

# IMPACTOS DE LA CRISIS ECONÓMICA EN LOS PROCESOS DE SOCIAL A NIVEL MUNICIPAL

*José Roberto González Hernández<sup>1</sup>*

## INTRODUCCIÓN.

La participación social a nivel local es un componente que se ha considerado desde muchas perspectivas como indispensable para el desarrollo local. Sin embargo en México la Participación social en asuntos públicos ha sido escasa como consecuencia de las prácticas corporativas del régimen posrevolucionario. El desarrollo en México de la PS se ha realizado principalmente mediante la institucionalización de mecanismos creados y operados por el mismo Estado. Este perfil de Participación social tiene sus limitantes, en especial si sólo se activa cuando se ejecuta una acción pública. Las actuales circunstancias de crisis pueden evidenciar estas limitaciones.

Con la caída de las percepciones municipales originadas en la recaudación federal, los servicios y obras responsabilidad de los municipios se han visto afectados de forma importante. Dado que la participación social a nivel municipio está estructurada principalmente en comités y consejos relacionados con la realización de obras públicas específicas y /o de programas federalizados la disminución o intermitencia de estos por la reducción de los recursos financieros provoca interrupción de los escasos procesos Participación social.

El presente documento tiene como finalidad presentar las características y resultados preliminares del proyecto de investigación en curso denominado “Impactos de la crisis económica en los procesos de participación y control social a nivel municipal en el Estado de Zacatecas” coordinado por el autor. En el presente documento se enfatiza una fracción del proyecto: la Participación social, dejando sin exponer el ámbito del control social de la actividad pública.

La exposición está organizada en 4 partes. En la primera se exponen de manera breve los acercamientos teóricos que fundamentan, describen y explican la participación social en asuntos considerados públicos. En la segunda parte se describen las formas que los municipios del Estado de Zacatecas han adoptado para insertar a la ciudadanía en sus

---

<sup>1</sup> Maestro en Economía social. Profesor investigador de la Maestría en Administración de la Universidad Autónoma de Zacatecas. jrmahoma@hotmail.com.

acciones. Ambas secciones dan pie para analizar la relación que puede existir entre las formas institucionalizadas de participación social y las estructuras y normas de ingresos y de gastos de los municipios. Esta relación se analiza en la tercera parte de este escrito. La cuarta sección revisa - en algunos municipios zacatecanos- los efectos financieros de la caída en la actividad económica nacional y prevé también las consecuencias que la disminución de recursos puede provocar en los esquemas de Participación social municipales. La penúltima sección describe la metodología del estudio y sus resultados preliminares. Se cierra con una reflexión muy breve como anticipo a las conclusiones definitivas. Dado que el presente expone avances de investigación se exponen algunos hallazgos en una forma narrativa.

## MARCO DE ANÁLISIS: PARTICIPACIÓN SOCIAL

Distintos cambios económicos, políticos y sociales en el mundo contemporáneo han debilitado la adecuación del esquema de democracia representativa para la solución de asuntos públicos elevando la demanda de un proyecto de democracia que permita la participación social (PS). Joan Font y otros autores consideran que entre esos cambios están: a) un cambio social intenso que ha diversificado los grupos sociales, ha elevado su educación y el acceso a información, b) cambios en las formas, contenidos y amplitud de la representación debilitando a los partidos políticos que se muestran incapaces de incorporarlas, c) cambios en las formas de reglamentar la gobernabilidad de los aparatos del Estado, en especial de los cámaras legislativas, d) una gran ampliación de los temas considerados públicos es decir como necesarios de atención de toda la sociedad a través de la agenda estatal, e) Que los gobiernos, principalmente su rama ejecutiva, controlan altos niveles de recursos sociales que eran impensables en las sociedades donde el Estado era solo guardián del orden, y f) con la descentralización los gobiernos multinivel difuminan las responsabilidades de ciertos temas y las concretizan en otros complicando la interlocución social no solo territorialmente sino funcionalmente (Font, Blanco, Gomá, y Jarque, 2000).

Estos cambios sociales también han transformado los cuerpos teóricos sobre el tema. Los argumentos a favor de la PS provienen de las más distintas formas de pensar, desde la tradición marxista, la teoría liberal (incluido el análisis de Rational Choice), el anarquismo y del posmodernismo. En este apartado se exponen los argumentos para una concepción de PS acorde con una visión crítica de los problemas sociales.

Algunas definiciones de PS llevan implícitos supuestos sobre el individualismo racional humano en el cual la evaluación racional de alternativas llevan a la “acción colectiva” es decir

a la conveniencia temporal de actuar en conjunto a partir de los beneficios individuales esperados (Natal, 2002: 36).

Otra perspectiva la establece como la intervención directa de los agentes sociales en actividades públicas resaltando que esa intervención ha de hacerse por sujetos sociales y no por la “sociedad” o la “ciudadanía” ya que considera estos conceptos como muy vagos y le asignan a la totalidad social atributos que en realidad solo realizan fracciones de ella (Cunill, 2000).

Una definición basada en la idea de ciudadanía, es decir, centrándose en los derechos que adquiere un individuo al ser reconocido como perteneciente a un Estado, es la de Alicia Ziccardi quien estima que:

La participación ciudadana es la inclusión de la ciudadanía en los procesos decisorios incorporando intereses particulares (no individuales)...genera compromisos institucionales y exige crear un clima de trabajo comunitario en el que exista el convencimiento de que la deliberación pública, la interacción social y el respeto por el pluralismo son valores y prácticas esenciales de la democracia. (Ziccardi, 2004: 246-247)

Ziccardi establece que la participación ciudadana se ha de dar en los “procesos decisorios” del Estado, aunque sin aclarar qué papeles puede desempeñar la ciudadanía en esos procesos. Esto es importante porque la ciudadanía puede participar en términos de comparsa en esos procesos decisorios<sup>2</sup>. La definición de Ziccardi parece asumir que la participación ciudadana ha de sujetarse a la deliberación y a la interacción social en términos cooperativos, olvidando que en muchas circunstancias es una verdadera lucha contra los procesos restrictivos, manipuladores y represivos practicados por los Estados y descritos por Claus Offe (Colom González y Mas Torres, 1988). La PS ha de entenderse también como una realidad en donde el conflicto puede ser la fuente sustancial de su dinámica.

Una definición acorde con una perspectiva crítica es la siguiente: “los esfuerzos organizados para incrementar el control sobre los recursos y para regular las instituciones de acuerdo a las situaciones sociales, por parte de grupos y movimientos que de otra manera estarían excluidos de tal control” (Pearse, A. y Stiefel, M., 1979 citado en Natal, 2002: 26).

Esta idea de PS en asuntos públicos va mucho más allá de su delimitación como mera herramienta administrativa y política para hacer más eficientes programas sociales locales.

---

<sup>2</sup> Ziccardi establece los objetivos de la Participación ciudadana según su perspectiva: Otorgar legitimidad al gobierno, promover una cultura democrática y hacer más eficaces la decisión y la gestión pública. Aunque se puede contribuir con estos objetivos, por demás coherentes con las pretensiones estatales y con una visión más bien neoliberal, en este trabajo se resalta como meta final un aspecto no inherente al Estado sino a la ciudadanía y grupos sociales: la necesidad de influirlo y de controlarlo.

La anterior definición ayuda a entender que *la PS no es sólo una herramienta de resolución de necesidades locales e inmediatas sino una manera dinámica, creciente, de adquisición de poder* – empoderamiento- de las poblaciones excluidas en un ambiente que no ignora el conflicto social inherente a la misma exclusión. Sin embargo se debe tener cautela pues circunscribir la PS a los grupos excluidos, subraya la idea de que ésta es la única posible o la única legítima lo cual llevaría al descrédito de las intervenciones de otros grupos sociales. Otro elemento no considerado en la definición es la *voluntariedad* de los esfuerzos sociales: no se concebiría de ningún modo la PS en tanto que producto de la manipulación. Esta característica de voluntad, de autonomía complica muchísimo la práctica de la PS en especial en países como México en donde siempre las intervenciones de los grupos sociales han sido “guiadas” y “constituidas” desde las esferas del poder.

Para los fines de esta investigación se concebirá a la PS como la intervención directa y diversificada de sujetos sociales y de ciudadanos aislados en las actividades gubernamentales con el fin de ejercer su influencia en ellas e instaurar o incrementar el control de las acciones y de los recursos sociales involucrados, así como de hacerlas más eficientes, considerando que el marco de referencia de los sujetos sociales son sus intereses particulares interpuestos como intereses públicos.

Como es reconocido en la literatura, la PS tiene distintas limitantes que pueden ser identificadas en 4 grupos: estructurales, personales, organizacionales o de diseño institucional. El determinante más importante y obvio de la participación es su requerimiento de recursos. Recursos que habitualmente se encuentran mal distribuidos y que constituyen un elemento estructural. El primero de ellos es el tiempo que habitualmente es dedicado al trabajo y a los asuntos personales. Es requerido también un mínimo nivel educativo que dote a los ciudadanos de la capacidad de procesamiento de información sobre los asuntos públicos y de medios para acceder a ella. Otros autores resaltan el necesario interés personal en participar ligando éste a factores de la personalidad y a la intensidad de afectación de algún problema público concreto (Font, Blanco, Gomá, y Jarque, 2000; Natal, 2002).

Dado que la PS involucra también organizaciones y movimientos sociales se afirma que entre los prerrequisitos de este tipo de participación están los recursos organizacionales, es decir, capacidades de coordinación y eficacia interna de los grupos como de medios de influencia externa. También en muchos casos son necesarios recursos monetarios para apoyar las actividades de las organizaciones (Font, Blanco, Gomá, y Jarque, 2000; Natal, 2002).

Autores latinoamericanos, cuando han estudiado la PS en México y otros países latinoamericanos, establecen que para su existencia es necesario un mínimo de voluntad política por parte de las autoridades, sean estas a nivel nacional, estatal o local (Utzig, 2001). Sin la voluntad política estatal, la participación se convierte únicamente en contestación y enfrentamiento y la PS presupone la idea de colaboración aun cuando no se debe descartar el conflicto como parte de esa relación (Rubio Carracedo, 1994). Otros especifican condiciones de diseño institucional de los órganos y procedimientos mediante los cuales han de ser canalizadas las acciones participativas para evitar la captura de la participación social (Ziccardi, 2004).

Por otro lado no se debe de olvidar que la PS requiere de experiencia para crecer. La nula práctica participativa exitosa es un elemento que detiene el desarrollo de nuevas experiencias. Además una experiencia de participación con resultados negativos - como aquella realizada con el único objeto de manipular a los grupos y legitimar una actuación de la autoridad- puede “vacunar” a los grupos sociales contra su desarrollo en el futuro.

La PS es criticada desde muchos ángulos porque da pie a la existencia de algunos problemas de orden práctico entre los cuales se encuentran los siguientes: a) La imposibilidad real de la extensión de la participación tanto a la totalidad de la población, como de los asuntos en que se puede aplicar (Sartori, 1997; Font, Blanco, Gomá, y Jarque, 2000); b) algunos autores argumentan que politiza los asuntos y puede provocar parálisis de acción ya que sobrecarga de demandas al Estado en tiempos en que la escasez de recursos limita la cobertura de esas demandas; c) que tiende a privilegiar a los ciudadanos organizados y entre estos a aquellos que se han convertido en interlocutores con el Estado; d) tiene problemas de sustentabilidad, es decir no puede ser constante en el tiempo a menos que existan los mecanismos institucionales que la apoyen (Font, Blanco, Gomá, y Jarque, 2000; Natal, 2002) y e) la cooptación de la participación por las élites locales y /o su utilización como medio de legitimación por parte del gobierno. Estos son algunos de los problemas más estudiados de la participación social en los asuntos públicos (Cunill, 1995; Natal, 2002; Muñoz, 2004).

Estos determinantes de la PS limitan y modelan las formas prácticas en que los grupos sociales y los individuos intentan intervenir, influir o involucrarse en las actividades que realiza el Estado. No por ser abundantes contradicen los argumentos a favor de aplicarla en la máxima extensión posible, dado un contexto social y estatal, como complemento y/o contrapeso a la virtudes y defectos de la democracia representativa. En especial es reconocido que son los ámbitos locales en donde el potencial de PS puede aprovecharse

(Cunill, 2000; Font, Blanco, Gomá, y Jarque, 2000; Natal, 2002) puesto que la cercanía entre autoridades, problemática concreta y población da pie a mirarla con optimismo. Aunque existen argumentos criticando su viabilidad y efectividad (captura por las elites locales, expectativa de represalias dada la fácil identificación de posiciones conflictivas, falta de capacitación y disposición de las burocracias locales, etc.) estos son menores a aquellos que pueden esgrimirse cuando se trata de la PS más amplia en el ámbito nacional.

Como ya se afirmó arriba, en general la PS requiere del reconocimiento estatal de su interlocución. Los estados contemporáneos nacionales y locales han venido utilizando distintos tipos de mecanismos o instrumentos de PS en el Estado. Alicia Ziccardi (2004: 261) clasifica los instrumentos de participación ciudadana reconocidos por el Estado en tres categorías: i) instrumentos de consulta pública, ii) instrumentos de diseño de políticas, y iii) instrumentos de diseño, aplicación y monitoreo de políticas.

Algunas experiencias y estudios afirman que existe una notable diferencia entre los impactos sociales y políticos generados por un mecanismo de consulta y uno que permita cogestionar una política pública (de tercera categoría en la clasificación de Alicia Ziccardi). Un mecanismo cogestivo tiene la característica de permitir que el agente social inserto en las estructuras formalizadas participe de las decisiones, acceda a información sobre el desempeño y corrija (en el sentido de sugerir y verificar) en su caso, las desviaciones. En cambio los mecanismos consultivos sólo proporcionan información y aval para que el Estado tome las decisiones bajo sus propios criterios.

Estas formas reconocidas por los gobiernos para promover e institucionalizar la PS son llamadas por Nuria Cunill (2000) modelos “orgánicos” de PS: aquellas instancias organizativas diseñadas desde el Estado con el fin de promover la participación ciudadana en la aplicación de alguna política pública y cuya integración social y operación se supone libre de injerencia estatal. Tal es el caso de los comités de participación social en diversos programas gubernamentales en donde se supone que el comité (consultivo, de obra, de colonos, etc.) es elegido libremente por la comunidad y sus procesos de decisión interna están exentos de intervención estatal, *pero cuyas funciones y alcances asignados fueron delimitados previamente por un organismo público o una normativa* (Cunill, 2000). Este tipo de mecanismos representa la forma más extendida PS en México.

De acuerdo con Cunill (2000) los mecanismos orgánicos pueden tener una serie de problemas fundamentales de constitución y de operación entre los cuales destacan 1) la discrecionalidad estatal en la inclusión de los participantes, lo que pone en duda su legitimidad y su representatividad, 2) La limitada gama de funciones asignada a estos

mecanismos que los circunscriben a asuntos puntuales (ámbitos microsociales, obras o servicios específicos) y enfatizan aspectos no políticos (control financiero y programático más que ampliación de la representación, de la actividad política y de la organización social) y 3) la baja dotación de recursos (financieros, organizacionales, legales) que se les proporcionan o reconocen a estos mecanismos para ejercer su función.

La observación de los mecanismos orgánicos de PS y sus 3 limitaciones arriba descritas constituyen la base conceptual de la presente investigación.

## MODELO DE PARTICIPACIÓN SOCIAL A NIVEL MUNICIPAL EN ZACATECAS.

. Como es conocido el régimen revolucionario mexicano no promovió la PS como forma de interacción con la sociedad. El sistema político utilizó el corporativismo como medio de canalización de las demandas sociales limitando el desarrollo de los recursos y condiciones que permiten la PS. La escasa experiencia de participación de la sociedad mexicana en asuntos públicos es una de los rasgos más importantes de relación sociedad -Estado en México.

Aunque en el artículo 26 de la Constitución consagraba a la PS como componente esencial de la Planeación democrática, en la realidad la simulación y la cooptación fueron siempre métodos de mediatización de los impulsos sociales. Con el rompimiento del pacto corporativo y la profundización del modelo neoliberal que demandó la descentralización y la focalización de las políticas sociales nuevos esquemas de PS fueron implementados con múltiples reservas desde el Estado Federal Mexicano: Los comités de solidaridad y sus tareas de selección de obras y seguimiento; los Consejos de desarrollo municipal obligados para el control de los recursos provenientes de las aportaciones federales; la instauración de innumerables consejos consultivos sectoriales y de instituciones diversas en los que se incluyen a agentes sociales, políticos y económicos y cuyas labores se han limitado a la asesoría o a la validación de la acción pública de las instituciones; y, finalmente, luego de procesos importantes de democratización, la instauración de mecanismos cogestivos en los que representantes de la sociedad civil se incorporan formalmente a la dirección de instituciones públicas (IFE, CNDH, IFAI, etc.)

En el estado de Zacatecas las políticas y normas relacionadas con la PS han seguido las tendencias nacionales. De forma que, a partir de la alternancia política en la Gobernatura y en los municipios ocurrida en 1998, las estructuras de PS también comenzaron a generalizarse y a modificarse. La norma que instaura la PS como elemento de la planeación democrática a nivel estatal es la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de

Zacatecas (LPDEZ). Vigente desde 2003 constituye 6 distintos consejos y comités en los que la sociedad zacatecana, a través de organizaciones sociales, educativas y empresariales o de forma individual, puede participar<sup>3</sup>. La Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional (SEPLADER) es la encargada de la planificación y de la participación social en los programas financiados con recursos estatales y municipales

A nivel Municipal existen tres instancias de participación social estructuradas desde las normativas estatales (que se describen más abajo), sin embargo también operan otras formas de PS con labores de consulta y/o contraloría aplicadas a en el municipio pero constituidas por programas y/o normativas federales. Todos estos mecanismos de PS se pueden considerar como orgánicos, es decir formados ex profeso, y en donde el Estado asigna y limita las funciones que los ciudadanos y/o las organizaciones sociales deben de cumplir en ellos. Estos mecanismos son:

1. El Comité de planeación para el desarrollo municipal (COPLADEMUN). Es el órgano responsable de valorar y autorizar los planes de desarrollo del municipio. Este comité, que se renueva cada tres años, es una instancia que prevé la PS en la planificación de la acción pública municipal ya que entre sus integrantes deben de estar representantes de las organizaciones sociales y privadas del municipio. La Ley de planeación establece que cada municipio debe de reglamentar la forma en que estas organizaciones son convocadas para integrarse al COPLADEMUN. Desafortunadamente no todos los municipios zacatecanos han normado tal convocatoria lo que permite discrecionalidad de la autoridad municipal para integrar a las organizaciones sociales y, lo que es más grave aún, algunos de los reglamentos municipales del COPLADEMUN establecen que la participación esas organizaciones en este consejo debe ser a *invitación* del Presidente municipal lo que constituye un filtro formalizado importante para una participación más abierta (Presidencia Municipal de Zacatecas, 2009).

2. Los Consejos de Desarrollo Municipal (CODEMUN). Estas instancias se incorporan a la planeación municipal de la inversión en estructura urbana. Su formación se basa en los lineamientos nacionales para el ejercicio de recursos transferidos desde el gobierno federal hacia los municipios. Desde 1998 el gobierno federal asigna a cada municipio recursos financieros - denominados "Aportaciones"- que están estrictamente destinados a apoyar a las autoridades municipales en sus funciones sustanciales (administración, seguridad, etc.)

---

<sup>3</sup> Estos comités son el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Zacatecas (COPLADEZ); los Comités de Planeación para el Desarrollo Regional (COPLADER); los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal(COPLADEMUN); los Consejos Ciudadanos Sectoriales y por Programa; los Consejos de Desarrollo Municipal(CODEMUN) y los Comités de Participación Social.

y para que sean ejercidos en la inversión de infraestructura básica. Los recursos para la construcción de infraestructura básica se asignan anualmente y se concentran en el denominado Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) o Fondo III<sup>4</sup>. La reglamentación federal para la aplicación del Fondo III obliga a los municipios a constituir el CODEMUN y le asigna a este consejo la autoridad para priorizar, asignar aprobar y supervisar el ejercicio de sus recursos y por lo tanto las obras e inversiones en infraestructura social básica que en un año se han de realizar. El Fondo III es fundamental para los municipios pues mediante él se financia la mayor parte de la obra pública en infraestructura urbana y/o rural. El CODEMUN está compuesto por autoridades municipales y por concejales de las secciones territoriales en que se halla dividido el municipio quienes representan a los vecinos de barrios, colonias y comunidades. Formalmente los vecinos de cada municipio o comunidad eligen a sus representantes ante este consejo. Desafortunadamente, en la práctica muchos de ellos son designados por la autoridad municipal, en especial aquellos representantes de comunidades pequeñas. Además de las normativas federales que instauran los CODEMUN la LPDEZ los reconoce como elementos integrantes del sistema de planeación democrático y de contraloría social estatal. El CODEMUN se reconstituye cada año.

3. Los Comités de participación social. Estos comités son constituidos por ciudadanos residentes de un área geográfica determinada y son el conducto de expresión de las necesidades específicas de comunidades, colonias y barrios pues operan como órganos auxiliares para la organización comunitaria, la programación y la planeación. Se forman de conformidad con los términos que establezca el COPLADEMUN en una convocatoria que se expida para tal fin. Los comités de Participación social los constituyen habitualmente 4 personas (presidente, secretario y vocales de control) y se renuevan cada año.

4. Los Comités de obra. Estos comités se constituyen por 4 vecinos y/o beneficiarios de las obras de infraestructura social básica que se realizan en los municipios bajo el financiamiento de distintos programas federales, estatales y municipales y su duración no rebasa el periodo de ejecución de la obra (aunque en algunos casos el comité continúa responsabilizándose de su mantenimiento). El ejercicio de los recursos del Fondo III obliga también a la existencia de estos comités por lo que su constitución se ha vuelto una constante obligada para los municipios. Los comités de obra son herederos de la tradición de participación social que el programa SOLIDARIDAD instauró a nivel nacional con resultados

---

<sup>4</sup> El FISM está etiquetado estrictamente para a la construcción de sistemas de agua potable, drenaje y alcantarillado, electrificación, urbanización y otros rubros de infraestructura básica.

ambiguos. Las responsabilidades de los comités de obra son básicamente la vigilancia, seguimiento y mantenimiento de las obras o acciones realizadas dentro del programa de obras del municipio. El mayor potencial de sanción que tienen estos comités es el de la queja. En algunos casos también pueden ser considerados como ejecutores de las obras o proyectos de conformidad con el tipo y monto de la inversión.

La PS ejercitada en estas 4 instancias se puede describir como incipiente. Las razones son varias. En primer lugar son instancias orgánicas, es decir, establecidas desde el Estado para asignar a los participantes funciones limitadas de control o dotación de información y donde la consulta sobre demandas sociales es escasa y cuando existe o está cooptada o los participantes no cuentan con los elementos e información para hacer un juicio objetivo sobre la acción pública (como suele suceder con los comités de obra). En segundo lugar no están diseñados para el ejercicio compartido de la toma de decisiones a excepción de los CODEMUN en donde la autorización de las obras y los recursos implica negociaciones para priorizar los destinos de tan escasos recursos. En la práctica estas instancias de participación han servido más como entidades de legitimación de las decisiones y programas emanados de la autoridad municipal que como mecanismos de integración de la sociedad para la construcción colectiva de un programa público. Por último las instancias hasta aquí descritas no proporcionan medios substanciales de control social de los recursos públicos ni formas que aseguren la incorporación de las demandas sociales. Esto significa que su meta no es empoderar la organización social ante la autoridad pública sino auxiliar a ésta en la provisión de los servicios públicos.

Otro aspecto importante del que adolecen los consejos y comités antes descritos es que ninguno permite la formación y desarrollo de sujetos sociales autónomos y permanentes. Su constitución exclusiva para una obra (comités de obra) o para un periodo presupuestal o incluso para el simple cumplimiento del requisito de su conformación (CODEMUN y COPLADEMUN) no establece las condiciones para que maduren organizaciones sociales interesadas en los asuntos públicos. No existen en estos mecanismos de participación apoyos sustanciales para dotar a los ciudadanos y/o organizaciones de los recursos necesarios para una participación más independiente e informada<sup>5</sup>. La especificidad de sus funciones tampoco ha permitido la asociación de los comités de obra o de miembros de los

---

<sup>5</sup> Sin embargo durante los últimos 6 años dos dependencias estatales han incrementado la capacitación de los comités de obras y de los consejos municipales. Por un lado la SEPLADER apoya en su constitución y los capacita en sus funciones básicas y por otro lado la Contraloría Estatal les proporciona formación en materia de medios de seguimiento y control operativo de las obras y medios de queja y denuncia ante desviaciones e ilícitos por parte de las autoridades o ejecutores privados de la obra pública.

consejos para ejercer las ventajas de la unión e influenciar con mayor vigor a las autoridades municipales y aun a las estatales.

## ESTRUCTURA DEL INGRESO Y DEL GASTO MUNICIPAL Y SU RELACIÓN CON LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN SOCIAL.

Los municipios Zacatecanos, como todos a nivel nacional, sufrieron durante la mayor parte de su historia carencias sustanciales de autonomía y de recursos financieros para ejercerla. Durante el régimen priista el esquema de distribución del gasto público entre los diferentes niveles de gobierno constituía una de las fortalezas del régimen antidemocrático ya que concentraba en el ejecutivo federal la capacidad de recaudación y de distribución de los recursos públicos. En términos generales un Gobierno estatal dependía en gran parte de su relación con el gobierno federal para obtener recursos que paliaran las necesidades estatales. Solo hasta 1979 el gobierno normó de manera más clara la forma en que los estados participaban de los recursos recabados por el gobierno federal. Sin embargo estas participaciones eran insuficientes por lo que los estados y los municipios habían de negociar con el gobierno federal la asignación de recursos complementarios a través de convenios. Mediante tales convenios las secretarías de estado federales ejercían la sujeción de los gobiernos estatales. Las autoridades municipales habían de congratularse por partida doble ya que debían obtener recursos de la Federación y de su Estado. Los convenios de asignación de presupuesto constituían formas de control político importante. La lenta democratización del sistema político mexicano, pero sobre todo las demandas de descentralización de la acción pública exigidas por el nuevo modelo económico implementado desde 1982, cambiaron poco a poco los criterios de distribución de los recursos públicos.

Estos cambios generaron la posibilidad de que los municipios obtuvieran recursos para cubrir sus responsabilidades mediante 5 distintas fuentes: los tributos que recauda, las participaciones de los tributos recaudados por el del gobierno federal, las aportaciones federales, los convenios con instancias federales y estatales y el endeudamiento. En tanto que los tributos recabados, las participaciones y algunos tipos de endeudamiento permiten que el municipio gaste los recursos de manera autónoma, las aportaciones y los convenios son recursos cuyo destino genérico está normado y en los que la autoridad municipal, con el aval de los órganos de PS, asigna los recursos a obras o acciones que sean consistentes con las rubros autorizados.

Constitucionalmente el municipio mexicano tiene limitadas competencias recaudatorias. Esencialmente el municipio sólo puede recaudar aquellos tributos que su Ley de ingresos le permite. Y esta Ley es establecida por las Legislaturas estatales. Los municipios recaudan distintos impuestos (principalmente predial), derechos, productos y aprovechamientos los cuales contribuyen al financiamiento de los servicios que presta.

En cambio las participaciones Federales corresponden a contribuciones recaudadas y otros ingresos obtenidos por el gobierno federal y que en virtud del mandato constitucional de participar a los estados de tales ingresos se distribuyen mediante convenios de coordinación fiscal a las entidades federativas y luego éstas los distribuyen a los municipios de acuerdo con los criterios marcados por la Ley de Coordinación Fiscal y por la leyes de coordinación hacendaria locales. Las participaciones que corresponden a cada estado se derivan de 11 fondos constituidos a nivel federal que provienen de distintos ingresos e impuestos federales algunos de los cuales provienen de la denominada Recaudación Federal Participable(RFP)<sup>6</sup>. A pesar de la notable ventaja de que las participaciones son calculadas y distribuidas con criterios técnicos permanentes que dan certeza de su obtención debe considerarse que su monto está en función del nivel de recaudación que obtenga el Gobierno Federal en los rubros que la integran; esto significa que, en caso de que la recaudación sea mayor de lo programado, las participaciones a estados y municipios también se incrementarán o bien en caso de caer la recaudación también caen las participaciones. Los efectos de la baja o alta recaudación son casi inmediatos ya que las participaciones se pagan con base en la recaudación del mes inmediato anterior. Otro aspecto de gran importancia es que los Estados y municipios pueden disponer de las participaciones para ejercerlas en los rubros que libremente decidan.

Las aportaciones Federales también provienen de la RFP pero se asignan con criterios distintos (también técnicamente establecidos y permanentes). La principal diferencia es que los recursos de las aportaciones están etiquetados, es decir, sólo se pueden dispensar en los rubros que la misma Ley de Coordinación fiscal marca. Las aportaciones las reciben tanto estados como municipios<sup>7</sup> (quedando los estados como intermediarios) y –al igual que las participaciones- en los presupuestos estatales y municipales se estiman sus montos que

---

<sup>6</sup> Recaudación Federal Participable (RFP) se refiere a la recaudación que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos (SHCP 2009).

<sup>7</sup> En estricto sentido los estados reciben primero estos recursos y luego son distribuidos a los municipios. En el Estado de Zacatecas los criterios estatales de distribución de participaciones y aportaciones – coherentes con las normativas federales – se establecen en la Ley de Coordinación Hacendaria para el estado de Zacatecas y sus municipios.

variaran a lo largo del año de acuerdo con la recaudación federal y la ministración que realice la SHCP a los estados. Las aportaciones federales las constituyen 8 distintos fondos de los cuales el Fondo III, en su vertiente de Fondo de aportaciones para la infraestructura social municipal (FISM), y el Fondo IV, Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTADEMUN), son los más importantes para los municipios. En tanto que el Fondo III debe ser invertido en infraestructura básica (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) el fondo IV debe asignarse a solventar gastos sustanciales de los municipios como la seguridad pública, los servicios de agua y gastos financieros aunque también puede destinarse a obra pública en infraestructura básica.

Además de los ingresos propios, las participaciones y las aportaciones, los municipios pueden establecer convenios con los Estados para coinvertir en rubros de gasto relacionados con el desarrollo social. Mediante estos convenios los municipios reciben recursos provenientes del presupuesto asignado al ejecutivo estatal<sup>8</sup> para fines y programa específicos. Los municipios también pueden participar de programas federales así como de asignaciones para la operación de los sistemas de agua potable y alcantarillado.

Por último los municipios pueden disponer de recursos mediante la contratación de empréstitos en la banca comercial y con las instituciones de financiamiento oficiales o bien de créditos otorgados por los mismos gobiernos estatales.

La estructura real de los ingresos de algunos municipios seleccionados (6) del estado de zacatecas se presenta en la Tabla 1. Como se verá la dependencia de los recursos externos – provenientes de participaciones y aportaciones - es muy alta (cercana al 75%). Lo anterior pone en juego la autonomía financiera de los municipios<sup>9</sup>. Su vulnerabilidad se hace evidente si consideramos escenarios de recaudación crítica tanto a nivel federal como a nivel local.

---

<sup>8</sup> En el caso de Zacatecas los recursos de este tipo de convenios provienen de recursos del denominado Ramo 20 del presupuesto de egresos estatal.

<sup>9</sup> Aunque aquí se presenta sólo una muestra de 6 municipios no existe razón para tener la expectativa de que algún municipio zacatecano no sufra la misma dependencia externa.

**TABLA 1**

**ESTRUCTURA DE INGRESOS MUNICIPALES EN 2008**

TIPO DE INGRESO	MUNICIPIO						
	FRESNILLO	JALPA	MIGUEL AUZA	JUAN ALDAMA	OJOCALIENTE	APOZOL *	GUADALUPE **
INGRESOS PROPIOS	7.43	16.31	12.29	23.49	9.54	20.52	17.35
PARTICIPACIONES	30.45	32.17	45.88	45.25	38.33	55.36	36.07
APORTACIONES FEDERALES	28.69	19.57	36.09	30.11	35.15	19.77	21.16
OTROS PROGRAMAS Y CONVENIOS DE DESARROLLO SOCIAL	26.03	23.88	2.07	0.19	14.65	0	18.43
DEUDA PUBLICA	0	2.97	2.58	0	1	0	6.99
RECURSOS PARA AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO	7.4	5.11	1.09	0.96	1.33	4.35	0
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100

\*Correspondiente a lo reportado en Marzo de 2008.

\*\*Correspondiente a lo reportado en noviembre de 2008.

Los demás municipios la información corresponde al ejercicio fiscal 2008.

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes de Cuenta Publica publicados en las páginas de transparencia de cada municipio.

Los ingresos municipales se ejercen en distintos destinos. El principal de ellos es el gasto corriente que implica fundamentalmente el pago de la nomina y los servicios del municipio. Según la Tabla 2 el gasto corriente podría constituir alrededor del 58 % del gasto total municipal. Luego el gasto en obra pública participa en un 10 % seguido de los gastos en etiquetados por las aportaciones 24 % y otros programas y convenios 8%.

**TABLA 2**

**ESTRUCTURA DE EGRESOS MUNICIPALES EN 2008**

**SELECCIÓN DE MUNICIPIOS DEL ESTADO DE ZACATECAS**

TIPO DE EGRESOS	PARTICIPACION PORCENTUAL DE CADA TIPO DE EGRESOS							
	FRESNILLO	JALPA	MIGUEL AUZA	JUAN ALDAMA	OJOCALIENTE	APOZOL	GUADALUPE	VETAGRANDE
GASTO CORRIENTE Y DEUDA PUBLICA	50.82	56.23	57.9	58.72	54.78	68.45	60.85	59.05
OBRA PÚBLICA	18.61	3.89	8.23	14.62	6.95	8.48	10.58	5.94
OTROS PROGRAMAS Y CONV DE DES. SOC.	1.32	15.46	0	0.19	9.59	0.43	14.87	20.24
OBRAS FINANCIADAS CON RECURSOS DEL RAMO 33	29.25	24.42	33.87	26.47	28.68	22.64	13.7	14.77
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100
AÑO DE REFERENCIA DE LA INFORMACION FINANCIERA	2005	2005	2006	2006	2005	2006	2006	2006

Fuente: Elaboración propia en base a los decretos de aprobación de las cuentas públicas municipales (varios años). Legislatura del Estado de Zacatecas.

Las estructuras de gasto final de los municipios implican que sólo una fracción del ejercicio del gasto estaría sujeto a las formulas de PS antes mencionadas: los gastos provenientes

del Fondo III y algunos del Fondo IV, la obra pública con recursos propios, los convenios con el gobierno estatal (obligados a constituir comités de participación social y comités de obra) y los programas del gobierno federal que habitualmente tienen esquemas de contraloría social manifiestos en comités de beneficiarios. En general se puede establecer que sólo un 40% del gasto municipal estaría sujeto a esquemas de PS en su planeación y seguimiento (ver Tabla 2).

En virtud de lo anterior es posible argumentar que la PS a nivel municipal es dependiente de la actividad pública, en especial de las acciones de construcción de obra pública. Si los recursos para obra pública en infraestructura municipal son escasos o nulos la PS no se activa en los esquemas orgánicos. En sencillas palabras: *si no hay presupuesto para obra pública no hay escenarios para participar disponibles para la mayoría de la población*. Esa dependencia se puede ligar a las observaciones de Nuria Cunill (1995) cuando afirma que las instancias orgánicas de PS tienden a limitar las modalidades y los ámbitos en que los ciudadanos y/o organizaciones sociales pueden participar. En el esquema municipal es evidente que las oportunidades de PS se pueden ver limitadas por la inexistencia o por la suspensión de la acción pública y lo que es más importante: que no existen esquemas de participación social para la priorización de la acción municipal ante escenarios de recursos reducidos.

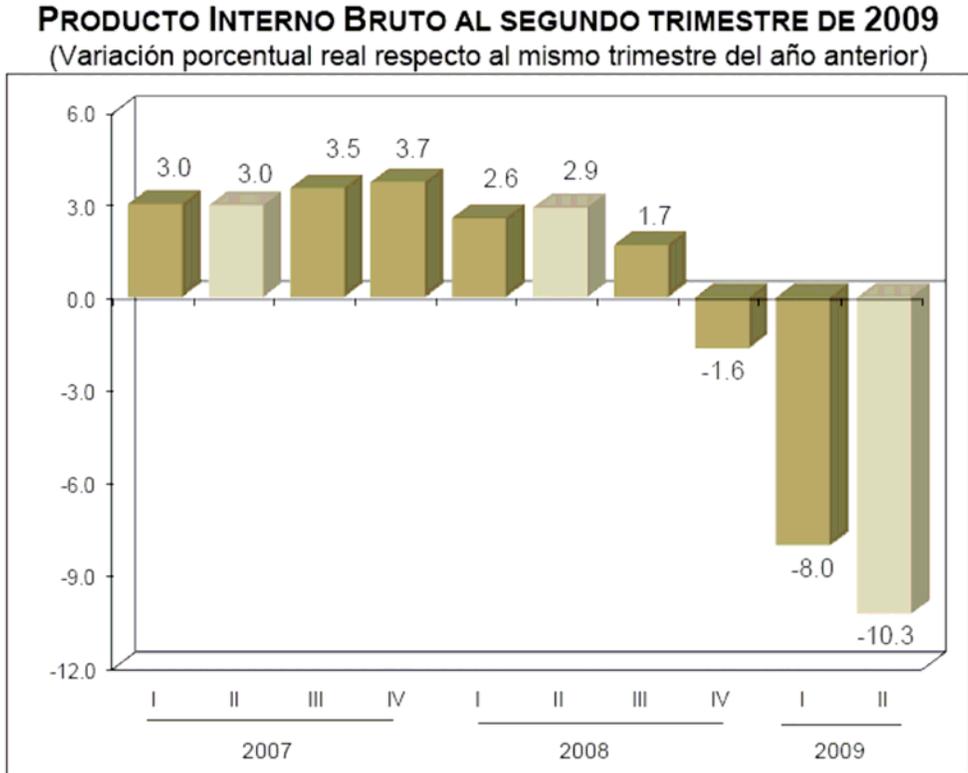
## LOS EFECTOS EN LA HACIENDA MUNICIPAL DE LA ACTUAL CRISIS ECONÓMICA.

Una vez establecida la dependencia financiera de los municipios del Estado de Zacatecas es posible ahora analizar el impacto que la actual crisis económica tiene en la acción municipal. Aunque la crisis actual podía identificarse desde principios del año 2007, los signos inequívocos de retracción económica a nivel internacional se registraron hasta enero de 2008 y se intensificaron en octubre pasado con la caída del PIB estadounidense y los índices bursátiles. La dependencia sustancial de la economía mexicana de las exportaciones manufactureras y petroleras dirigidas hacia los Estados Unidos hace que la economía mexicana sea vulnerable. A pesar de que las autoridades hacendarias previeron que la crisis mundial provocaría en México sólo un “catarro” dada su fortaleza y las acciones “prudentes” y “acertadas” de su gobierno, la caída de la actividad económica ha sido brutal. Durante 2008 el ritmo de la producción de valor agregado disminuyó desde el tercer bimestre y terminó reportando un crecimiento anual real de sólo 1.3%. Para 2009 el asunto ha sido crítico. La Gráfica 1 muestra la caída real del Producto Interno Bruto Mexicano durante los

últimos 10 trimestres y en ella se observa que en el segundo bimestre el valor real del PIB disminuyó un 10.3% respecto del mismo periodo del año anterior. Un descenso no registrado en décadas. El decrecimiento acumulado en el primer semestre del año fue de 9% (INEGI, 2009) provocado principalmente por la caída de la producción manufacturera y por la disminución de los ingresos petroleros. Ambas actividades ligadas sustancialmente a la actividad económica internacional. El periodo de emergencia sanitaria de abril y mayo provocado por la aparición y extensión del virus H1N1 contribuyó sustancialmente al derrumbe de la actividad económica pues provocó caídas en el consumo nacional que impactaron el comercio y los servicios de transporte y educación, actividades relacionadas con el mercado interno.

Este contexto de recesión económica internacional y nacional lógicamente ha afectado la recaudación de impuestos a todos los niveles ya que, como se sabe, las contribuciones están ligadas a la actividad económica a través del consumo, de los ingresos empresariales y salariales, del uso de servicios públicos, etc.

**Gráfica 1.**



Fuente: Comunicado de prensa 232/09 de INEGI consultado en [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)

Centrándose en el nivel federal, gran parte de las contribuciones que integran la RFP han disminuido por la caída de la producción durante el presente año. Con ello se afecta

directamente a los estados y municipios al suponer reducciones también de las participaciones y de las aportaciones sustentadas en la RFP. De acuerdo con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP, 2009) y un estudio preparado para la Cámara de Diputados (Tépach, 2009) la RFP de enero a junio del presente año había caído respecto de 2008 en un 22.4% nominalmente y un 26.9 % en términos reales. Los rubros no petroleros de esta recaudación habían disminuido un 11.7 % en pesos corrientes (16.8% real) en tanto que los petroleros un 49.2 % (52.1% real).

Estos datos plantean un escenario difícil para los estados y en especial para los municipios mexicanos. Ya que de entrada la bolsa participable se redujo al 75% de la obtenida el año anterior para el primer semestre del presente año.

Si se compara la estimación hecha por parte de la SHCP de los ingresos participables con la obtenida realmente en el semestre entonces la caída es del 16.6%, esto significa que se recaudó un sexto menos de partidas participables que lo esperado por las autoridades en el Presupuesto del Ejecutivo Federal.

Las participaciones y aportaciones que se distribuyen en el estado de Zacatecas han tenido comportamientos diferenciados. La Tabla 3 muestra las diferencias entre las estimaciones de aportaciones y participaciones para el estado de Zacatecas y su ministración efectiva por parte de la SHCP. Como se puede observar las aportaciones federales (Ramo 33) en lugar de disminuir han sido levemente superiores a las programadas y los fondos de particular influencia en los municipios (III y IV) han sido distribuidos conforme lo programado a pesar de las disminuciones en la recaudación federal. Esto significa que el Gobierno federal ha privilegiado el pago de estos fondos debido a su impacto en la infraestructura básica, en las actividades esenciales de desarrollo social (educación por ejemplo) y en la seguridad de estados y municipios.

Asunto distinto es el de las participaciones ya que de enero a junio cayeron un 19.5%. Lo que implica una significativa reducción de los recursos que los municipios utilizan a su criterio y que en general se destinan para sufragar el gasto corriente. También estos recursos, en conjunción con los recursos propios, sirven para financiar el programa de obra pública no cubierto por el FISM o el Fondo IV. De forma que la disminución de las participaciones afecta una parte de las obras que se hacen mediante esquemas de PS.

TABLA 3				
PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES MINISTRADAS AL ESTADO DE ZACATECAS				
Enero-Junio 2009 (Millones de pesos)				
CONCEPTO		Programado	Pagado Real	Diferencia %
Participaciones totales (Ramo 28) *		3073.05	2472.5	-19.5
Aportaciones (Ramo 33)		3738.79	3989.3	6.7
Fondo III		458.66	458.7	0
FISM**		403.07	n.d.	n.d.
Fondo IV		264.3	264.3	0

n.d.: no disponible.

\* Las participaciones totales son consolidadas pues incluyen todos los fondos e incentivos normados.

\*\*De acuerdo a las asignaciones totales del Fondo III (Fondo para el estado y para el municipio) se estima que el pago del FISM ha sido conforme lo programado.

Fuentes: Programado: Acuerdo de Calendarización de Ramo 28 y Ramo 33, DOF 19/12/2008; Pagado real: Estadísticas oportunas de finanzas públicas de la SHCP, [http://www.apartados.hacienda.gob.mx/estadisticas\\_oportunas/esp/index.html](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/estadisticas_oportunas/esp/index.html)

Se puede prever que no se ha visto afectada la constitución y actuación de los comités de PS constituidos para obras financiadas con aportaciones federales, ya que en el papel no hay tal reducción de recursos. Pero es posible cuestionarse sobre si existen obras y acciones cubiertas por las participaciones y que sí se hayan afectado. En especial aquellas acciones que combinan recursos de diferentes orígenes incluido el Fondo III. Lo que sí es posible anticipar es que la PS en aquellas acciones y obras financiadas con recursos municipales propios y con participaciones ha sido afectada en distinta medida.

## DESCRIPCIÓN DE LA INVESTIGACIÓN EN CURSO.

A partir de los marcos analíticos sobre la PS expuestos en la primera sección de esta ponencia es posible abordar la problemática de los esquemas de PS municipales en escenarios en que la obra pública es escasa, se cancela o se suspende debido a problemas relacionados con la disminución de los ingresos del municipio.

Con el fin de determinar las afectaciones que en la PS a nivel municipal han tenido las reducciones de recursos por parte de los municipios se inició una investigación que tiene la pretensión de responder a cuestionamientos como estos: ¿Cómo afecta la suspensión o cancelación de las obras y/o acciones municipales a las intenciones de participación de los

comités de PS y de Obra? ¿Qué recursos necesarios para la participación son fortalecidos o debilitados en estas circunstancias? ¿Cómo es que las autoridades municipales han priorizado los destinos de sus recursos en circunstancias de estrechez presupuestal? ¿Existe algún esquema de PS que intervenga en tales decisiones o es sólo el criterio de la autoridad el que priva?

El acercamiento al objeto de estudio es aun exploratorio y las herramientas metodológicas son de corte cualitativo en virtud de las características de la información a recabar y de las restricciones para obtener datos de los informantes adecuados. La investigación arrancó con la recopilación y el análisis de datos secundarios sobre el problema objetivo.

En segundo lugar se seleccionaron 3 municipios cuyo perfil de ingresos y gastos fuera distinto, con el ánimo de observar dependencias diferentes de los recursos externos y prioridades de acción distintas. Se seleccionaron los municipios de Fresnillo, Guadalupe y Vetagrande.

En cada municipio se viene trabajando en 2 planos:

a) Por un lado mediante entrevistas semiestructuradas a las autoridades municipales (Tesorero municipal o Director de obras públicas o Director de Desarrollo económico y social) se obtiene información y opiniones sobre temas como:

- Ingresos percibidos a junio de 2009 por rubros.
- Afectaciones presupuestales y ajustes en gastos.
- Criterios y procesos de priorización de la acción pública.
- Experiencia de trabajo con comités y/o consejos.
- Opinión sobre la PS en circunstancias de recortes presupuestales.

b) En un segundo frente, de cada municipio se han seleccionado a dos integrantes ciudadanos de los siguientes mecanismos de PS: COPLADEMUN, CODEMUN, un Comité de PS y un Comité de obra. En total se realizarán 24 entrevistas semiestructuradas a ciudadanos que participan en estas instancias. Se prevé finalizar esta actividad en septiembre de 2009. A estos ciudadanos participantes se les cuestiona sobre algunos de estos aspectos:

- Mecanismos de su inclusión en el consejo o comité.
- Conocimiento de su tarea dentro del consejo o comité.
- Opinión sobre la importancia de la PS a nivel municipal.
- Reacciones del consejo o comité ante los efectos de la reducción de recursos.
- Reacciones del consejo o comité ante el retraso, la suspensión o cancelación de la obra.

- Requerimientos del consejo o comité para practicar y/o ampliar la PS.
- Desarrollo de los consejos o comités como Sujetos sociales.
- Limitaciones y expectativas del Mecanismo de PS.

Así mismo se realizará observación participante en caso de coincidir en alguna reunión de los Consejos y comités.

Luego de terminar con la fase de recopilación de información se efectuará un análisis cualitativo que, a través de la estructuración de categorías basadas en los tópicos de la entrevista, permita dilucidar las limitaciones y potenciales de la PS en mecanismos orgánicos como los analizados. Para presentar finalmente los resultados en diferentes foros y congresos.

#### HALLAZGOS PRELIMINARES.

La reducción de los recursos municipales durante el primer semestre del año ha sido sustancial como ya se describió más arriba. Sin embargo el tratamiento de cada origen de recursos ha sido distinto. Mientras que las aportaciones han sido recibidas prácticamente en su totalidad por los municipios seleccionados, los ingresos propios y las participaciones han caído significativamente. Sin embargo en tanto que la reducción de los ingresos propios se toma y acepta con certeza, la reducción de las participaciones es motivo de incertidumbre importante. La escasez de información es evidente ya que los montos reales a recibir como participaciones se conocen “casi hasta que te llegan”. La dependencia de estos recursos - que representan casi el 35% de los ingresos para los municipios seleccionados – hace que una disminución cercana al 20%<sup>10</sup> de ellos repercuta en los gastos corrientes de manera sustancial. En este escenario se ha privilegiado el pago de sueldos y salarios a los trabajadores, la continuación de obras consideradas prioritarias y el pago a proveedores importantes. Las reducciones aplicadas han sido principalmente en combustible y gastos de representación de los presidentes. La movilidad y la comunicación de los funcionarios públicos también se han visto afectadas. Aunque no es el caso de los tres municipios estudiados, se conoce por versiones periodísticas que existen municipios que tienen dificultades hasta para pagar la nómina.

Es importante destacar que la ineficiencia o la falta de prevención en el manejo de los recursos puede ser la causa de mayores niveles de afectación al erario municipal. Existen

---

<sup>10</sup> El porcentaje de disminución de las participaciones calculado en la Tabla 3 se confirmó en las entrevistas y por varias notas de periódicos locales en los que los presidentes municipales ha externado su problemática al respecto.

algunos casos en que los municipios han llegado a situaciones financieras críticas<sup>11</sup>. Los municipios observados han aplicado programas de austeridad y están evitando el endeudamiento a toda costa. El nivel de los servicios que otorgan los municipios no se ha visto afectado aun.

Sin embargo algunos programas y acciones sociales financiadas con recursos propios sí se han afectado: Programas municipales relacionados con subsidios a adultos mayores, con el mantenimiento urbano y con acciones de financiamiento bipartito o tripartito concertadas con otros órdenes de gobierno en donde el municipio no ha podido dar su aportación (v.g. Programa peso a peso con el que se les otorga material de construcción a personas de escasos recursos).

Un efecto importante de estas restricciones ha sido la integración de los presidentes municipales en grupos de apoyo y presión hacia las autoridades estatales y Federales. Esta unificación para solicitar apoyo comenzó por la afiliación partidista de los presidentes municipales (Presidentes de afiliación Priista) pero luego se generalizó. De forma tal que se ha obligado a las autoridades Estatales a presionar a la federación para la asignación de recursos extraordinarios. Por lo pronto el gobierno estatal planea adelantar recursos a los municipios provenientes de otros fondos federales asignados al Estado.

En el proceso de priorización no han intervenido los mecanismos de PS observados, las decisiones se han tomado por el ejecutivo municipal y su equipo de trabajo respaldados casi siempre por el cabildo. Se plantea en todo caso informar de cambios a los COPLADEMUN y a los CODEMUN.

Por otro lado las primeras impresiones de los miembros de comités de obra son de incertidumbre, desánimo y frustración. Como es lógico tampoco fluye mucha información hacia los comités de obra sobre las razones de suspensión o retraso de las obras o sobre su futura reanudación. Esta falta de información hacia los ciudadanos que participan puede ser una limitante fundamental en el fomento de la PS por estos mecanismos. Por otro lado el interés en la supervisión física y, sobre todo, financiera de las obras se ve disminuida por la interrupción de actividades de edificación, mantenimiento, etc.

## A MANERA DE CONCLUSIÓN

En primera instancia se observa que la PS no es considerada como indispensable para la priorización de los recursos con los que cuenta el municipio. Esta tarea se hace sólo en

---

<sup>11</sup> Es el caso del Municipio de Jiménez del Teúl que en virtud de la reducción de sus ingresos ha comenzado a despedir personal de la dirección de obras públicas. "Recortan personal en Jiménez del Teúl". Periódico El Diario NTR Zacatecas, 20 de agosto de 2009.

momentos de planificación. Se cree que es facultad y obligación del ejecutivo municipal hacer los ajustes que la ejecución requiera y que la PS solo se ha de dar en los términos que existen actualmente y que están regulados. Se perfila en general la confirmación de la hipótesis de que la PS conformada orgánicamente es restrictiva y que es orientada hacia fines funcionales a las autoridades.

## Bibliografía

Colom González, F., & Mas Torres, S. (1988). Críticas y alternativas a la Democracia representativa: entorno al pensamiento político de Claus Offe. En J. González, & F. Quezada (Edits.), *Teorías de la democracia* (págs. 227-266). Barcelona: Anthropos.

Cunill Grau, N. (2006). Espacios públicos no estatales para mejorar la calidad de las políticas públicas. Una visión sobre América Latina. En E. Isunza Vera, & J. A. Olvera, *Democratización, Rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social* (págs. 167-191). México: CIESAS-UV-MAPORRÚA.

Cunill, N. (1999). ¿Mercantilización y neoclientelismo o reconstrucción de la Administración Pública? *Nueva Sociedad* (160), Documento consultado el 06/09/2004 en [www.nuevasoc.org.ve/n160/ens.htm](http://www.nuevasoc.org.ve/n160/ens.htm).

Cunill, N. (1995). La rearticulación de las relaciones Estado sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos. *Reforma y Democracia. Revista del CLAD*. (4), 1-20.

Cunill, N. (2000). Responsabilización por el Control social. En CLAD, *Responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana* (págs. 269-328). Buenos Aires: CLAD-BID-EUDEBA.

Font, J., Blanco, I., Gomá, R., & Jarque, M. (2000). Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica. *Documentos de debate del CLAD*, No. 6, Documento consultado en <http://www.clad.org.ve/docclas.html> el día 6 de junio de 2007.

INEGI, Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2009). Banco de Información económica y comunicados de prensa. <http://www.inegi.gob.mx>

Muñoz, B. (2004). *Sobre algunas causas de la quiebra de la democracia participativa*. Recuperado el 19 de dic de 2007, de Nomadas. Revista crítica de ciencias sociales y jurídicas.no.9. Enero-Junio.: <http://www.ucm.es/info/nomadas/>

- Natal, A. (2002). Participación ciudadana y administración del desarrollo. Análisis histórico de la participación en el contexto de la ayuda internacional. *Documentos de discusión sobre el tercer sector. El colegio Mexiquense A.C.* (no. 20).
- Presidencia municipal de Zacatecas (2009). Página web de la presidencia. <http://www.capitalzacatecas.gob.mx> consultado 15/marzo/2009.
- Rubio Carracedo, J. (1994). Democracia mínima. El paradigma democrático. *Doxa: cuadernos de filosofía y derecho*, vol.1 (no. 15-16), 199-226.
- Sartori, G. (1997). *¿Qué es la democracia?* México: Nueva Imagen.
- SHCP. Secretaria de Hacienda y Crédito Público. (2009). Estadísticas oportunas de finanzas públicas, consultas diversas en la página [http://www.apartados.hacienda.gob.mx/estadisticas\\_oportunas/esp/index.html](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/estadisticas_oportunas/esp/index.html)
- Tépach M., R. (2009). Las participaciones y aportaciones Federales pagadas a las entidades Federativas de México en enero junio del 2009". México: Centro de documentación, información y análisis de la Cámara de Diputados.
- Utzig, J. E. (2001). Orcamento participativo de Porto Alegre: uma discussau à luz do principio da legitimidade democrática e do criterio de performance governamental. En N. Araujo, & S. Martín, *Competitividade e desenvolvimento atores e institucoes locais. Trabalho e sociedade.* (págs. 429-490). Sao Paulo: SENAC.
- Ziccardi, A. (2004). Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito Local. En A. Ziccardi, *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local.* (págs. 245-271). México: IIS-UNAM, COMECSO, INDESOL.