuna, completa y ampliamente accesible a la población.
- *Participación consultiva.* La participación ciudadana se plantea como opinión y control de parte de los interesados en el cumplimiento de los objetivos políticamente definidos por parte de la administración pública. Un prerrequisito a esta modalidad de participación es el acceso a la información por parte del ciudadano.
- *La participación decisoria.* La participación de las personas y grupos es convocada en la perspectiva de influir respecto de un tema específico. A través de un proceso de negociación entre las partes involucradas se establecen acuerdos. Estos acuerdos tienen carácter vinculante, lo cual implica que la decisión que se produce dentro de un determinado proceso es obligatoria para la autoridad.
- *Participación como co-gestión / ejecutora.* Este tipo de intervención ciudadana incluye desde su involucramiento en el diagnóstico, la ejecución hasta la evaluación de las políticas públicas.

Ziccardi, por su parte, distingue la participación ciudadana institucionalizada, que es la que está contenida en el marco legal; de la participación autónoma, que es aquella que no es organizada desde las instituciones gubernamentales sino desde la sociedad misma; señalando tres funciones de la participación: otorgar legitimidad al gobierno; promover una cultura democrática y hacer más eficaces la decisión y la gestión públicas (Villareal, 2009).

Los diferentes momentos de la política pública en que puede tomar juego la participación ciudadana se ilustran en la siguiente tabla:

Tabla 2.  
**La participación ciudadana en la política pública**

**EJE TEMPORAL**

En relación con los momentos de política pública

Momento de política pública	ANTES	DURANTE	DESPUÉS
	<i>Planeación</i>	<i>Ejecución</i>	<i>Evaluación</i>
<b>Participación ciudadana</b>	Prospectiva	Procesal	Retrospectiva
Ejemplos:	Propuestas Agendas ciudadanas	Información Seguimiento y monitoreo	Evaluaciones Estudios de percepciones

Fuente: CITCC (2008).

El tipo de participación que en esta investigación interesa es una participación activa, o bien, una participación como co-gestión / ejecutora, donde los ciudadanos se involucren de principio a fin en la búsqueda de los bienes y servicios públicos más adecuados y sinérgicos para la satisfacción de sus demandas colectivas. Una de las expresiones de este tipo de participación ciudadana es el presupuesto participativo, el cual comenzó a tomar forma en Sudamérica a finales de la década de los ochenta y dos décadas después ya se habría multiplicado alrededor del mundo.

### 2.2.2 Beneficios de la participación ciudadana

La participación ciudadana en la elaboración, ejecución y evaluación de políticas y programas tiene por lo menos tres ventajas: contribuye a la equidad, a la eficiencia y a la sustentabilidad de los mismos. En la elaboración de políticas y programas la ciudadanía aporta su conocimiento sobre las necesidades más urgentes por satisfacer en su comunidad; durante la ejecución ofrece una retroalimentación constante sobre el estado que guardan las acciones y proyectos planeados, facilitando así el monitoreo de los mismos, evitando también la corrupción y

obligando a la transparencia. En tanto que, en la evaluación, al ser los ciudadanos los beneficiados o afectados, resultan ser los mejores jueces de las políticas y programas emprendidos. Además, la apropiación de los proyectos por parte de la comunidad beneficiada, hace más probable la continuidad de los mismos(CNH, 2004).

De acuerdo con el Banco Mundial, la no utilización de formas participativas compromete el cumplimiento de las metas de los programas y políticas sociales. En un análisis de 121 proyectos relacionados con el agua en todo el mundo llevado a cabo por esta institución, los mejores resultados se dieron en comunidades con alta participación de los beneficiarios (CNH,2004).

Según Renaud (2000), los beneficios de la participación ciudadana en la gestión pública pueden resumirse en:

- a) La identificación más adecuada de las necesidades y los intereses de los destinatarios.
- b) Diseños más factibles y viables.
- c) Disminución de los costos.
- d) Ampliación de la cobertura
- e) Disminución de la burocracia
- f) Movilización de recursos adicionales
- g) Control del buen funcionamiento y prevención de la corrupción
- h) Mayor transparencia en la administración de los recursos
- i) Contribución a la equidad, si se asegura la presencia de los más desfavorecidos
- j) Sustentabilidad de los programas, por la apropiación por parte de los interesados.

### *2.2.3 La participación ciudadana en la presupuestación*

Aún cuando los gobiernos de los distintos órdenes logren asimilar e implementar las nuevas formas de presupuestación que presentan estructuras más o menos

sofisticadas y que permiten una evaluación directa del logro de los objetivos buscados, esto no implica que esas metas y objetivos que se plantean al inicio del proceso de presupuestación correspondan realmente a los que más impacto puedan tener en la población y menos aún los que la sociedad realmente demande.

En párrafos anteriores se señalaba que el presupuesto es un proceso ante todo político, porque implica la intervención de distintos individuos y grupos de interés para su elaboración y aprobación, sin embargo para que este proceso sea a la vez un proceso democrático, al constituir el presupuesto el mapa que señala las preferencias un gobierno, se requiere hacer coincidir estas preferencias con las preferencias de la sociedad.

En este sentido la Ley Federal de Planeación establece que mediante el proceso de planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades, así como criterios basados en estudios de factibilidad cultural; se asignarán recursos (presupuestos), responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados; pero también, que en esta planeación tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales.

Una mayor participación en el proceso de asignación del gasto público no debe entenderse como la pretendida injerencia de la ciudadanía en las decisiones sobre los niveles de asignación presupuestaria en los órganos del sector público, sino más bien en un involucramiento proactivo y directo de ésta, debidamente informada y organizada, en el proceso propio de identificación y diseño de las políticas públicas, objetivos, metas y estrategias, y en la planificación del desarrollo.(Fallas & Quiróz, 2007)

No se trata pues de modificar la técnica a través de la cual se realiza el documento del presupuesto, de dejar a un lado el enfoque programático y de resultados, sino de incluir en el contenido del mismo, la expresión de la sociedad que será la que recibirá y resentirá el impacto del gasto público que sea ejercido. Sólo ampliando la

participación, el control y la vigilancia social en las acciones públicas, especialmente en materia de asignación y ejecución de recursos, se podrá incrementar la productividad y calidad del uso de los mismos(Shack, 2008).

### **2.3El presupuesto participativo**

El presupuesto participativo es una práctica de gestión democrática, nacida en Brasil en 1989, en el periodo pos autoritario(Avritzer, 2002). Desde entonces ha surgido una vasta literatura que intenta establecer una definición genérica al fenómeno de presupuestación participativa, que una vez probado su éxito en las municipalidades de Porto Alegre y Belo Horizonte de Brasil, su aplicación se extendió a más municipalidades brasileñas así como a diversos países de América Latina (Perú, Ecuador y más recientemente Bolivia y Colombia, que son el segundo gran foco de experiencias; Argentina, Paraguay, Uruguay, Chile, República Dominicana, Nicaragua, El Salvador y México) y hacia algunas ciudades europeas (sobre todo en España, Italia, Alemania y Francia), africanas (por ejemplo en Camerún) y asiáticas (por ejemplo en Sri Lanka)(Cabannes, 2004).

Aún cuando cada experiencia del presupuesto participativo que se da en algún municipio del mundo difiere de cualquier otro por las propias diferencias estructurales, institucionales y de diversa índole que se dan de una sociedad a otra, ha sido posible para algunos autores presentar una serie de definiciones que concentran las características y la naturaleza de esta práctica democrática.

Buenrostro la define como:

“ [...] un ‘contrato social’ entre el poder público municipal y la sociedad civil local, basado en la participación directa de los ciudadanos, con una estructura que se construye de forma orgánica desde la base social y cuya finalidad última es tomar decisiones de acuerdo a criterios de justicia social sobre el uso de los recursos públicos municipales. Es un mecanismo de participación y deliberación ciudadana a través del cual se debate la aplicación de los recursos públicos de los gobiernos para resolver prioridades públicas,

concretamente problemáticas urbanas (servicios, equipamientos e infraestructuras)” (Buenrostro, 2004:7).

Ubiratan de Souza, uno de los primeros responsables del presupuesto participativo en Porto Alegre (Brasil), lo define “como un proceso de democracia directa, voluntaria y universal, en el cual la población decide el presupuesto y las políticas públicas, de manera que su participación no se limita a votar cada cierto tiempo, sino que también toma decisiones y controla la gestión del gobierno” (Buenrostro, 2004:7).

El rasgo más importante de estas dos definiciones radica en que en la práctica de la democracia realizada a través del presupuesto participativo, ésta ya no se limita a ser representativa sino que a través de la intervención de la ciudadanía en la decisión de a dónde dirigir los recursos públicos, se configura una democracia participativa que en muchos de los casos se traduce en mejores condiciones de vida para las comunidades.

En términos generales, de acuerdo a la experiencia de Porto Alegre, así como de otras municipalidades, se pueden señalar los principales beneficios que la implementación de presupuestos participativos genera (Cabannes, 2004):

- Mejora la transparencia de la gestión y la efectividad del gasto público.
- Impulsa la participación ciudadana para la toma de decisiones, la asignación y el control del uso de los recursos públicos.
- Exige más responsabilidad a los funcionarios y dirigentes políticos.
- Posibilita la práctica de la co-gestión y la definición de prioridades en el espacio público.
- Genera una mayor confianza entre los habitantes y el gobierno.
- Crea una cultura democrática en la población y fortalece el tejido social.

### 2.3.1 *El proceso del presupuesto participativo en Porto Alegre*

El sistema de presupuesto participativo en Porto Alegre ha desarrollado un complejo entramado que relaciona diversas instancias de participación popular, la estructura del gobierno municipal y la legislatura local, donde las decisiones se toman conjuntamente entre las unidades administrativas y los organismos pertenecientes a la estructura de gobierno municipal y una estructura participativa que abarca todo tipo de entidades comunitarias de base regional dentro de la ciudad, así como organizaciones sociales autónomas respecto a la administración local.

De acuerdo a la descripción que brinda Rendón (2004), el proceso del presupuesto participativo en Porto Alegre y en el estado de Río Grande do Sul comprende un ciclo de 24 meses. En el primer año se evalúa el ejercicio del anterior y se delibera sobre la elaboración del presupuesto para el año siguiente; en el segundo se ejecuta, pero al mismo tiempo se repite la evaluación del ejercicio anterior y se discute el presupuesto para el tercer año.

De manera resumida, el proceso en el primer año abarca tres etapas: “Etapa I, realización de asambleas regionales y temáticas (inicio del año). Etapa II, formación de las instancias de participación (mitad del año). Etapa III, discusión del Presupuesto y aprobación del Plan de Inversiones por el Consejo (final del año)” (Rendón,2004:15).

Este sistema participativo se ha construido en un proceso que se ha afinado en la medida de su consolidación; es una estructura en movimiento y no una aplicación de un modelo teórico acabado.

Su organización consiste en una estructura abierta en vez de un formato definitivo. Hasta 1989, la división oficial de la ciudad era de cinco regiones, en cada una se elegía un concejal, y estos concejales formaban el Consejo Comunitario. Un reciente acuerdo entre gobierno y movimiento popular consistió en dividir la ciudad en 16

regiones, definidas según criterios sociodemográficos y políticos, a partir de las opiniones de las comunidades, sus afinidades culturales, sociales y políticas. La definición de estos criterios es importante porque se basa en la identidad comunitaria y no en el aspecto tecnocrático de fraccionar a la población en partes iguales ajustando a ello la distribución del territorio, como suele hacerse para fines electorales.

El proceso radicó desde el principio en una serie de reuniones deliberativas a las que puede asistir cualquier ciudadano interesado. La deliberación colectiva organizada y racional es la base del nuevo sistema democrático, puesto que se apoya en información completa y en el discernimiento de la distribución equitativa de los recursos con una visión prospectiva.

Todo el proceso de deliberación se desarrolla en varias reuniones dispuestas en dos rondas y en sucesivas cinco etapas cada año.

La primera ronda consiste en asambleas en las 16 regiones en que se divide la ciudad, cada una decide su propia agenda. Sobre una base territorial y temática, en esta primera ronda, que ocurre en marzo/abril, el gobierno municipal rinde cuentas de sus acciones y su Plan de Inversiones del año anterior; también somete a los representantes de la comunidad y a la población en general el plan del año en curso y el plan y los recursos para el año siguiente. Es un momento de evaluación pública del gobierno municipal, en el que este somete a consideración sus ideas sobre la ciudad, y las autoridades técnicas comparecen. El desempeño insatisfactorio es fácilmente detectable y puede ser modificado. En una segunda etapa, se celebra una infinidad de reuniones de nivel de base o asambleas intermedias, organizadas autónomamente por las comunidades, con el fin de crear un estado de opinión, recibir información y propuestas, y elegir a los delegados para los consejos regionales.

La segunda ronda de asambleas regionales y temáticas, después de julio, es cuando comienza la elaboración participativa del presupuesto, la gente se informa y aprende cómo se componen los ingresos y recursos, y sobre todo se jerarquizan y priorizan las propuestas hechas en las asambleas de base; asimismo se eligen los delegados al Consejo de la ciudad. A estas asambleas también acuden los funcionarios municipales, desde el intendente, los secretarios y asesores. En esta fase lo que principalmente se trata es la elaboración de la Política de Ingresos y Gastos y la Propuesta de Criterios para la Distribución de los Recursos de Inversiones. Después, los delegados de las regiones y foros temáticos presentan las prioridades definidas en las asambleas ante el Consejo de la ciudad.

Cuando se completa la segunda ronda, el Consejo del Presupuesto Participativo prepara el presupuesto municipal detallado que deberá armonizar las demandas y la viabilidad financiera. A partir de las decisiones sobre prioridades, el gobierno ya tiene elementos para integrar la política de ingresos y gastos, los cuales deben estar acordes con los resultados de la decisión del PP. En una sesión plenaria el gobierno municipal da a conocer el presupuesto estimado para el próximo ejercicio, cuya aprobación se da al final del año por la legislatura local.

El primer nivel de la participación en el que se fundamenta toda la pirámide participativa es el microlocal, donde se realizan reuniones y actividades por pequeños grupos en barrios, calles o inmuebles, abiertas a todos los que deseen participar. Junto con la intervención a título individual, en las asambleas también participan diversas asociaciones autónomas informales, los cuales difieren de una zona a otra en función de su historia y llevan nombres diferentes: consejos populares, articulaciones regionales, uniones de barrios, movimientos de vecinos, etcétera. Se reúnen a instancias de los habitantes, de las asociaciones o de los delegados del presupuesto participativo, sin control por parte de la municipalidad, aunque asisten representantes que hacen la ligazón entre el gobierno y las regiones para proporcionar información.

Las asambleas plenarias locales llegan a reunir de 100 a 2000 personas; a la entrada, los voluntarios anotan los datos: nombre, grupo de pertenencia o asociación, edad y otros; pueden votar los mayores de 16 años; la regla para hablar es de tres minutos. Ahí se nombran delegados para presentar las proposiciones al escalón superior, cuyas funciones quedan reglamentadas. En las asambleas se proponen y discuten proyectos concretos de calle o de barrio y temas para las políticas públicas, que concluyen con un orden de prioridades. La población hace un diagnóstico de sus necesidades y elabora sus demandas junto con sus representantes, con base en la capacidad de inversión y las prioridades, lo que se alcanza con intensas negociaciones; si no se logran acuerdos, en la segunda ronda se vota sobre cualquier cuestión en disputa. Las prioridades se seleccionan entre determinadas áreas temáticas: saneamiento, política habitacional, pavimentación comunitaria, educación, promoción social, salud, tránsito y transporte, planeación urbana. A partir de ellas se jerarquizan las obras y servicios.

Las regiones son el segundo nivel de la pirámide participativa; ya no es de participación personal sino de representación, pero los representantes guardan una relación próxima con su base, son honorarios, mandatados y revocables, características que permiten hablar de un segmento de la base misma de la que difícilmente se puede distanciar para constituir un cuerpo separado, como ocurre en el régimen político de democracia representativa.

En la primera ronda las asambleas comunitarias eligen a todos los delegados de la región. Así se eligen hasta 1600 delegados comunitarios representando a los 16 distritos que tiene la ciudad. Los delegados de cada región forman el foro de delegados de la región. Esta asamblea de representantes recoge las demandas acordadas en las asambleas de base y recibe nuevas demandas; las procesa según un orden de prioridades y las lleva al consejo municipal. Tienen también la función de fiscalizar las obras en curso en las zonas respectivas y de informar a la población de la marcha de lo aprobado.

Paralelamente al sistema territorial de la participación, desde 1994 se desarrollaron reuniones por temas, un tercer nivel de participación, destinadas a atraer organizaciones profesionales, instituciones y sectores de clase media, que no tenían presencia con el predominio del solo criterio territorial. También funcionan con dos rondas por año en plenarias convocadas con ese único fin, en las cuales se abre la participación a distintos sectores sociales organizados como sindicatos de trabajadores, empresarios, comerciantes, agricultores, gremios estudiantiles, movimientos culturales, de mujeres, ecológicos y ciudadanos en general. El debate en los plenarios por tema logró profundizar el proceso influyendo sobre las políticas de ingresos y gastos en servicios y grandes obras para todo Porto Alegre y no sólo para cada una de las regiones. Las plenarias se estructuran en torno a los temas de tránsito y transporte; salud y promoción social; educación, cultura y esparcimiento; desarrollo económico y política tributaria además de planeación urbana.

El cuarto nivel a escala municipal es el nivel superior de la pirámide. En la segunda ronda, en cada uno de los 16 distritos los consejos regionales eligen dos representantes y dos suplentes de la región para integrar el Consejo del Presupuesto Participativo a nivel municipal, sumando 32; además de representantes del sindicato de empleados del gobierno y del Ejecutivo. A partir de 1994 se agregaron dos consejeros electos de cada una de las cinco plenarias temáticas. En total, 44 consejeros representantes; son quienes toman la decisión final. El consejo se reúne una vez por semana. La duración del mandato de los consejeros es de un año y son revocables, no pueden tener cargo en la administración municipal ni en el legislativo, ni pueden acumular mandatos en la estructura participativa.

El Consejo del Presupuesto Participativo es la instancia institucional que vincula la estructura participativa con las unidades administrativas del gobierno; le compete analizar, emitir opinión en favor o en contra, modificar en todo o en parte y proponer aspectos globales o parciales de la política tributaria y recaudadora del municipio. Precisa las pautas y prioridades presupuestales, fiscalizando la ejecución mediante la formación de comisiones de obras donde intervienen vecinos del barrio en que

está radicada la obra o el servicio en cuestión. También define una posición sobre todas las inversiones a realizar en la ciudad, sean de la dimensión que fueren, y sobre la aplicación de recursos extrapresupuestales. Asimismo, el consejo discute la Ley de Directrices Presupuestarias para presentar al alcalde.

Por último, toda la estructura participativa se remata con los congresos de la ciudad, un quinto nivel de la pirámide. La dinámica gira en torno al plan anual que, sin embargo, ha ido evolucionando hacia una planeación plurianual que necesariamente desemboca en una planeación estratégica. Para ello se ha encontrado una manera de considerar el proceso a largo plazo, configurando un modelo de ciudad que los habitantes sueñan. Este espacio es el Congreso de la Ciudad, el primero de los cuales se celebró en 1991, al que se nombró Ciudad Constituyente, donde se aprobaron las directrices, proyectos y acciones para la ciudad. El segundo congreso se realizó en 1995, donde se discutió la reformulación del Plan Director de Desarrollo Urbano. En el 2000 se llevó a cabo el Tercer Congreso de la Ciudad, centrado en dos ejes: gestión participativa y calidad de vida.

## 2.4 Hipótesis de investigación

Una vez planteado lo anterior la hipótesis propuesta en esta investigación y que se buscará comprobar es que “Altos niveles de participación ciudadana impactaron de manera positiva sobre el Índice de Marginación de los municipios del Estado de Michoacán en el período 2005 – 2010”, en la cual se identifican las siguientes variables:

Tabla 1.  
Identificación de variables

Variable dependiente:	Variable independiente:
Índice de Marginación Municipal	Participación Ciudadana

## Capítulo III

### Metodología para determinar la influencia de la participación ciudadana sobre el desempeño municipal

Dentro de los beneficios de la participación ciudadana se destacan la posibilidad de una identificación más adecuada de las necesidades e intereses de los destinatarios de las políticas públicas, el diseño de soluciones más factibles y la ampliación de la cobertura de las políticas, los programas y los servicios públicos; todos estos, aspectos relacionados con un buen desempeño gubernamental, y que tienen como resultado el mejoramiento de la calidad de vida de las personas. Por ello, en esta sección se caracteriza la metodología utilizada para indagar si en los municipios del estado de Michoacán la participación ciudadana ha generado estos beneficios. Se detalla el análisis econométrico llevado a cabo para determinar la influencia que la participación ciudadana tuvo sobre el desempeño de los gobiernos municipales del Estado de Michoacán, medido este desempeño a partir del avance que en el índice de Marginación Municipal reportaron cada una de las municipalidades del estado en el período de estudio.

#### 3.1 Método y metodología de la investigación científica

El método científico es “un conjunto de pasos que se persigue en la generación de conocimiento, objetivo, avalado por una serie de reglas rigurosas que no den lugar a dudas que ese conocimiento se pueda justificar, teórica y empíricamente, es decir, que el concepto es verdadero”.

Como desde el inicio de esta investigación se aspiró a generar un conocimiento que pudiera ser calificado como científico, se buscó que los resultados obtenidos cumplieran con las siguientes características: que tuvieran objetividad, es decir, que fueran válidos para todos y sin inclinaciones personales; que independientemente del tiempo y el espacio este conocimiento fuera el mismo, es decir, que

tuviera abstracción; y que pudiera contrastarse mediante experimentación, que gozara de relevancia empírica (Navarro, 2011:186).

Ahora bien, a lo largo de la historia el método científico se ha ido definiendo y redefiniendo, de modo que actualmente se pueden enumerar una serie de paradigmas y escuelas investigativas, las cuales han aportado un conjunto de diversos pasos y enfoques que el método científico puede presentar. En el caso específico del presente estudio, se utilizó un método hipotético deductivo, pues partió del establecimiento de una aseveración hipotética (hipótesis), la cual se buscó verificar para saber si las conclusiones que de ella derivaban coincidían con los hechos (Navarro, 2011).

La metodología utilizada para la verificación de la hipótesis de esta investigación fue un análisis econométrico, llevado a cabo con la intención de identificar la relación existente entre las variables abordadas en esta investigación.

### **3.2 Tipo de investigación**

El presente trabajo constituye una investigación de carácter exploratorio, correlacional, descriptivo y explicativo.

Exploratorio a partir de que este tratado está enfocado en el estudio de un tema muy poco estudiado a nivel estatal e incluso nacional, por lo que la información y conclusiones presentadas en él servirán de base no sólo para la realización de esta investigación sino también para posibles líneas de investigación futuras.

Es correlacional porque busca determinar la relación que hay entre la variable explicativa referente a la presencia de participación ciudadana a nivel municipal y el crecimiento en la cobertura de los bienes y servicios públicos a cargo de los gobiernos locales, medidos a partir del índice de Marginación Municipal.

En el presente trabajo se plantea, además, una descripción integral del gasto público municipal, de su problemática a nivel estatal y nacional, de la importancia de la participación ciudadana y de ciertas técnicas de presupuestación, en específico de los presupuestos participativos, procurando ofrecer esta información de forma clara y desde diversos enfoques para facilitar un entendimiento amplio de los conceptos involucrados en el tema estudiado.

Esta investigación pretende, finalmente, demostrar cómo es que amplios niveles de participación social en los asuntos públicos, terminan por influir en el desempeño de los gobiernos municipales contribuyendo a que éstos cumplan de mejor forma con las tareas que constitucionalmente les corresponden.

### **3.3 Medición del desempeño municipal**

Arriagada (2002), se refiere al desempeño como una magnitud de los logros de una organización, o bien, como los logros individuales o colectivos al interior de una organización, y al alineamiento de la gestión con las metas y objetivos de la misma.

García del Castillo (1999), por su parte, señala que el parámetro más inmediato para medir la acción municipal lo encontramos en la cobertura de los servicios municipales. Por ello, la forma en la que se pretende medir el desempeño de los municipios objeto de este estudio es a través de los avances o retrocesos que estos presentaron en el Índice de Marginación por Municipio que publica el Consejo Nacional de Población (CONAPO), en este caso para los años 2005 y 2010. Este índice incluye dentro de los indicadores que lo componen, información sobre la cobertura de dos de los servicios básicos que todo municipio está obligado prestar: 1) agua potable y 2) drenaje, y si bien el resto de los indicadores no se refieren a servicios o dimensiones que dependan exclusivamente del municipio, como es el caso de los indicadores sobre electrificación, educación e ingresos, la intervención de la autoridad municipal como gestor o facilitador resulta central para el logro de los mismos.

De acuerdo al CONAPO (2010) el índice de marginación es una medida-resumen que permite diferenciar entidades y municipios del país según el impacto global de las carencias que padece la población. Este índice se publica desde 1990 y utiliza nueve indicadores de déficit que buscan describir la situación de carencia en que se encuentran las personas que residen en las entidades y municipios de México. Las dimensiones de la marginación que se toman en cuenta en este instrumento son:

a) Educación. Considerando como indicadores:

- Porcentaje de población de 15 años o más analfabeta.
- Porcentaje de población de 15 años o más sin primaria completa.

b) Vivienda. Indicadores:

- Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares sin drenaje ni servicio sanitario.
- Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares sin energía eléctrica.
- Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares sin agua entubada.
- Porcentaje de viviendas particulares con algún nivel de hacinamiento.
- Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares con piso de tierra

c) Distribución de la población. Indicador:

- Porcentaje de población que reside en localidades de menos de 5 mil habitantes.

d) Ingresos por trabajo. Indicador:

- Porcentaje de población ocupada con ingresos de hasta dos salarios mínimos.

Para interpretar este índice se debe considerar que el valor medio es cero, por lo que aquellos municipios con un índice de marginación cercano a cero, poseen un grado de marginación medio. Los municipios con un índice positivo, conforme más se alejen de cero, mayor será su grado de marginación. Así, un municipio con un índice de marginación de 0.8 se considera como de “alto” nivel de marginación y uno de 1.5, de “muy alto” grado de marginación. Finalmente, los municipios con un índice negativo, entre más se aleje este número de cero, menor será su grado de

marginación. Una municipalidad con un índice de -0.8 se considerará como de “bajo” grado de marginación y una con -1.5 se verá como de “muy bajo” grado de marginación.

### **3.4 Medición de la participación ciudadana.**

Para cuantificar la presencia de participación ciudadana en los municipios del estado se utilizaron los resultados de la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Social 2009, elaborada y publicada por INEGI. Dentro de los reactivos que componen esta encuesta, se incluye una sección dedicada a la participación ciudadana en los asuntos públicos, resultando de ello una clasificación de los 113 municipios que los divide según reporten una nula, poca, regular, amplia o muy amplia participación. Esta clasificación fue utilizada como medida del nivel de participación para cada municipio.

La información antes descrita se sometió a un análisis econométrico, mismo que reveló la relación existente entre la participación ciudadana reportada por los municipios y su grado de avance en el índice de Marginación Municipal, tomado este último como medida para cuantificar el desempeño municipal.

### **3.5 Análisis econométrico**

La econometría es la rama de la disciplina económica que utilizando métodos matemáticos y estadísticos cuantifica las relaciones teóricas entre variables económicas concretas, sin embargo, como estos métodos no discriminan el tipo de variables consideradas, el enfoque econométrico se aplica también a variables pertenecientes a otras disciplinas sociales (Núñez, 2007).

La estructura básica de un modelo econométrico lineal uniecuacional simple está dado por la siguiente ecuación:

$$Y = \beta_1 + \beta_2 X + u$$

$$U \sim N(0, \sigma^2)$$

Donde  $Y$  es la variable que se busca sea explicada por el modelo;  $X$ , es la variable explicativa;  $\beta_1$  y  $\beta_2$ , conocidas como los parámetros del modelo, representan la ordenada de origen y pendiente de  $Y$  sobre  $X$ , respectivamente. Finalmente,  $u$ , es el término perturbación estocástica o de error del modelo y representa todos aquellos factores que afectan a  $Y$  pero que no están incluidos en el modelo, que se distribuye normalmente y tiene una varianza constante.

En la econometría pueden utilizarse diferentes tipos de datos, para este estudio se emplearán datos de corte transversal, definidos por Wooldridge (2006:6) como “una muestra compuesta por individuos, familias, empresas, ciudades, estados, países u otro tipo de unidades muy variadas recogida en un momento determinado”. Es decir, se presenta información referente a varias unidades, es este caso los 113 municipios del Estado de Michoacán, respecto a una sola observación en el tiempo, que en este estudio se refiere únicamente al cambio ocurrido entre los años 2005 y 2010.

En el análisis se utiliza como variable dependiente la diferencia en el índice de Marginación Municipal (VI) que presentaron los 113 municipios entre la medición publicada por el CONAPO en 2005 y la publicada en el 2010.

Las variables explicativas constituyen una variable de tipo binario denominada “Muy Amplia Participación” (MAP), que distingue entre aquellos municipios que reportaron una muy amplia participación ciudadana en la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Social 2009, de aquellos que no tuvieron una muy amplia participación. También se utiliza la variable binaria denominada “Amplia Participación” (AP) que representa a aquellos municipios que reportaron contar con una amplia participación en la encuesta antes mencionada.

Se proponen también como variables explicativas la Variación de la población con 15 años o más sin primaria completa (VPOBSP) y el Porcentaje de población que vive

en localidades con menos de 5000 habitantes (POBRURAL). La variable referente a el grado de escolaridad se incluye porque la educación es considerada como un elemento vital para afrontar la pobreza y para el logro de un desarrollo sostenible, que además de suscitar un crecimiento económico, también distribuye equitativamente sus beneficios y fomenta la autonomía de las personas en lugar de marginarlas(Hernández,2012). Además, se sabe que la educación permite a los individuos “manifestar su libertad política y cultural e identificar las causas de sus condiciones de vida, dando lugar a la construcción de alternativas que fomenten el progreso de su localidad”(Manrique & Carrera,2004:3).

Para el caso del porcentaje de población que habita en localidades con menos de 5000 habitantes, la razón de su utilización es el logro de economías de escala que los gobiernos municipales pueden alcanzar en la construcción de infraestructura y prestación de servicios cuando su población es mayor o bien se encuentra concentrada en pocas localidades, lo que impacta el grado de marginación de su población.

Finalmente, como criterio de ponderación de la relación entre estas variables, se utiliza la variable referente a la población reportada por el censo del 2010 para cada municipalidad (POB), para de esta forma dar un mayor peso a los municipios con mayor densidad poblacional, evitando así un posible sesgo en los resultados.

## Capítulo IV

### Análisis e interpretación de resultados

En este apartado se presentan los resultados obtenidos del modelo econométrico formulado para explicar la relación existente entre la participación ciudadana y el avance presentado por los 113 municipios del Estado de Michoacán en el Índice de Marginación Municipal. Los datos utilizados provienen de Índice de Marginación Municipal, publicados por CONAPO para los años 2005 y 2010; así como de la Encuesta nacional de gobierno, seguridad pública y justicia social 2009, publicada a su vez por el INEGI.

#### 4.1 Resultados del análisis econométrico

Tabla 1.  
Resumen de resultados

Variable dependiente: VI	
Variable explicativa	Coeficiente
C	0.1531 **
MAP	-0.2510 **
AP	-0.0402 **
VPOBPS	5.6205 **
POBRURAL	0.2667 **
R <sup>2</sup> ajustada	0.6682
Jarque-Bera (Prob)	0.0400
White (Prob)	0.1562
Fuente: Elaboración propia con base en datos de Índice de marginación municipal 2005 y 2010 publicado por CONAPO y de la Encuesta nacional de gobierno, seguridad pública y justicia social 2009 de INEGI.	
** Singnificativo al 99%	

En la tabla 1 se presentan los resultados que arrojó nuestro análisis econométrico. En este análisis los coeficientes de todas las variables resultaron significativos con

un 99% de confianza. En él se observa que las variables VPOBSP y POBRURAL, referentes a la variación en el nivel de escolaridad de la población y al porcentaje de la población que vive en comunidades pequeñas, tienen un impacto negativo sobre las condiciones de vida de la población en los municipios del Estado, pues al aparecer con un coeficiente de signo positivo, el análisis indica que un aumento del porcentaje de la población sin primaria terminada y un incremento de la población viviendo en comunidades muy pequeñas conllevaría a un crecimiento del índice de marginación. Lo anterior indica que los esfuerzos municipales resultarán más fructíferos conforme sus habitantes cuenten con mayor escolaridad y su población se encuentre concentrada en comunidades más grandes.

En tanto que las variables referentes al grado de participación en los municipios, MAP y AP, al contar con un coeficiente de signo negativo reflejan cómo los amplios niveles de participación coinciden con menores índices de marginación, es decir, que en aquéllos municipios que presentaron muy amplia y amplia participación los logros en cuanto a la cobertura de servicios como el agua potable y drenaje, así como a otros que corresponden a los órdenes de gobierno federal y estatal, fueron mayores. Con lo anterior se puede considerar a la participación ciudadana como un catalizador de los resultados de las acciones municipales, pues entre mayor sea la participación los gobiernos locales lograrán un mejor desempeño. Con este resultado, por tanto, queda comprobada la hipótesis planteada de que “Altos niveles de participación ciudadana impactaron de manera positiva sobre el Índice de Marginación de los municipios del Estado de Michoacán en el período 2005 – 2010”.

Finalmente, la validez de estos resultados se corrobora al cumplir con los supuestos clásicos de normalidad y homocedasticidad de los residuos.

Para verificar que se cumpliera con el supuesto de normalidad se utilizó la prueba de Jarque Bera basada en el cálculo de un estadístico de contraste a partir de del sesgo y la curtosis, mediante la siguiente fórmula:

$$JB = \frac{n}{6} \left[ S^2 + \frac{(K - 3)^2}{4} \right]$$

Donde:

$n$ = tamaño muestral

$S$ = sesgo o coeficiente de asimetría

$K$  = curtosis

El estadístico de Jarque Bera sigue una distribución chi cuadrada con dos grados de libertad, a partir de lo cual pueden llevarse a cabo la siguiente prueba de hipótesis:

$H_0$ :  $e \sim N$  Los residuales se distribuyen normalmente.

$H_1$ :  $e \not\sim N$  Los residuales no se distribuyen normalmente.

El resultado obtenido en el valor prob de la prueba Jarque Bera fue de 0.0400, por lo que al ser este valor superior al nivel de significancia de 0.01, se acepta la hipótesis nula de que los residuales se distribuyen normalmente.

El supuesto de homocedasticidad indica que “la varianza del error no observable,  $u$ , condicionada a las variables explicativas, es constante. La homocedasticidad deja de cumplirse cuando la varianza del error no observable cambia entre los diferentes segmentos de la población” (Wooldridge, 2007:285). Para probar la homocedasticidad del modelo aquí planteado se utilizó la prueba de White, la cual busca determinar que la varianza no depende de los valores de  $X$ . Para lo cual propone la siguiente regresión auxiliar, para el caso de dos variables explicativas:

$$U^2 = \alpha_1 + \alpha_2 X_2 + \alpha_3 X_3 + \alpha_4 X_2^2 + \alpha_5 X_3^2 + \alpha_6 X_2 X_3$$

En este caso las hipótesis nula y alternativa son:

$H_0: \alpha_1 = \alpha_2 = 0$  Todos los coeficientes son estadísticamente iguales a cero. Varianza no depende de los valores de X, es constante.

$H_1: \alpha_1 \neq \alpha_2 \neq 0$  Al menos un coeficiente es diferente de cero.

El resultado obtenido en el valor prob del Estadístico F fue de 0.1562, por lo que al ser este valor superior al nivel de significancia de 0.01, se acepta la hipótesis nula de que la varianza de los residuales no depende de los valores de X. Por lo tanto el modelo es homocedástico.

De este modo, además de obtener coeficientes significativos en las variables consideradas, el modelo realizado cumple con los supuestos de normalidad y homocedasticidad requeridos para confirmar su validez.

## **Capítulo V**

### **Propuesta en torno a la implementación de presupuestos participativos a nivel local.**

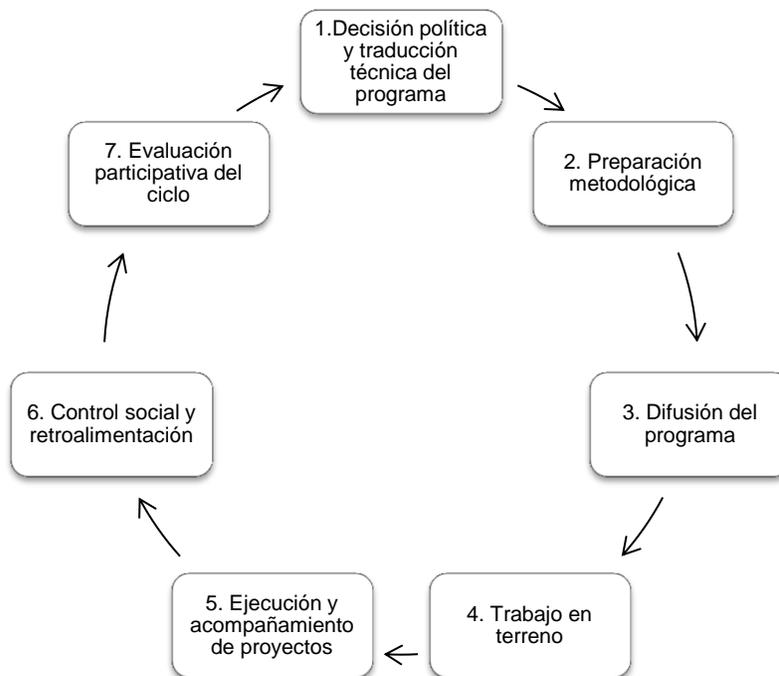
Una vez comprobado que los altos niveles de participación ciudadana impactan de forma positiva sobre los índices de marginación de los municipios michoacanos y considerando que los presupuestos participativos son una de las herramientas de participación más completas pues abarcan todo el proceso de elaboración de las políticas públicas, se propone en este trabajo su implementación a nivel municipal, para que de este modo los habitantes de cada municipio puedan gozar de los beneficios sobre su calidad de vida que la participación ciudadana ha demostrado tener. Para esto, en las páginas siguientes se ofrece una propuesta metodológica para la implementación de presupuestos participativos en los municipios del Estado de Michoacán, planteando siete pasos a llevar a cabo y cuatro cuestiones básicas para adecuar este modelo, internacionalmente aplicado, a las condiciones propias de los municipios michoacanos.

#### **5.1 Etapas para la implementación de presupuestos participativos**

Como ya se indicó con anterioridad, el presupuesto participativo es una herramienta cuya implementación se ha llevado a cabo ya en diversos países y en cada una de estas experiencias la aplicación de este instrumento ha adquirido ciertas características particulares, dependiendo de aspectos tales como las formas de organización municipal en cada país, exigencia o flexibilidad de sus legislaciones o incluso de aspectos culturales propios de cada comunidad. Por ello, sería difícil presentar una regla única para la aplicación de este instrumento. Sin embargo, así como son numerosas las experiencias de presupuestación participativa a nivel internacional, numerososson también los esfuerzos llevados a cabo por investigadores, instituciones educativas y gobiernos de los distintos órdenes, para establecer al menos el orden o pasos generales que guían su implementación.

Uno de estos esfuerzos lo podemos ubicar en Chile, donde Salinas y Abalos (2006), bajo el apoyo y respaldo de la División de Organizaciones Sociales, la Fundación Friedrich Ebert, la Fundación para la Superación de la Pobreza y el Foro Chileno del Presupuesto Participativo, publicaron un manual operativo para la implementación de presupuestos participativos, en el cual muestran de manera genérica y sencilla los pasos básicos a seguir en esta metodología de uso generalizado. Dado el objetivo de que esta tesis contribuya a aumentar el conocimiento y dominio de las autoridades municipales sobre esta práctica, ya la forma clara y detallada en la que dicho documento presenta esta metodología, se toman algunas partes del mismo para establecer el proceso a seguir en la implementación de esta forma de presupuestación:

Figura 1.  
**Ciclo básico del presupuesto participativo**



Fuente: Salinas y Abalos (2006).

Etapa 1: Decisión política y traducción técnica

Una vez que la autoridad política toma la decisión de ejecutar el programa, ya sea por propia iniciativa, o bien, por solicitud de la comunidad organizada, tal decisión debe quedar reflejada en el presupuesto municipal, es decir, se establece un monto preciso de recursos para la discusión y decisión ciudadana. Es importante estipular y presupuestar también algún tipo de recurso para la administración del programa, es decir, los costos de elaborar instructivos, difusión, organización de reuniones, traslado de funcionarios, procesos de votación, entre otros.

## Etapa 2: Preparación metodológica

En esta fase se debe diseñar la forma, el cómo y el cuándo de la intervención. Los recursos que se requerirán para cada etapa y su distribución espacial. También se puede incluir en este punto el delicado proceso de conformar los equipos de trabajo municipales que se harán cargo de cada sector, territorio o distrito.

Es esencial tener claridad acerca del total de los recursos disponibles para el programa. Luego es preciso definir cómo es que se distribuirán los recursos en el territorio entre los diversos distritos, sectores o barrios. Este proceso puede resultar particularmente difícil ya que cuesta mucho encontrar la fórmula adecuada para llevar a cabo esta distribución. Se puede trabajar en base a criterios demográficos, de ruralidad, de población pobre, etc.

Lo importante en esta fase del proceso está determinado justamente por la claridad de los criterios y opciones de distribución. Una vez resuelto lo anterior se debe organizar reuniones con la comunidad para presentar el programa y explicar cómo se determinó la cantidad de recursos por distrito. La metodología y explicación debe ser creíble y de fácil comprensión para los vecinos.

### Etapa 3: Difusión del programa

Esta fase consiste en diseñar y planificar un programa-soporte para difundir los presupuestos participativos, en qué consisten, cuál es su finalidad y cuáles son sus beneficios. Considera la elaboración de material gráfico, audiovisual y el tratamiento de medios con lineamientos claros y una unidad gráfica que ayude a retener y asociar el mensaje.

### Etapa 4: Trabajo en terreno

El trabajo en terreno se inicia con la difusión y comunicación del programa a la comunidad. Los equipos de trabajo de cada territorio se instalan en ellos para planificar la intervención siguiendo pautas y lineamientos generales previamente definidos, pero con flexibilidad suficiente para decidir y adaptar el trabajo a las características y propuestas de la comunidad respectiva. Durante esta fase se busca incorporar en el programa al mayor número de personas posible.

El trabajo en terreno, con la comunidad, se conforma se las siguientes subetapas elementales:

- a) Instalación de asamblea constitutiva o inicial.

Luego de la difusión, la primera tarea a desarrollar en terreno, consiste en constituir las asambleas territoriales, barriales o distritales para iniciar el trabajo que conllevan los presupuestos participativos. Su meta es explicar con más detalle en qué consiste el programa, cómo funciona, dar a conocer el reglamento y estructurar un esquema base para el trabajo en el sector.

Estas asambleas, con apoyo técnico y/o municipal, deben darse su propia organización y elegir representantes para que intervengan en otras instancias del proceso del presupuesto participativo. Es importante elegir representantes o delegados, pues no siempre será posible que participe toda la comunidad en las distintas etapas.

#### b) Asambleas de trabajo

Con la asamblea inicial queda constituido el programa de presupuesto participativo en el barrio, distrito, localidad o territorio, y en ella se cronograma y planifican las siguientes asambleas de trabajo, cuya labor será:

- Diagnosticar la realidad de cada distrito.
- Proponer ideas y perfiles de proyectos.
- Analizar qué perfiles de proyecto se puedan realizar (factibilizar).
- Diseñar y priorizar los proyectos de inversión.

La cantidad o número de estas asambleas es variable dependiendo de la complejidad de las problemáticas y las características de los grupos y organizaciones participantes.

#### c) Elaboración de proyectos

Aquí se pueden identificar algunas etapas:

- El municipio informa a los vecinos de cada territorio el volumen total de recursos de que se dispone y los presupuestos máximos para cada proyecto. Esto último en la idea de que cada territorio elija dos o más proyectos de acuerdo a los recursos disponibles.
- También se informa de las características con que debe de ser presentado cada proyecto. En algunos casos, se puede establecer que sólo concursen proyectos vinculados a algunos temas, por ejemplo, en aquéllos que se perciba mayores problemáticas o déficit, o bien, que no haya limitaciones temáticas.
- Se entrega, comúnmente, un formulario o fichas que deben ser llenados por las personas u organizaciones que deseen presentar formalmente un proyecto.
- Una vez que cada grupo u organización de la comunidad tiene claro el proyecto que postulará, se deben organizar reuniones de trabajo para asegurarse de que los proyectos estén técnicamente bien formulados. Por ejemplo, que haya una adecuada estimación de los costos totales, cómo se cubrirán los costos de mantenimiento, cuantificar lo que podría ser el aporte

de la propia comunidad, etc. Cuando están definidos los proyectos y cuentan con todas las factibilidades necesarias, se diseña el listado de proyectos a seleccionar.

Es preciso contar con un reglamento que ordene, guíe y transparente el proceso. En él se establecen las reglas que guiarán las acciones de las organizaciones involucradas en el ciclo del presupuesto participativo.

#### d) Votación de proyectos

Existen diferentes formas de seleccionar o deliberar qué proyectos serán finalmente ejecutados. Las formas más conocidas son, por un lado, a través del voto universal, o bien, a través de los representantes electos en las asambleas. Estos representantes consensuan y deliberan qué proyectos se harán realidad.

#### Etapa 5: Ejecución y acompañamiento de proyectos.

Una vez hecho el escrutinio para el caso de la elección popular, o realizada la deliberación de los consejeros se da paso a una nueva fase del proceso, la materialización de los proyectos. Esta tarea puede estar a cargo exclusivamente del municipio o bien contar con la participación de la comunidad.

#### Etapa 6: Control social y retroalimentación del programa

Una vez realizada la elección de proyectos, la comunidad asume el control o fiscalización de la ejecución de los mismos. Se organiza y planifica la forma, el cómo y cuándo se ejecutarán las iniciativas. Se constituyen comisiones de control que acompañadas por técnicos municipales, deben velar por el cumplimiento de los aspectos técnicos, legales y jurídicos que implica la materialización de los proyectos.

Aún cuando no siempre se establecen de manera formal, es frecuente que sean las propias organizaciones que presentaron el proyecto ganador las que asuman su cuidado y gestión posterior.

## Etapa 7: Evaluación participativa del ciclo

Es necesario instaurar momentos durante el proceso que permitan evaluar el desenvolvimiento del mismo. Metodológicamente es útil y práctico trabajar en pequeños grupos de análisis y discusión de temas cuyos resultados son luego presentados en la asamblea plenaria. Sancionadas las conclusiones se hace necesaria la elaboración de un documento que sirva de base en la redacción del programa para el siguiente año y hacer las modificaciones reglamentarias necesarias para mejorar la calidad y cantidad de la participación social a través de esta herramienta.

Esta descripción general del proceso de implementación del presupuesto participativo nos sirve como un esquema práctico de los pasos seguir, sin embargo, es difícil tratar de copiar e implantar cierto método de un lugar a otro y esperar tener buenos resultados si no se consideran las características y limitaciones propias de la ciudad, municipio, entidad o país receptor de la propuesta, de acuerdo con Buenrostro (2004:8) el proceso del presupuestación participativa:

“[...] debe ser lo suficientemente flexible para permitir la autorregulación por los participantes del mismo, adaptándolo a sus peculiaridades. Si bien es posible usar la misma metodología aplicada en un municipio donde se ha tenido éxito, es preferible que la forma en que se aplique el presupuesto participativo se adapte a cada ámbito o nivel particular ya que el modelo nunca encuentra las mismas condiciones para ser aplicado”.

### **5.2 Particularidades de la implementación del presupuesto participativo para los municipios del Estado de Michoacán.**

Para acercar el esquema de aplicación explicado en la sección anterior al caso de los municipios michoacanos, ahora es necesario responder al menos a las siguientes cuestiones:

- a) ¿Según la legislación vigente, de qué partidas presupuestarias podrían destinarse recursos para la presupuestación participativa?
- b) ¿Qué metodología de división territorial del municipio podrían utilizarse para la implementación de presupuestos participativos en los gobiernos municipales del Estado de Michoacán?
- c) ¿Qué metodología podría utilizarse para hacer la distribución de los recursos?
- d) ¿De acuerdo a la legislación local, qué tipo de coordinación municipio-ciudadanía podría establecerse para la ejecución y seguimiento de las obras realizadas bajo el esquema del presupuesto participativo?

Atendiendo a estas cuestiones se puede señalar que la tanto la Ley de Planeación como la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán, aplicables a la entidad pero también de forma particular a cada municipio, reconocen el derecho de la comunidad a participar en la definición de las políticas públicas. La primera de estas leyes señala que “la planeación del desarrollo se realizará a través de un sistema integral y participativo, que garantice los derechos económicos y sociales de los individuos y de los grupos organizados en el Estado” (LPEMO, 1989:2), además indica que “los planes de desarrollo y los programas estatales: sectoriales, subregionales y especiales; así como los municipales, se referirán a los mecanismos de coordinación entre las diferentes instancias de gobierno y podrán concertarse conforme a esta Ley con las representaciones de los grupos sociales interesados o con los particulares” (LPEMO, 1989:8).

### *5.2.1 Partidas presupuestarias susceptibles de ser ejercidas a través de presupuestos participativos.*

La experiencia de presupuestos participativos llevada a cabo por ciudades y municipios alrededor del mundo muestra que, en general, el monto colocado a debate a través de este instrumento representa entre un 2% y 10% de su presupuesto total ejecutado. En casos excepcionales como el de Porto Alegre se

discute el 100% del presupuesto y en cambio, en otros lugares, como algunas ciudades europeas, la cifra sometida a decisión ciudadana no alcanza ni siquiera el 1%. En algunas de las experiencias participativas el porcentaje puesto a debate popular va incrementándose conforme esta herramienta de participación logra una mayor consolidación (Cabannes, 2004).

En el caso de las experiencias nacionales, para la aplicación del presupuesto participativo en las delegaciones del Distrito Federal se destina un 3 por ciento del presupuesto anual de las Delegaciones. Los rubros a los que la Ley de Participación ciudadana del Distrito Federal establece que se destinarán dichos recursos son: obras y servicios, equipamiento, infraestructura urbana y prevención del delito.

Ahora bien, en algunos de estos casos la parte de los recursos municipales destinada a debate participativo ha sido el correspondiente a las transferencias centrales y en otros únicamente los generados de manera local, teniendo también experiencias en las que sólo los recursos referentes a un determinado sector como el social o el de la educación son los que se distribuyen de acuerdo a esta herramienta participativa (Cabannes, 2004).

Para el caso de los municipios del Estado de Michoacán no habría impedimento legal para destinar a debate participativo parte de los recursos federales que reciben los municipios, por ejemplo los que se reciben dentro Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, que aún cuando la Ley de Coordinación Fiscal señala que sólo podrán destinarse a obras, acciones sociales básicas y a inversiones en materia de agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales, e infraestructura productiva rural; la misma ley estipula que en el caso de las aportaciones que los municipios reciben de la federación a través de las entidades federativas, los municipios deberán “promover la participación de las comunidades beneficiarias en su destino, aplicación y vigilancia, así como en la programación,

ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones que se vayan a realizar” (LCFEMO, 2008).

De igual forma los municipios, previo acuerdo de cabildo, podrían definir el destino de la totalidad o parte de sus recursos propios a través de discusión ciudadana, esto además podría crear incentivos para que la ciudadanía cumpliera sus obligaciones fiscales con el gobierno municipal pues el ejercer el gasto mediante esta herramienta generaría una percepción de mayor transparencia en el proceso.

### *5.2.2 Metodología propuesta para la división territorial de los municipios del Estado de Michoacán para la implementación de presupuestos participativos.*

Lajugie (1985) plantea que la región “corresponde a un área geográfica integrada a una entidad que permite a la vez, la descripción de fenómenos naturales y humanos, el análisis de datos socioeconómicos y aplicación de una política” y que además esta “se fundamenta en dos características principales: homogeneidad e integración funcional, y concluye a la vez en el sentimiento de una solidaridad vivida y en las relaciones de interdependencia con los otros conjuntos regionales y con el espacio nacional e internacional” (Rogel, 2010:5).

Por su parte, Rogel (2010:6) nos explica que el objetivo de la regionalización es:

“ aprovechar los recursos y oportunidades que ofrece un territorio determinado, para alcanzar propósitos de desarrollo preestablecidos por la sociedad y su gobierno. Administrativamente, su objetivo es establecer y mantener mecanismos de operación que permitan, por un lado, descentralizar y desconcentrar funciones de la administración pública en forma permanente y, por el otro, atender coordinadamente las demandas de servicios de la población, en el menor tiempo posible y con la mayor calidad”.

En el caso de los presupuestos participativos no existe una norma general respecto al número y criterios de micro-regionalización o de la división territorial en base a la cual se trabajará y a partir de la cual se distribuirán los montos que se debatirán en el ejercicio participativo.

De acuerdo con Bloj (2009) cada sector dentro de una ciudad (o municipio) se identifica por rasgos, problemáticas y desafíos singulares, entonces de lo que se trata es de que cada región en la que se divida el territorio municipal para la aplicación de presupuestos participativos constituyan, de acuerdo a la definición de barrio de Jordi Borja (1987), una unidad que “condensa la conciencia colectiva, la identidad cultural, las formas asociativas, los conflictos sociales y urbanos, y la base de las demandas de participación ciudadana” (Bloj,2009:23).

En el Distrito Federal, por ejemplo, la división territorial utilizada responde a una división política preexistente a la aplicación de los presupuestos participativos, conformada por delegaciones administrativas y éstas a su vez por barrios y pueblos originarios.

Algunos municipios pueden optar entonces por utilizar su división política ya existente determinada por sectores, barrios, colonias, tenencias, etc.; también se pueden utilizar las regionalizaciones utilizadas para la aplicación de algunos programas estatales o federales que requieren alguna forma de subdivisión u organización territorial como en el caso de los Consejos de Desarrollo Social Comunitario (CODECOS) o bien los polígonos utilizados para la aplicación del programa Hábitat (aunque la cobertura de estos programas no se extiende a todos los municipios del estado) o bien, plantear una regionalización específica para la aplicación de los presupuestos participativos atendiendo a criterios del contexto histórico barrial, crecimiento urbano, necesidades de servicios (Cabannes,2004), características geográficas del territorio, actividad económica de la población, condiciones ambientales, concentración de la población, etc., siempre buscando que la subdivisión creada o utilizada propicie la mayor participación posible. Para ello es

necesario que los ciudadanos que queden inmersos en cada región o territorio compartan características y/o necesidades en común que los lleve a sumar esfuerzos y voluntades y poder entonces generar acuerdos y llevar a cabo acciones conjuntas.

### *5.2.3 Metodología para la distribución de recursos en la aplicación de presupuestos participativos.*

De acuerdo a Cabannes (2004), en las experiencias de presupuestación participativa llevadas a cabo en diversos municipios y ciudades alrededor del mundo, sudamericanas y europeas principalmente, se ha observado que la distribución y asignación de los recursos se da de dos formas, la primera por regiones y la segunda por temas, destinando en este caso mayor importancia a ciertos temas urgentes según la ciudad o municipio que se trate. Los criterios que más comúnmente se utilizan para la distribución y asignación del recurso son: el número de habitantes de cada región, las prioridades seleccionadas por los habitantes, las necesidades básicas insatisfechas, el grado de participación en el proceso, la contrapartida o parte aportada por la comunidad, el grado de morosidad o incumplimiento tributario, la atención recibida durante los años anteriores, el impacto del proyecto en la comunidad y el impacto positivo para grupos desfavorecidos o vulnerables; dándole a cada uno de estos aspectos un peso o importancia distinto de un municipio a otro. A continuación algunos ejemplos de estas experiencias.

En el caso de la ciudad de Belo Horizonte en Brasil, la cual está dividida administrativamente en nueve regiones, la distribución del recurso disponible para ser ejercido a través de presupuesto participativo se determina dividiendo en partes iguales el 50% del recurso disponible entre las 9 regiones existentes y el restante 50% se distribuye de acuerdo a una clasificación regional en el índice de calidad de vida urbana, este índice resulta de una composición entre población y renta del municipio.

En tanto en el caso de Porto Alegre, esta distribución se lleva a cabo tomando criterios tanto de población como de las carencias que presenta cada una de sus 16 regiones administrativas(Avritzer, 2002).

Por su parte en la experiencia que tiene lugar en la ciudad de El Rosario, en Argentina, la distribución se realiza atendiendo exclusivamente a una división en partes iguales entre las regiones en las que se ha dividido la ciudad, sin atender a ningún aspecto socio-económico o de alguna otra índole.

En el caso de Villa del Salvador, en la ciudad de Lima, Perú, la distribución de los recursos entre los territorios que forman este distrito se realiza tomando en cuenta la dimensión de la población, las dimensiones básicas insatisfechas y los niveles de tributación (Bloj,2009).

Finalmente, en la experiencia de la ciudad de México el recurso destinado a esta forma de debate participativo se divide igualitariamente entre el total de colonias y pueblos originarios de cada una de las delegaciones y entre cada unos de los rubros en los que se vaya a aplicar el recurso.

Para el caso particular de los municipios de Michoacán, dada la escasa experiencia en el uso de este tipo de instrumentos, la inexistencia de indicadores de carencias a nivel municipal (por regiones o territorios municipales) y la desactualización de las tesorerías municipales en cuestiones sobre el control de la información de recaudación y morosidad, sería conveniente iniciar la implementación de este proceso tomando como criterio el número de habitantes de cada una de las divisiones territoriales del municipio, pues la población es un dato al que generalmente se tiene fácil acceso, de forma que un porcentaje de los recursos se dividiera en partes iguales entre las regiones establecidas para la implementación del presupuesto participativo, y otra más de acuerdo a la población que habita en esas regiones, dando mayor preferencia a las zonas más habitadas, ya que sería mayor la

cantidad de habitantes potencialmente beneficiados por las obras y acciones emprendidas.

Sin embargo, sería importante que se tuviera contemplando ir incorporando a la par de la consolidación de esta práctica participativa, otros criterios de distribución que generen un mayor compromiso de parte de las comunidades beneficiadas, para que esta práctica impacte no sólo en el logro de un mejor desempeño en el gasto municipal sino también en la recaudación de ingresos. En este sentido sería importante pensar en que un factor de distribución para el caso de los municipios michoacanos lo fuera también el cumplimiento fiscal de los habitantes de cada región o territorio, o bien, la aportación que se comprometan a dar para la ejecución de las obras o acciones solicitadas, ya sea en forma de mano de obra, dinero o materiales.

Otro factor que resultaría importante considerar en esta distribución es el grado de marginación que presente cada región o territorio, dándole una mayor prioridad a las áreas que presenten menor cobertura de sus servicios e infraestructura básica, esto sin centrar la distribución exclusivamente en este criterio o darle la mayor ponderación, pues se correría el riesgo de que con tal de mantener una alta recepción de recursos año con año, se dé incluso un mal uso de los recursos recibidos para evitar que los niveles de marginación disminuyan y eso afecte el presupuesto asignado a una determinada región.

#### *5.2.4 Formas de coordinación municipio-ciudadanía sugeridas para la ejecución y seguimiento de las obras y acciones*

Si bien la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán sólo contempla como procedimientos de participación ciudadana al referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular, y no así la asamblea popular (que es la forma de participación ciudadana llevada a cabo más comúnmente en el presupuesto participativo para la toma de decisiones) ni el presupuesto participativo, sí señala que “la participación ciudadana es el derecho de los ciudadanos a intervenir y participar, en las decisiones

públicas, en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas, actos de gobierno y ordenamientos jurídicos” (LPCEMO, 2012:1).

Por lo que al reconocer el derecho ciudadano de intervenir no sólo en la toma de decisiones sino también en la ejecución, seguimiento y evaluación las acciones realizadas, se abre la posibilidad de cerrar el ciclo del presupuesto participativo, de modo que la comunidad no solo decida qué hacer con el recurso y dónde aplicarlo, sino que se pueda dar a la tarea de verificar el cumplimiento de lo convenido.

Respecto a la participación directa en la ejecución de las obras y acciones, han existido ya en nuestro país diversos programas que trabajan bajo un esquema en el que las distintas dependencias aportan los recursos técnicos y financieros y los ciudadanos su mano de obra para llevarlos a cabo, este tipo de participación ha demostrado en algunos casos lograr mejoras en los tiempos, costos y calidad de la construcción de obras que han contado con esta forma de participación comunitaria(Tapia, 2003).

Como ya se señaló en apartados anteriores, para el seguimiento, control y evaluación de las obras pactadas se sugiere la conformación de comités comunitarios encargados de esta función, que pueden ser asesorados u orientados por el personal municipal para la valoración de las obras, pero quienes conservarán la última palabra en cuanto a su percepción del cumplimiento de lo convenido para después estos resultados darlos a conocer a la asamblea de la comunidad. En algunos estados y municipios del país ya existen figuras similares denominadas de “contraloría social” encargadas de vigilar que las obras y programas se lleven a cabo según los convenios o reglas de operación correspondientes.

Para cumplir con el objetivo final de incrementar la efectividad del gasto a nivel municipal y garantizar el cumplimiento de cada uno de los puntos del presupuesto acordado con la comunidad, es importante que los ciudadanos que hayan presentado las propuestas elegidas para ser llevadas a cabo estén presentes en

estos comités de seguimiento y evaluación al ser estos quienes mayor interés tendrán en que sean ejecutadas en el tiempo y de la forma acordada.

## **Conclusiones y recomendaciones**

### **Conclusiones**

La presente investigación se llevó a cabo partir del interés que el tema de la participación ciudadana ha despertado en los años recientes tanto en el mundo político como en el académico. A esta modalidad de relación gobierno-ciudadanía se le atribuyen una serie de beneficios y ventajas frente a los gobiernos que funcionan totalmente blindados a cualquier retroalimentación o evaluación ciudadanas. Entre sus principales beneficios, se destacan los logros que en materia de infraestructura y servicios se han alcanzado en las experiencias más representativas como lo es caso brasileño.

La comprobación de la hipótesis alrededor de la cual giró el presente trabajo permitió cumplir con el objetivo de reafirmar la importancia que la participación ciudadana tiene al hablar del mejoramiento de las condiciones de vida de la población, en este caso de los municipios del Estado de Michoacán. Lo que puede explicarse a partir de que el involucramiento de los ciudadanos en los asuntos públicos facilita la identificación de los problemas de sus comunidades y la propuesta de mejores soluciones, pero a la vez, exige un mejor desempeño de la autoridades municipales quienes se ven obligadas a llevar a cabo una gestión más transparente de los recursos y a decidir el destino del gasto con base en las exigencias de su población y no dirigirlo a gastos superfluos o de poco beneficio para la comunidad. Todo esto se traduce, finalmente, en una mayor y mejor dotación de bienes y servicios públicos que terminan por mejorar las condiciones de vida de los habitantes.

Sin participación, disminuye el compromiso de los gobiernos por hacer bien las cosas; con participación, se incrementa la eficiencia, la transparencia y la rendición de cuentas, con lo que las posibilidades de que el gasto público contribuya al desarrollo de los municipios son también mayores.

Resulta importante, por lo tanto, la incorporación de instrumentos de participación a nivel municipal en aquellos municipios que aún no los tienen y la continuidad en los que ya los implementan; para que la tradición participativa se consolide, trascendiendo los períodos gubernamentales.

La presencia ciudadana en la determinación, ejecución y evaluación del gasto supone una mejor satisfacción de las necesidades públicas, a partir del acercamiento gobierno-ciudadanía que los presupuestos participativos implican. El éxito de la participación ciudadana, sin embargo, depende en gran medida de la plena información de los ciudadanos participantes y del grado de inclusión que se considere, por lo que una implementación superficial o a modo de las herramientas participativas, más que generar equidad y eficiencia del gasto, puede llevar a prácticas clientelistas y favoritismos en el destino de los beneficios de las obras y programas; de ahí la importancia de que la decisión de implementar instrumentos de participación surja tanto del interés del gobierno por abrirse a la voluntad ciudadana, como de la exigencia de la población por gozar de más espacios para su involucramiento en el quehacer público.

A la par de estos esfuerzos por establecer instrumentos a través de los cuales los ciudadanos puedan involucrarse en los asuntos públicos, resulta también esencial, de acuerdo a los resultados del análisis econométrico planteado, que los gobiernos municipales se comprometan a hacer las gestiones y acciones que les correspondan para garantizar el acceso a la educación a todos sus habitantes, ya que la educación además de ser un factor que por sí solo posibilita una mejor calidad de vida por las oportunidades de mejores ingresos que altos niveles de escolaridad traen consigo, permite a los individuos comprender la situación en la que se viven y buscar soluciones factibles para mejorar el entorno social. Es también de esperarse, con base en los resultados del modelo, que los gobiernos municipales con grandes concentraciones de población sean capaces de aprovechar las economías a escala

que esta condición les permite. Logrando así un mejor aprovechamiento de los recursos públicos.

### **Recomendaciones.**

Las referencias sobre prácticas participativas a nivel local, son aún escasas, y a pesar de que en pláticas sostenidas con funcionarios de algunos ayuntamientos del estado, estos afirmaron ya haber llevado a cabo herramientas similares a la aquí propuesta, resulta que una vez terminada cada administración, no queda evidencia alguna de esas experiencias.

Esta escasez, sin embargo, no se limita a área participativa, al recolectar la información para llevar a cabo esta investigación quedó de manifiesto que cualquier tipo de dato que se quiera consultar sobre los 113 municipios del estado presenta inconsistencias, faltantes, datos no disponibles o simplemente no actualizados. Con ello queda claro que existe una gran brecha para el estudio y generación de información sobre los asuntos municipales, que, quizá, aprovechando la reciente apertura que deben tener ahora los gobiernos, sea buen momento para iniciar.

A partir de esta situación se recomienda a estudiantes y académicos abordar en sus futuras investigaciones el tema participativo, buscando que en ellas queden reflejados los resultados de todas esas experiencias municipales que hasta ahora se han perdido en los archivos muertos de las administraciones cuando termina su mandato.

En este mismo sentido, es necesario recordar a los gobiernos municipales que pretendan llevar a cabo los presupuestos participativos aquí propuestos, la importancia de dejar evidencia de esta práctica, no solo para los posibles estudios que se puedan llevar a cabo, sino para cerrar adecuadamente el ciclo del propio presupuesto participativo, pues sin evidencias, no será posible la evaluación de lo logrado.

Se espera también que los asuntos municipales, en general, se conviertan en el centro de atención de los estudiosos de las políticas públicas para que con sus aportaciones se contribuya a mejorar el desempeño de los gobiernos locales. La gran diversidad y naturaleza de los problemas municipales hacen de estos una rica fuente de posibles líneas de investigación.

De este modo se concluye el presente estudio, considerando como urgente tanto la apertura de los gobiernos municipales a la participación, como el desarrollo de una cultura participativa desde la población, y, a la vez, esperando que este trabajo sirva para motivar a académicos e investigadores a interesarse por estudiar las problemáticas municipales aquí planteadas.

## Fuentes consultadas

### Bibliográficas

- AGUILAR, Luis. 1992. *El estudio de las políticas públicas*. Miguel Ángel Porrúa. México.
- ARMIJO, Marianela. 2011. *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*. Santiago de Chile. ILPES.
- ARRIAGADA, Ricardo. 2002. *Diseño de un sistema de medición de desempeño para evaluar la gestión municipal: una propuesta metodológica*. ILPES. Santiago de Chile.
- AVRITZER, Leonardo. 2002. *Sociedad civil, espacio público y poder local: un análisis del presupuesto participativo en Belo Horizonte y en Porto Alegre*. En E. Dagnino, Sociedad Civil, esfera pública y democratización en América Latina: Brasil. México: Universidade Estadual de Campinas - Fondo de Cultura Económica.
- BLOJ, Cristina. 2009. *El "presupuesto participativo" y sus potenciales aportes a la construcción de políticas sociales orientadas a las familias*. Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile.
- BRISEÑO, Carlos (Coordinador). 2011. *Presupuesto participativo herramienta para la democracia*. Guadalajara: Congreso del Estado de Jalisco.
- BUENOSTRO, Israel. 2004. *Ciudadanía y presupuesto participativo: anotaciones del caso de Porto Alegre como práctica ciudadana*. Sevilla, España: Universidad de Sevilla.
- CABANNES, Yves. 2004. *¿Qué es y cómo se hace el Presupuesto Participativo?* Quito. UN-Hábitat.
- CASTRO, Manuel. 2010. *Definición y uso de indicadores y metas en el presupuesto basado en resultados*. En P. Arizti, & M. Castro, Mejorando la calidad del gasto público a través del uso de información del desempeño en México. Washington, DC., Grupo del Banco Mundial.
- CASTRO, Manuel., López-Acevedo, Gladys., Beker, Gita., & Fernández, Ximena. 2009. *El sistema de M&E de México: Un salto del nivel sectorial al nacional*. Washington DC. Banco Mundial.
- CHAPOY, Dolores. 2003. *Planeación, programación y presupuestación*. México: UNAM.
- COBACHO, Ma. Belén., & Bosch, Mariano. 2005. *Contrastes de hipótesis en datos de panel*. La Coruña. ASEPUMA.
- FALLAS, Roberto., & Quiroz, Fabián. 2007. *Costa Rica: Análisis Crítico del Proceso Presupuestario*. Santiago de Chile: ILPES.
- FINOT, Iván. 2001. *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- GARCÍA, Rodolfo. 1999. *Los municipios en México, los retos ante el futuro*. Ed. CIDE, Miguel Ángel Porrúa. México.
- GEM. 2012. *Manual para la actualización y alineación de la estructura programática*. Gobierno del Estado de México.

- GRANADOS, Sergio., Larraín, Fernando., & Rodríguez, Jorge. 2009. *Planificación y presupuesto como herramientas de política pública*. Santiago de Chile: Consorcio para la reforma del Estado.
- HERRERA, Pedro., & Francke, Pedro. 2007. *Análisis de la eficiencia del gasto municipal y de sus determinantes*. Lima, Perú: Pontificia Universidad Católica del Perú, Departamento de Economía.
- MAGALONI, Beatriz. 1990. *La desobediencia civil en la democracia constitucional*. México. ITAM.
- MARTNER, Ricardo. 2008. *Planificar y presupuestar en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- MIKLOS, Tomás. 1998. *Criterios básicos de planeación*. México. IFE.
- MOKATE, Karen. 1999. *Eficacia, Eficiencia, Equidad Y Sostenibilidad: ¿Qué Queremos Decir?* Washington, DC. BID-INDES.
- MONTALVO, Daniel. 2008. *Participación ciudadana en sesiones municipales*. Serie Perspectiva desde el Barómetro de las Américas. Universidad de Vanderbilt.
- MÚJICA, Pedro. 2005. *La participación ciudadana en relación con la gestión pública*. Corporación Participa. Santiago.
- NAVARRO, José. 2011. *Epistemología y metodología*. México: Patria.
- NÚÑEZ, Rafael. 2007. *Introducción a la econometría, enfoques tradicionales y contemporáneos*. Trillas.
- OLIVOS, José. 2010. *La democracia participativa en el gobierno municipal*. En B. Revuelta, & F. Patrón, Democracia participativa. Visiones, avances y provocaciones. IFE-UMSNH-Universidad de Guanajuato.
- OLMEDO, Raúl. 1992. *Democracia electoral y democracia participativa*.
- PNUD. 2007. *Índice sobre desarrollo humano Michoacán 2007*. México. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- RENAUD, Coromoto. 2000. Beneficios y riesgos de la participación ciudadana en la Gestión Pública. Caracas,
- RENDÓN, Armando. 2004. *Porto Alegre, un modelo de presupuesto participativo*. México. Polis, investigación y análisis sociopolítico y psicosocial.
- RENTARÍA, Carolina., & Echeverri, Juan. 2008. *Presupuestar en Colombia: buscando la gobernabilidad fiscal a través del presupuesto*. En R. Martner, Planificar y presupuestar en América Latina. Santiago de Chile: ILPES.
- REYNOSO, R. & Villafuerte, M. 2003. *Manual básico para la administración municipal*. Instituto de Administración Pública del Estado de México A.C. México.
- ROUSSEAU, Juan J. 1762. *El contrato Social*.
- SABINE, George. 2010. *Historia de la Teoría Política*. México. Fondo de Cultura Económica.
- SALDAÑA, Adalberto. 1977. *Teoría y práctica del presupuesto por programas en México*. México: INAP.
- SALINAS, Juan., & Abalos, José. 2006. *Manual operativo para la implementación de presupuestos participativos*. Chile. Friedrich Ebert Stiftung; Foro chileno de presupuesto participativo.

- SÁNCHEZ, José. 2009. *El cambio institucional en la reforma y modernización de la administración pública mexicana*. México. Gestión y política pública.
- SHACK, Nelson. 2008. *Presupuestar en Perú*. En R. Martner, Planificar y presupuestar en América Latina. Santiago de Chile: ILPES.
- SOUR, Laura. 2008. *Presupuestar en América Latina y el Caribe: el caso de México*. En R. Martner, Planificar y presupuestar en América Latina. Santiago de Chile: ILPES.
- TAPIA, José Antonio. 2003. *Evaluación del gasto en la construcción de unidades de salud: ejemplo de participación comunitaria*. Revista Salud Pública en México. Vol.45 núm.6. nov/dic 2003. Cuernavaca.
- TORRES, Zacarías & Navarro, José. 2007. *Conceptos y principios Fundamentales de epistemología y de metodología*. México. UMSNH, ININEE.
- UMANSKY, Isaac. 2008. *Planificar y presupuestar en Uruguay*. En R. Martner, Planificar y presupuestar en América. Santiago de Chile: ILPES.
- VILLAREAL, María. 2009. *Participación ciudadana y políticas públicas*. Publicado en Décimo Certamen de Ensayo Político (2009), Monterrey: Comisión Estatal Electoral de Nuevo León.
- WOOLDRIDGE, Jeffrey. 2008. *Introducción a la econometría: un enfoque moderno*. Ed. Paraninfo, 2ª edición. Madrid, España.
- ZIMMERMAN, Joseph. 1992. *Democracia participativa: el resurgimiento del populismo*. México. Limusa.

## Internet

- ARREDONDO, A. 2013. Provincia. Recuperado el 7 de abril de 2013 de *Cedemun: 60% de los recursos van a gasto corriente*: <http://www.provincia.com.mx/2013/03/cedemun-60-de-los-recursos-van-a-gasto-corriente/>
- ASM. 2012. Auditoría Superior de Michoacán. Recuperado el 2 de septiembre de 2012, de *Guía para la elaboración de presupuestos municipales*: [http://www.asm.gob.mx/html/Normatividad/Archivos/Normatividad\\_Sec/Guia\\_SCM/4GUIA\\_PRESUPUESTOS\\_090212.pdf](http://www.asm.gob.mx/html/Normatividad/Archivos/Normatividad_Sec/Guia_SCM/4GUIA_PRESUPUESTOS_090212.pdf)
- CITCC. 2008. Comisión intersecretarial para la transparencia y el combate a la corrupción. Recuperado el 25 de mayo de 2013 de *Participación ciudadana... ¿Para qué? Hacia una política de participación ciudadana en el gobierno federal*: <http://www.oic.sep.gob.mx/portal3/doc/Participacion%20ciudadana.pdf>
- CEM. 2012. Congreso del Estado de Michoacán. Recuperado el 30 de agosto de 2012, de *Diario de debates del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano del Estado de Michoacán 11 de Mayo de 2012*: <http://www.congresomich.gob.mx/index.php?bib=1&tp=8&tb=diario>
- CNH, 2004. Comisión Nacional Hacendaria. Indetec. Recuperado el 25 de mayo de: *Propuestas para fortalecer la participación ciudadana en la vigilancia y control de los recursos públicos*: <http://www.indetec.gob.mx/cnh/Propuestas/210.pdf>.

- CONAPO. 2012. Consejo Nacional de Población. Recuperado el 23 de noviembre de 2012, *Índices de marginación 2005*.[http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indices\\_de\\_marginacion\\_2005\\_5\\_](http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indices_de_marginacion_2005_5_)
- CONAPO. 2012. Consejo Nacional de Población. Recuperado el 23 de noviembre de 2012, *Índice de marginación por entidad federativa y municipio, 2010*.[http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indices\\_de\\_Marginacion\\_2010\\_por\\_entidad\\_federativa\\_y\\_municipio](http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indices_de_Marginacion_2010_por_entidad_federativa_y_municipio)
- CONAPO. 2013. Consejo Nacional de Población. Recuperado el 23 de mayo de 2013, *Índices de marginación por localidad 2010*.[http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/indices\\_marginacion/2010/documentoprincipal/Capitulo01.pdf](http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/indices_marginacion/2010/documentoprincipal/Capitulo01.pdf)
- FORTIS, Martín. 2010. Recuperado el 30 de agosto de 2012 de *El presupuesto orientado a los resultados como instrumento de fortalecimiento democrático: el caso de América Latina*. Revista Internacional del Presupuesto Público: <http://www.asip.org.ar>
- HERNÁNDEZ, Araceli. 2012. *Impacto de los niveles y tipos de ingresos en la generación de la movilidad social en los estados altamente marginados en México*, recuperado el 28 de mayo de 2013 de Contribuciones a las Ciencias Sociales: [www.eumed.net/rev/cccss/21/](http://www.eumed.net/rev/cccss/21/)
- IBARRA, Alberto. 2010. *Introducción a las finanzas públicas*. Edición electrónica gratuita disponible en: [www.eumed.net/libros/2010a/665/](http://www.eumed.net/libros/2010a/665/)
- INAFED. 2009. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. Recuperado el 30 de mayo de 2012, de *Enciclopedia de los municipios de México*: [www.e-local.gob.mx/work/templates/enciclo/michoacan/](http://www.e-local.gob.mx/work/templates/enciclo/michoacan/)
- INAFED. 2012. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. Recuperado el 20 de enero de 2013, de *Historia del municipio mexicano*: [http://www.municipio.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC\\_Historia\\_del\\_municipio\\_mexicano2](http://www.municipio.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC_Historia_del_municipio_mexicano2)
- INEGI. 2010. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Recuperado el 30 de mayo de 2012, de *Finanzas Públicas Estatales y Municipales*: [www.inwgi.org.mx/sistemas/Proyectos/bd/continuas/finanzaspublicas/FPMun.asp?s=est&c=11289&proy=efipem\\_fm](http://www.inwgi.org.mx/sistemas/Proyectos/bd/continuas/finanzaspublicas/FPMun.asp?s=est&c=11289&proy=efipem_fm)
- LÓPEZ, Mario. 2004. *Finanzas públicas municipales en México: en la búsqueda de un eficiente comportamiento en los egresos*. CIDE. Recuperado el 3 de marzo de 2013 de: <http://www.premiomunicipal.org.mx/p2009/docs/Finanzas%20p%20Fablicas%20municipales%20ML.pdf>
- MANRIQUE, G. & Carrera, M.J. 2004. *Participación ciudadana y marginación social: Conceptualización y parámetros de medición* recuperado el 25 de mayo de 2013 de Revista de la Universidad Cristóbal Colón Número 17-18, edición digital: [www.eumed.net/rev/rucc/17-18/](http://www.eumed.net/rev/rucc/17-18/)
- MUÑOZ, Saravia. (2007) *Los métodos cuantitativo y cualitativo en la evaluación de impactos en proyectos de inversión social*, Edición electrónica gratuita. Recuperado el 3 de marzo de 2013 de: <http://www.eumed.net/tesis/2007/ams/>

- PÉREZ-JÁCOME, Dionisio. 2012. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Recuperado el 10 de agosto de 2012, de *Presupuesto basado en resultados: origen y aplicación en México*: [www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/sitio\\_pbr/Paginas/DOCUMENTOSDECONSUMULTA.aspx](http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/Paginas/DOCUMENTOSDECONSUMULTA.aspx)
- ROGEL, Isidro. 2010. *La micro-regionalización como herramienta para descentralizar Funciones administrativas en el municipio de Tlatlaya, Estado de México*. Quivera 12, núm. 2, 2010, pp. 115-139 Universidad autónoma del Estado de México. Recuperado el 2 de diciembre de 2012 de: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/artpdfred.jsp?icve=40115676007>
- SHCP. 2012. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Recuperado el 3 de noviembre de 2012, de [http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/sitio\\_pbr/Paginas/conceptualizacion.aspx](http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/Paginas/conceptualizacion.aspx)
- SHCP. 2012. *Transparencia presupuestaria*. Recuperado el 03 de noviembre de 2012, de Secretaría de Hacienda y Crédito público: <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/contenidos/?id=26&group=Preguntas&page=Glosario>
- VELÁZQUEZ, César. 2009. *Gasto público descentralizado y de estados y municipios*. PNUDMéxico. Recuperado el 3 de marzo de 2013 de: [www.undp.org.mx/IMG/pdf/Institucional\\_2\\_Cesar\\_Velazquez.pdf](http://www.undp.org.mx/IMG/pdf/Institucional_2_Cesar_Velazquez.pdf)

## Legislación

- CPEUM. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México. Diario Oficial de la Federación, 5 de febrero de 1917.
- LCFEMO. *Ley de coordinación fiscal del Estado de Michoacán de Ocampo*. Michoacán, México. Periódico oficial del Estado 31 de diciembre de 2008.
- LFP. *Ley Federal de Planeación*. México. Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983.
- LOMEM. *Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán*. Michoacán, México. Periódico Oficial del Estado, 31 de diciembre de 2001.
- LPCGPEM. *Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Michoacán*. Michoacán, México. Periódico Oficial del Estado 14 de octubre de 2003.
- LPCDF. *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*. Gaceta Oficial del Distrito Federal 27 de mayo de 2010.
- LPCEMO. *Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Michoacán de Ocampo*. Periódico Oficial de Estado 24 de enero de 2012.
- LPEMO. *Ley de planeación del Estado de Michoacán de Ocampo*. Periódico Oficial del Estado, 17 de abril de 1989.
- LPRH. 2006. *Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*. México. Diario Oficial de la Federación 30 de marzo de 2006.

# ANEXOS

## Anexo 1. Detalle de resultados del análisis econométrico

Dependent Variable: VI  
 Method: Least Squares  
 Date: 05/20/13 Time: 18:52  
 Sample: 1 113  
 Included observations: 113  
 Weighting series: POB

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	0.153108	0.018010	8.501481	0.0000
MAP	-0.250973	0.042007	-5.974591	0.0000
VPOBSP	5.620460	0.503165	11.17022	0.0000
POBRURAL	0.266729	0.037647	7.084982	0.0000
AP	-0.040202	0.011675	-3.443337	0.0008

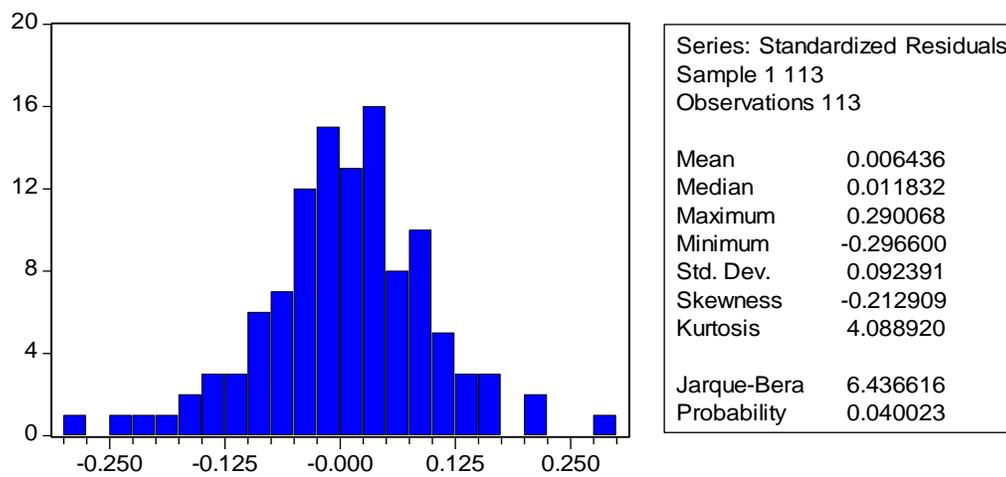
### Weighted Statistics

R-squared	0.680062	Mean dependent var	-0.000309
Adjusted R-squared	0.668212	S.D. dependent var	0.163741
S.E. of regression	0.094316	Akaike info criterion	-1.841086
Sum squared resid	0.960721	Schwarz criterion	-1.720405
Log likelihood	109.0214	F-statistic	53.91811
Durbin-Watson stat	1.804090	Prob(F-statistic)	0.000000

### Unweighted Statistics

R-squared	-0.045140	Mean dependent var	-0.005256
Adjusted R-squared	-0.083849	S.D. dependent var	0.138426
S.E. of regression	0.144112	Sum squared resid	2.242988
Durbin-Watson stat	1.933862		

## Prueba Jarque-Bera



## Prueba White

White Heteroskedasticity Test:

F-statistic	1.593201	Probability	0.156219
Obs*R-squared	9.347506	Probability	0.154957

Test Equation:

Dependent Variable: STD\_RESID^2

Method: Least Squares

Date: 05/20/13 Time: 18:53

Sample: 1 113

Included observations: 113

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	0.026781	0.011365	2.356546	0.0203
MAP	0.006302	0.005900	1.068228	0.2878
VPOBSP	0.349736	0.399829	0.874714	0.3837
VPOBSP^2	2.618872	3.404112	0.769326	0.4434
POBRURAL	-0.016712	0.026115	-0.639945	0.5236
POBRURAL^2	0.005367	0.019785	0.271270	0.7867
AP	-0.000125	0.003215	-0.038777	0.9691

R-squared	0.082721	Mean dependent var	0.008502
Adjusted R-squared	0.030800	S.D. dependent var	0.014839
S.E. of regression	0.014609	Akaike info criterion	-5.554475
Sum squared resid	0.022621	Schwarz criterion	-5.385522
Log likelihood	320.8278	F-statistic	1.593201
Durbin-Watson stat	1.836435	Prob(F-statistic)	0.156219

## Anexo 2. Base de datos

Municipio	Población total censo 2010	% Población en localidades con menos de 5 000 habitantes 2010	% Población de 15 años o más sin primaria completa. Tasa de variación 2005-2010	Índice de marginación. Diferencia absoluta 2005-2010.	Municipios con muy alta participación 2009	Municipios con amplia participación 2009
Variables en E-Views	POB	POBRURAL	VPOBSP	VI	MAP	AP
Acuitzio	10987	38.72	-5.20	-0.15127	1	0
Aguililla	16214	45.72	-5.25	0.03361	0	0
Álvaro Obregón	20913	57.89	-6.93	-0.00466	0	1
Angamacutiro	14684	65.75	-3.49	-0.01355	0	1
Angangueo	10768	100.00	-4.51	0.22654	0	0
Apatzingán	123649	19.93	-4.84	0.02705	0	0
Aporo	3218	100.00	-7.07	-0.00579	0	0
Aquila	23536	100.00	-7.38	0.33539	0	0
Ario	34848	52.38	-5.05	-0.29502	0	1
Arteaga	21790	51.64	-0.90	-0.01447	0	1
Brieseñas	10653	100.00	-5.26	-0.01956	0	0
Buenavista	42234	51.21	-5.76	0.02544	0	0
Carácuaro	9212	100.00	-9.29	0.04798	0	0
Charapan	12163	100.00	-4.86	0.14527	0	1
Charo	21723	76.03	-8.74	-0.29616	0	0
Chavinda	9975	37.38	-4.51	0.12642	0	0
Cherán	18141	21.48	-2.63	0.08747	0	0
Chilchota	36293	61.28	-4.37	0.19792	0	0
Chinicuila	5271	100.00	-8.99	-0.24361	0	0
Chucándiro	5166	100.00	-6.01	-0.12575	0	0
Churintzio	5564	100.00	-4.98	-0.10393	0	0
Churumuco	14366	100.00	-9.01	-0.05384	0	1
Coahuayana	14136	48.31	-6.08	-0.15806	0	1
Coalcomán de Vázquez	17615	38.78	-7.93	-0.14178	1	0
Coeneo	20492	100.00	-5.54	0.04698	0	0
Cojumatlán de Régules	9980	32.23	-5.81	-0.06303	0	0
Contepec	32954	100.00	-6.98	-0.04557	0	1
Copándaro	8952	100.00	-7.88	-0.07328	0	0
Cotija	19644	30.97	-5.54	0.00855	0	0
Cuitzeo	28227	63.73	-5.61	0.11611	0	1
Ecuandureo	12855	100.00	-4.40	0.17084	0	1
Epitacio Huerta	16218	100.00	-6.36	-0.09801	0	1
Erongarícuaro	14555	100.00	-4.73	0.10382	0	0
Gabriel Zamora	21294	40.78	-5.93	-0.02169	0	0
Hidalgo	117620	48.53	-4.64	0.09736	0	0
Huandacareo	11592	41.89	-5.77	-0.07737	0	0
Huaniqueo	7983	100.00	-4.53	0.17560	0	0
Huetamo	41937	47.86	-2.51	0.24293	0	1
Huiramba	7925	100.00	-6.73	-0.36514	0	0

Municipio	Población total censo 2010	% Población en localidades con menos de 5 000 habitantes 2010	% Población de 15 años o más sin primaria completa. Tasa de variación 2005-2010	Índice de marginación. Diferencia absoluta 2005-2010.	Municipios con muy alta participación 2009	Municipios con amplia participación 2009
Variables en E-Views	POB	POBRURAL	VPOBSP	VI	MAP	AP
Indaparapeo	16427	58.66	-7.70	0.07815	0	0
Irimbo	14766	100.00	-6.32	0.04924	0	0
Ixtlán	13584	100.00	-4.27	0.01963	0	0
Jacona	64011	11.06	-3.57	0.01270	0	0
Jiménez	13275	100.00	-5.87	0.04586	1	0
Jiquilpan	34199	29.14	-1.89	0.04604	1	0
José Sixto Verduzco	25576	74.08	-7.03	0.03142	0	1
Juárez	13604	100.00	-5.46	0.10399	0	1
Jungapeo	19986	74.62	-6.39	-0.13902	0	0
La Huacana	32757	71.32	-6.36	0.02960	0	0
La Piedad	99576	16.32	-3.36	0.03551	0	0
Lagunillas	5506	100.00	-7.13	-0.09054	0	0
Lázaro Cárdenas	178817	10.19	-3.01	-0.05274	0	0
Los Reyes	64141	38.87	-2.82	0.02757	0	0
Madero	17427	62.26	-7.46	0.04480	0	0
Maravatio	80258	57.16	-4.87	0.02655	0	1
Marcos Castellanos	13031	26.81	-6.20	0.03917	0	1
Morelia	729279	11.98	-1.93	0.04043	0	1
Morelos	8091	100.00	-3.49	0.08406	0	1
Múgica	44963	27.79	-6.14	0.01114	0	0
Nahuatzen	27174	62.16	-5.10	0.10059	0	0
Nocupétaro	7799	100.00	-7.72	0.05935	0	0
Nuevo Parangaricutiro	18834	21.57	-5.06	-0.12802	0	0
Nuevo Urecho	8240	100.00	-6.55	-0.14270	0	0
Numarán	9599	100.00	-6.20	-0.17782	0	0
Ocampo	22628	100.00	-6.46	-0.19950	0	1
Pajacuarán	19450	48.51	-6.53	0.00086	0	1
Panindícuaro	16064	65.36	-5.91	0.18667	0	1
Paracho	34721	45.66	-5.30	0.13028	0	0
Parácuaro	25343	64.31	-6.05	0.12402	0	0
Pátzcuaro	87794	37.01	-3.90	0.03069	0	0
Penjamillo	17159	100.00	-4.49	0.05592	0	0
Peribán	25296	38.99	-4.85	-0.13251	0	0
Purépero	15306	9.47	-5.47	-0.06875	0	0
Puruándiro	67837	54.93	-3.87	0.09822	0	0
Queréndaro	13550	32.80	-4.85	0.08044	0	0
Quiroga	25592	42.68	-3.85	0.16747	0	0
Sahuayo	72841	11.55	-3.19	-0.03177	0	0
Salvador Escalante	45217	46.01	-5.49	-0.11968	0	1
San Lucas	18461	100.00	-3.77	0.37883	0	0
Santa Ana Maya	12618	43.83	-6.49	-0.04170	0	1
Senguio	18427	100.00	-5.80	-0.08930	0	1

Municipio	Población total censo 2010	% Población en localidades con menos de 5 000 habitantes 2010	% Población de 15 años o más sin primaria completa. Tasa de variación 2005-2010	Índice de marginación. Diferencia absoluta 2005-2010.	Municipios con muy alta participación 2009	Municipios con amplia participación 2009
Variables en E-Views	POB	POBRURAL	VPOBSP	VI	MAP	AP
Susupuato	8704	100.00	-8.72	-0.09792	0	0
Tacambaro	89955	54.55	-5.40	-0.11611	0	0
Tancitaro	29414	77.06	-7.44	-0.28087	0	1
Tangamandapio	27822	30.54	-3.06	0.17800	0	1
Tangancicuaro	32677	53.89	-5.94	0.06362	0	0
Tanhuato	15176	37.10	-6.02	-0.02950	0	0
Taretan	13558	52.50	-4.77	-0.19792	0	0
Tarimbaro	78623	77.09	-9.22	-0.49842	1	0
Tepalcatepec	22987	33.78	-5.40	-0.03220	0	0
Tingambato	13950	44.29	-5.09	-0.08690	0	0
Tingüindín	13511	48.76	-5.96	-0.11626	0	0
Tiquicheo de Nicolás Ro	14274	100.00	-5.74	0.39430	0	0
Tlalpujahuá	27587	100.00	-4.29	-0.04314	0	0
Tlazazalca	6890	100.00	-6.28	-0.02597	0	0
Tocumbo	11504	39.87	-3.59	-0.10754	0	0
Tumbiscatio	7890	100.00	-7.69	-0.03790	1	0
Turicato	31877	77.53	-7.11	-0.02446	0	0
Tuxpan	26026	64.95	-5.61	0.14999	0	1
Tuzantla	16305	100.00	-9.78	0.09621	0	0
Tzintzuntzan	13556	100.00	-4.16	0.13173	0	1
Tzitzio	9166	100.00	-9.32	0.00682	0	0
Uruapan	315350	10.33	-3.79	-0.08880	0	1
Venustiano Carranza	23457	48.90	-5.73	0.00009	0	1
Villamar	16991	100.00	-4.35	-0.12034	0	0
Vista Hermosa	18995	43.40	-4.51	-0.09799	0	0
Yurécuaro	29995	20.51	-3.48	-0.03023	1	0
Zacapu	73455	28.11	-3.58	-0.01871	0	0
Zamora	186102	19.35	-3.20	0.03653	0	0
Zináparo	3247	100.00	-6.68	-0.06189	0	0
Zinapécuaro	46666	65.98	-4.80	0.07161	0	0
Ziracuaretiro	15222	100.00	-6.42	-0.19073	0	0
Zitácuaro	155534	41.80	-3.84	0.01429	0	0

### Anexo 3. Matriz de congruencia

Matriz de congruencia (parte 1)				
Planteamiento del problema		Marco Teórico		
Identificación	Objetivos			
¿Cómo influyo la participación ciudadana en el índice de marginación de los municipios del Estado de Michoacán en el periodo 2005-2010?	Determinar si aquellos municipios del Estado de Michoacán que contaron con altos niveles de participación ciudadana lograron mejorar las condiciones de vida de sus habitantes al reportar para el 2010 un menor índice de marginación municipal que el obtenido en el año 2005.	Presupuesto público	Sour	El presupuesto como un mapa que señala las preferencias de un gobierno, con un origen netamente político. El proceso presupuestal en México.
			Wildavsky	Resalta el papel de la negociación política en la determinación del presupuesto.
			Fortis	Función política del presupuesto.
			Saldaña	El presupuesto como elemento que acompaña a los sistemas de gobierno desde su surgimiento y a lo largo de su evolución.
			Chapoy	El presupuesto como instrumento para traducir los planes de desarrollo en programas de acción. La evolución del presupuesto en México: tradicional, por programas y basado en resultados.
			Granados, Larraín, & Rodríguez	La planificación, el presupuesto y la evaluación como herramientas de política pública.
			Aristóteles	"En la masa los hombres se complementan reciprocamente de forma singular, decía, de tal forma que comprendiendo uno de ellos una parte de una cuestión y su vecino otra, todos juntos pueden comprender por entero el problema".
			Rousseau	Apuesta por un gobierno apoyado en la expresión de la voluntad del pueblo.
			Buenrostro	Ciudadanía como el "vínculo político directo entre un individuo y una comunidad política".
			Finot	La participación ciudadana como el involucramiento de las personas en la provisión de soluciones cooperativas.
	Zimmerman	Clasificación de formas de participación ciudadana: activas y pasivas.		
	Mújica	Clasificación de formas de participación ciudadana: instrumental, informativa, consultiva, decisoria, co-gestión ejecutoria.		
	Ziccardi	Tres funciones de la participación: otorgar legitimidad al gobierno; promover una cultura democrática y hacer más eficaces la decisión y la gestión públicas		
	Renaud	Beneficios de la participación ciudadana		
	Shack	"Sólo ampliando la participación, el control y la vigilancia social en las acciones públicas, especialmente en materia de asignación y ejecución de recursos, en adición a los logros en materia fiscal, se podrá incrementar la productividad y calidad del uso de los mismos"		
	Buenrostro	El presupuesto participativo como contrato social entre el poder público y la sociedad civil local.		
	De Souza	El presupuesto participativo como proceso de democracia directa, voluntaria y universal.		
	Avritzer	Experiencia del presupuesto participativo en Brasil.		
	Cabannes	Experiencias del presupuesto participativo en el mundo.		
	Rendón	El proceso del presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil.		
	Como dentro de los componentes del índice de Marginación Municipal se encuentran datos referentes a la cobertura de algunos de los servicios que por ley corresponde brindar a los gobiernos locales, un menor grado de marginación nos hablaría también de mayores y mejores coberturas de servicios públicos, y con ello de un mejor desempeño del gobierno local.	Participación ciudadana		
		Presupuesto participativo		

Matriz de congruencia (parte 2)						
Planteamiento del problema		Hipótesis	Variables	Dimensión	Indicadores	ITEMS
Identificación	Objetivos					
¿Cómo influyo la participación ciudadana en el Índice de marginación de los municipios del Estado de Michoacán en el período 2005-2010?	<p>Determinar si aquellos municipios del Estado de Michoacán que contaron con altos niveles de participación ciudadana lograron mejorar las condiciones de vida de sus habitantes al reportar para el 2010 un menor índice de marginación municipal que el obtenido en el año 2005.</p>	<p>“Altos niveles de participación ciudadana impactaron de manera positiva sobre el Índice de Marginación de los municipios del Estado de Michoacán en el período 2005 – 2010”.</p>	<p>Dependiente: Índice de Marginación Municipal</p>	<p>García del Castillo (1999), señala que el parámetro más inmediato para medir la acción municipal lo encontramos en la cobertura de los servicios municipales. Por ello, la forma en la que se pretende medir el desempeño de los municipios objeto de este estudio es a través de los avances o retrocesos que estos presentaron en el Índice de Marginación por Municipio que publica el Consejo Nacional de Población (CONAPO), en este caso para los años 2005 y 2010. Este índice incluye dentro de los indicadores que lo componen, información sobre la cobertura de dos de los servicios básicos que todo municipio está obligado a prestar: 1) agua potable y 2) drenaje, y si bien el resto de los indicadores no se refieren a servicios o dimensiones que dependan exclusivamente del municipio, la intervención de la autoridad municipal como gestor o facilitador resulta central para el logro de los mismos.</p>	<p>Diferencia en el IMM de CONAPO 2005 y 2010</p>	
	<p>Como dentro de los componentes del Índice de Marginación Municipal se encuentran datos referentes a la cobertura de algunos de los servicios que por ley corresponde brindar a los gobiernos locales, un menor grado de marginación nos hablaría también de mayores y mejores coberturas de servicios públicos, y con ello de un mejor desempeño del gobierno local.</p>					

