



COLEGIO DE POSTGRADUADOS

INSTITUCIÓN DE ENSEÑANZA E INVESTIGACIÓN EN CIENCIAS AGRÍCOLAS

CAMPUS PUEBLA

POSTGRADO EN GESTIÓN DEL DESARROLLO SOCIAL

MODELO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA LA APLICACIÓN DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL

MIGUEL ÁNGEL SOLÍS HERNÁNDEZ

TESINA

PRESENTADA COMO REQUISITO PARCIAL
PARA OBTENER EL GRADO DE

MAESTRÍA PROFESIONALIZANTE

PUEBLA, PUEBLA

2021

La presente tesina, titulada: **Modelo de Participación Ciudadana para la aplicación del Fondo para la Infraestructura Social**, realizada por el alumno: **Miguel Ángel Solís Hernández**, bajo la dirección del Consejo Particular indicado, ha sido aprobada por el mismo y aceptada como requisito parcial para obtener el grado de:

MAESTRÍA PROFESIONALIZANTE
GESTIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

CONSEJO PARTICULAR

CONSEJERO:

DR. JOSÉ REGALADO LÓPEZ

ASESOR:

DR. NICOLÁS PÉREZ RAMÍREZ

ASESOR:

DR. JOSÉ ARTURO MÉNDEZ ESPINOZA

ASESOR:

DR. JAVIER RAMÍREZ JUÁREZ

Puebla, Puebla, México, 10 de junio 2021

MODELO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA LA APLICACIÓN DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL

**Miguel Ángel Solís Hernández, MPGDS
Colegio de Postgraduados, 2021**

El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), forma parte del Ramo 33, la cual es una política social en México creada a mediados de los noventas, que tiene como objetivo el financiamiento de obras, acciones sociales básicas e inversiones que beneficien directamente a población en pobreza extrema, en localidades con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social, y en las zonas de atención prioritaria.

Lo que hace especial al FAIS de los demás fondos del Ramo 33 es que incorpora el componente de la participación ciudadana como eje de la operación del fondo. Si bien la importancia en la operación de este fondo se centra en un objetivo, el cual es abatir los niveles de rezago en la cobertura de servicios públicos básicos en una escala municipal, se establece un mandato legal muy claro según el cual todo proceso de construcción de infraestructura local financiada por el FAIS debe pasar por la participación de los ciudadanos el cual permita una definición más precisa de sus necesidades.

Palabras Clave: *Pobreza, Desarrollo, Política Social, Rezago Social, Obras*

MODEL OF CITIZEN PARTICIPATION FOR THE APPLICATION IN THE SOCIAL INFRASTRUCTURE CONTRIBUTION FUND

**Miguel Ángel Solís Hernández, MPGDS
Colegio de Postgraduados, 2021**

The Contribution Fund for Social Infrastructure (FAIS) is part of Ramo 33, a social policy in Mexico created in the mid-nineties, aims to finance construction, basic social actions, and investment that directly benefit populations in extreme poverty in places where social support is lacking to a high or very high degree, in accordance with the provisions of the General Law of Social Development, and in priority attention areas.

What makes the FAIS special among the other funds in Ramo 33 is that it incorporates citizen participation as the central component of the fund's operation. Although the importance in the operation of this fund is centered on one objective, to improve the coverage of basic public services on a municipal scale, a very clear legal mandate is established in which all local infrastructure construction processes that are financed by FAIS must proceed with the participation of citizens, which permits a more precise definition of their needs.

Key Words: *Poverty, Development, Social Policy, Social Lag*

DEDICATORIA

A mis padres y hermano que siempre han estado presente en todos mis logros.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco primeramente a mi consejero de tesina al Dr. José Regalado López, por su paciencia, apoyo, dedicación, conocimiento en este proceso académico, así como a mi consejo los Doctores Nicolás Pérez, José Arturo Méndez y Javier Juárez.

Al Colegio de Postgraduados Campus Puebla por la oportunidad brindada de pertenecer a este centro de estudios.

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología por el apoyo financiero.

A mi familia por todo su apoyo brindado.

A mis amigos de generación Aglaé, Lol-Be, Priscila, Gaby, Dulce y Manuel, así como a los que compartieron conmigo esta etapa de mi vida Karla, Daniela, Irazu, Carlos y Jaime.

CONTENIDO

	Página
INTRODUCCIÓN	1
I. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN, OBJETIVOS E HIPÓTESIS	3
1.1. Problema de investigación	3
1.2. Objetivos	5
1.2.1. Objetivo general	5
1.2.2. Objetivos específicos	5
1.3. Hipótesis	6
II. MARCO TEÓRICO	7
2.1. ¿Qué es política?	7
2.2. ¿Qué son políticas públicas?	8
2.3. Participación ciudadana	9
2.4. Participación ciudadana en México	12
2.5. Mecanismos de participación	14
2.6. Política social	16
2.7. Política social en México	17
III. MARCO DE REFERENCIA	21
3.1. Ramo 33	21
3.2. Fondo de Aportaciones de Infraestructura Social (FAIS).....	25
3.2.1. Estructura del FAIS	26
3.2.2. Distribución y aplicación del FAIS	28
3.3. Participación ciudadana en el FAIS	30
3.3.1. Consejos de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN)	31
3.3.2. Comités de Participación Social (CPS)	33
IV. MARCO CONTEXTUAL	35
4.1. Ubicación geográfica	36
4.2. Uso de suelo	37

4.3. Hidrografía	37
4.4. Organización política	38
4.5. Aspectos sociodemográficos	39
4.6. Actividades económicas	41
4.7. Percepción ciudadana con relación a los servicios del gobierno municipal	43
V. METODOLOGÍA	45
5.1. Enfoque y tipo de investigación	45
5.2. Instrumento de investigación	46
VI. RESULTADOS Y DISCUSIÓN	48
6.1. Perfil de los integrantes del COPLADEMUN	48
6.2. Conocimiento del COPLADEMUN	49
6.3. Conocimiento del FAIS y FISM	54
6.4. Participación ciudadana en Calpan	54
VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	57
BIBLIOGRAFÍA	58
ANEXOS	63

LISTA DE TABLAS

	Página
Tabla 1. Indicadores de carencia social en México, estado de Puebla y municipio de Calpan	40
Tabla 2. Actividades económicas que se realizan en el municipio de Calpan	42
Tabla 3. Principales cultivos y superficie sembrada en el municipio de Calpan	43

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Distribución del FAIS	27
Figura 2. Organigrama del COPLADEMUN	33
Figura 3. Organigrama del Comité de Participación Social	34
Figura 4. Mapa de Calpan, Puebla, México	36
Figura 5. Uso de suelo y vegetación del municipio de Calpan, Puebla	38

LISTA DE GRÁFICAS

Gráfica 1. Distribución del RAMO 33 para el 2020	25
Gráfica 2. Aportación del FAIS para el estado de Puebla 1998-2018	27
Gráfica 3. Porcentaje de la población total según grupos de edad	41
Gráfica 4. Edad de los integrantes del COPLADEMUN	47
Gráfica 5. Nivel de escolaridad de los integrantes del COPLADEMUN	49
Gráfica 6. Sexo de los integrantes del COPLADEMUN	49

LISTA DE SIGLAS

AGEB: Área Geoestadística Básica

CEPF: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión

CONAPO: Consejo Nacional de Población

CONEVAL: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

COPLADEMUN: Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal

COPLADEP: Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla

CPS: Comité de Participación Social

FAEB: Fondo de Aportaciones para la Educación Básica

FAFEF: Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entendidas Federativas

FAETA: Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos

FAIS: Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social

FAM: Fondo de Aportaciones Múltiples

FASSA: Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud

FASP: Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los estados y el Distrito Federal

FISMDF: Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal

FISE: Fondo de Infraestructura Social para las Entidades

FORTAMUNDF: Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal

IDH: Índice de Desarrollo Humano

IM: Índice de Marginación

INEGI: Instituto Nacional de Estadística y Geografía

INAFED: Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal

IRS: Índice de Rezago Social

LDS: Ley de Desarrollo Social

LCF: Ley de Coordinación Fiscal

MAP: Microrregión de Atención Prioritaria

OSC: Organizaciones de la Sociedad Civil

PEF: Presupuesto de Egresos de la Federación

PNUD: Programa de Desarrollo de Naciones Unidas para el Desarrollo

SHCP: Secretaria de Hacienda y Crédito Público

SIAP: Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera

ZAP: Zona de Atención Prioritaria

INTRODUCCIÓN

Desde el punto de vista del desarrollo, la participación ciudadana es importante para lograr políticas que puedan consolidarse en acciones para el beneficio de las personas en situación de rezago social; a veces se concibe como una mejora en la calidad de vida en general de la población de un territorio específico. En este tenor, el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), como instrumento financiero, forma parte de una política social diseñada por el gobierno federal para canalizar recursos financieros a obras de carácter social, buscando reducir los desequilibrios en el ámbito municipal. El Fondo en cuestión, fue creada a mediados de los noventa, la cual tiene como objetivo, financiar obras acciones e inversiones que contribuyan a mejorar la calidad de vida de la población marginada en el país. Este fondo contempla la participación de las personas en los territorios beneficiados con la finalidad de influir en la correcta gestión y aplicación de los recursos asignados, contribuyendo de esta manera a mejorar la gestión de la política social y en la calidad de vida de los ciudadanos, reduciendo la brecha de rezago social a partir de obras de infraestructura básica.

En este marco, la presente investigación propone analizar la relación existente entre el funcionamiento del (FAIS) y la población beneficiaria, en cuanto a la toma de decisiones para identificar el modelo de funcionamiento desde el ámbito municipal, considerando las instancias creadas a partir de la normatividad para la aplicación y gestión de los recursos financieros que provienen del fondo, estos son: el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN), y las instancias de participación en forma de Comité de Participación Ciudadana (CPS) creadas en el ámbito local, por el actual

gobierno, buscando una mejora en el seguimiento de las obras aprobadas por el Cabildo municipal.

La estructura del documento se integró de la siguiente manera. En el primer capítulo se abordaron los conceptos de política, política pública y como éstos se vinculan con la participación ciudadana. En el segundo capítulo trata de los antecedentes que ha tenido la política social en México, la creación del Ramo 33 y la importancia que tiene los recursos financieros del (FAIS) y su aplicación para el desarrollo de la infraestructura social básica, para disminuir los índices de rezago social que se enfrenta el país. Considerando que el tema clave en este trabajo, es la participación ciudadana en el marco de la política pública, entonces, considerando este marco, se explicará la función del Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLEADME) para la gestión del fondo y las nuevas estrategias que el Comité de Participación Social (CPS) utilizará en el marco de la nueva reglamentación del fondo.

I. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN, OBJETIVOS E HIPÓTESIS

1.1. Problema de investigación

El crecimiento de la pobreza y la exclusión social en el ámbito mundial han estimulado debates que ha profundizado en la conciencia de los diferentes sectores de la sociedad para plantear cambios en la política social. A través de la historia, la política social ha tenido diferentes concepciones, Cardozo (2005) señala que en México

“la política social muestra tres etapas claramente definidas; la primera corresponde al periodo posrevolucionario; la segunda a partir de la década de los cuarenta y hasta los setenta; la tercera inicia en los ochenta, con la denominada Reforma Política del Estado, resultado del cambio de modelo económico impuesto por el proceso de economía abierta y de la reorientación de la política económica interna derivado del ajuste estructural” (2005).

Siguiendo con el mismo autor y en esta misma línea, señala que “es en esta tercera etapa donde el modelo económico predominante, marcó la pauta para fundamentar el desarrollo social en México considerado como uno de los ejes en materia de política social en México”. Como parte de la política social, a finales de 1997 se crearon un grupo de instrumentos financieros en forma de fondos y que constituyeron el Ramo 33, para canalizar recursos financieros a los estados y municipios, esto, en el marco de una política de descentralización fiscal y administrativa; Esta política en cuestión, buscó mejorar la calidad de vida de la población en materia de salud, educación, seguridad pública, infraestructura social entre otros. En esta esta etapa en la política fiscal, además

de contribuir en la creación del Ramo 33, permitió su inclusión a partir de 1998 en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

A partir de este año la antigua Secretaria de Desarrollo Social, actualmente Secretaria de Bienestar canaliza los recursos financieros del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, con la finalidad de disminuir el rezago social en todos los municipios del país, pero más, en aquellos que presentan rezago social de muy alto y alto. De acuerdo con la Cámara de Diputados (2007) Los recursos que provee este fondo a los estados y municipios, se destinan para:” obras de agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica tanto en salud, como en educación, también para mejoramiento de viviendas, caminos rurales e infraestructura productiva rural”.

Es importante señalar que de los fondos contenidos en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y que integran el Ramo 33, sólo dos son administrados directamente por los municipios, el Fondo de Aportaciones de Infraestructura Social (FAIS) y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF).

El FAIS en el municipio de Calpan en el estado de Puebla, ha destinado recursos financieros de dicho fondo para el desarrollo de diferentes obras de infraestructura con el propósito de reducir el rezago social y, en consecuencia, mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Para fines de carácter operativo, el municipio en cuestión se ubica dentro de la Microrregión de Atención Prioritaria (MAP) Huejotzingo, donde el Colegio de Postgraduados, Campus Puebla desarrolla actividades de investigación, enseñanza y vinculación.

El FAIS es el único fondo que establece en su normatividad para que los estados y municipios, promuevan la participación ciudadana en las comunidades, barrios y grupos en la aplicación de dichos recursos, tema de interés de esta investigación; dado que a pesar de la existencia lineamientos de control y seguimiento de los proyectos a ejecutar con los recursos del fondo; no se evidencian prácticas similares en el establecimiento de mecanismos de promoción de la participación ciudadana para la priorización de dichos proyectos.

Con base a lo anterior se plantea el siguiente interrogante: A nivel del municipio de Calpan, ¿cuál o cuáles son los mecanismos de participación ciudadana que se utilizan para la gestión y aplicación de los recursos financieros provenientes del FAIS?.

1.2. Objetivos

1.2.1. Objetivo general

Determinar los modelos de participación ciudadana en el proceso de gestión y aplicación del Fondo de Infraestructura Social Municipal en el municipio de Calpan, Puebla.

1.2.2. Objetivos específicos

Identificar los modelos de participación ciudadana promovidos para la gestión y aplicación de los recursos del FAIS en el municipio de Calpan, Puebla.

Explorar el proceso de promoción y la participación ciudadana en la integración del Comité de Participación Social con la población de Calpan.

1.3. Hipótesis

Partiendo del hecho que la planeación ha dejado de ser un ejercicio exclusivo del gobierno y dada la necesidad de construir políticas públicas pertinentes y eficientes, hace necesario involucrar diferentes actores sociales, políticos y económicos de los municipios, con el fin de identificar las necesidades de la sociedad y promover la participación que permita potencializar acciones que aseguren el mejoramiento en la calidad de vida y el desarrollo social de las comunidades.

Con base a lo anterior se plantea como hipótesis general que el Fondo de Aportaciones de Infraestructura Social (FAIS) promueve y considera mecanismos de participación ciudadana, para priorizar la inversión de los recursos financieros en propuestas que generan un alto impacto positivo en el desarrollo social en el ámbito local.

II. MARCO TEÓRICO

En lo concerniente a esta investigación, se presentan una serie de conceptos cuyo propósito es focalizar el objetivo de investigación: con el fin de nutrir y orientar la conceptualización adecuada de los términos utilizados en el estudio. Y se relacionan a continuación:

2.1. ¿Qué es política?

El concepto “política” entendido como “policy” no tiene un uso estándar y a menudo proyecta un significado ambiguo (por ejemplo, las definiciones sobre “política” que figuran en diferentes estudios consultados para esta investigación, como fue el caso de (Midgley y otros (2000). Sin embargo, dado que no es el objeto de esta investigación, indagar sobre las diferentes definiciones trazadas a lo largo de la historia y para evitar divagar alrededor del término, se acuñará la conclusión de Dye (1978: 3) de política:

“como aquello: “que los gobiernos eligen hacer o no hacer”. No obstante, este concepto de “política” nos evidencia un desacuerdo o conflicto entre los actores o aspectos ligados al diseño de políticas en un área de actividad determinada. En este sentido “política” es un concepto difícil de representar, a pesar de que es una palabra de uso cotidiano, puede presentarse como un término controvertido, con varias interpretaciones dependiendo por supuesto del enfoque, el ámbito y el tiempo en la historia del ser humano en el que se utilice.

Actualmente la política, se interesa más por los procesos políticos, en donde el Estado ocupa un espacio destacado. La condición política de acuerdo con (Heller & Fehér, 1998)

tiene como premisa “la aceptación de la pluralidad de culturas y discursos, razón por la cual el rechazo por el universalismo político es evidente”. Lo que implica que el Estado pierde protagonismo para cedérselo cada vez a la sociedad.

Dicho esto, el concepto de política” utilizado para este documento es el postulado por Anderson, (1990) en el que se “establece valores de una sociedad para definir determinadas líneas de acción”.

2.2. ¿Qué son las políticas públicas?

De acuerdo a Lahera, (2004), “el estudio de las políticas públicas como disciplina, está conformada por elementos teóricos y prácticos, con características novedosas que, siempre genera inquietudes respecto a la administración pública gubernamental”.

Autores como William Dunn (1994), Aguilar (2010) señalan que

“el análisis de las políticas públicas es tan antiguo como la misma civilización. Sin embargo, en algunos países principalmente Norteamérica, comienzan a valorar la importancia y aportaciones de las políticas públicas a partir de la gran depresión y la primera postguerra. debido a la orientación que tomaron tanto la política en si como la administración pública, constituyen disciplinas cuyo campo de conocimiento podrían considerarse áreas afines al estudio de la política”.

A pesar de la constante evolución del concepto para plantear nuevas decisiones de esta ciencia cada vez más cercanas a la sociedad, actualmente han trascendido definiciones sobre política pública, entre las que pretendo destacar las siguientes:

Para Aguilar (2010) son las “Decisiones del gobierno que, por su carácter público, incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadano electores y contribuyentes”. Mientras que, para Tamayo, Bañón y Castillo y (1997) es el “Conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios”.

Entonces podemos decir que las políticas públicas no solo son percibidas como un programa o una estrategia, sino acciones que el gobierno diseña, implementa y evalúa con la participación de los ciudadanos a una determinada problemática y se le da la calificación de lo público porque es una acción que involucra a la población en la identificación y solución, de esta manera se consigue, atender una problemática identificada. Si bien una parte fundamental de la participación del gobierno en las políticas públicas, consiste en el diseño, gestión y evaluación de las mismas, estas se han convertido en un mecanismo en el cual incorporan no a la sociedad mediante objetivos y acciones para dar respuesta a un problema específico de carácter público, como se mencionó anteriormente. Es así como lo público se sienta sobre palabras como la sociedad civil, la cual se debe integrar activamente a procesos y asuma su implicación en temas políticos.

2.3. Participación ciudadana

De acuerdo Font (2001) la participación ciudadana es

“convertirse uno mismo en parte de una organización. Es decir, significa que nadie puede participar de manera privada para lograr sus propios objetivos, por el contrario, se necesita contar con un grupo de personas para alcanzar metas, sean individuales o colectivas, y por ello la participación es siempre un acto social “

De acuerdo con Rodríguez (2015) La participación ciudadana se define como:

“aquella donde la sociedad posee una injerencia directa con el Estado; asimismo, tiene una visión más amplia de lo público. Esta participación está muy relacionada con el involucramiento de los ciudadanos en la administración pública. Señala que los mecanismos de democracia directa (iniciativa de ley, referéndum, plebiscito y consultas ciudadanas), la revocación de mandato y la cooperación de los ciudadanos en la prestación de servicios o en la elaboración de políticas públicas, son formas de participación ciudadana”.

La participación ciudadana como elemento del desarrollo en general, supone la capacidad de la población para intervenir y transformar aquellos procesos que limitan sus condiciones de vida. Esto constituye la base teórica y empírica sobre la cual se fundamenta el diseño de políticas gubernamentales, cuyo énfasis participativo trata de consolidar un impacto positivo en el bienestar de los ciudadanos.

De acuerdo con Ziccardi (2007) señala que, “para entender el concepto de participación ciudadana, es necesario distinguir otras formas de participación, por ejemplo, se habla de participación social cuando se da una asociación de individuos para el logro de

determinados objetivos”. En esta misma línea Adúriz y Ava, (2006) señalan que “la participación ciudadana no se limita a los procesos electorales y, más que exigir el cumplimiento de derechos, este concepto significa la intervención permanente de los ciudadanos en la vida pública”.

Como se ha venido planteado, la participación ciudadana se define de formas diferentes y está en función del planteamiento ideológico de quién lo haga, en la literatura, también se puede encontrar distintas definiciones de participación ciudadana según el tema o estudio con el que se relacione la discusión. Además, también existen diferentes tipos de participación según las propuestas de diferentes autores.

Es el caso de Ramírez (2015) que señaló a la participación, como “una estrategia orientada a que las acciones de los ciudadanos influyan en el proceso político de toma de decisiones y en sus resultados”.

De acuerdo con Mendoza Hernández y Villarreal (2009), la participación social “es aquella en la cual los individuos pertenecen a asociaciones u organizaciones para defender los intereses de sus integrantes, pero el Estado no es el principal locutor, sino otras instituciones sociales”.

De acuerdo con Cunill (1997) en la participación comunitaria, “los individuos se organizan para hacer frente a las adversidades, o simplemente con el objetivo de lograr un mayor bienestar procurando el desarrollo de la comunidad”. Vale la pena advertir que la literatura frente a este concepto es grande y la confusión lo es aún mayor; pero con el fin de englobar el complejo concepto de participación ciudadana para la actual investigación concordamos con

Schneider (2007) al definir: "...la participación ciudadana como el motor que ponga en movimiento mediante acciones emprendidas por ciudadanos -ya sean individuos o miembros de organizaciones de tipo asociativo- destinadas a influir en las decisiones y la acción de los gobernantes mediante el uso de mecanismos e instrumentos formales dispuestos por los gobiernos para que incidan en la formación de la agenda y en la política pública del gobierno local...".

Se puede evidenciar, diversos retos para la teoría de la participación ciudadana, en especial si consideramos que ésta debe ser una propuesta sólida para tratar fenómenos sociales, por lo que es necesario crear condiciones participación, en este contexto, Rodríguez (2015) menciona cuatro puntos que el sistema político necesita para integrar a la sociedad en la toma de decisiones de alguna política pública:

1. El respeto de las garantías individuales.
2. Los canales institucionales y marcos jurídicos.
3. La información.
4. La confianza por parte de los ciudadanos hacia las instituciones democráticas.

De esta manera contrastando con lo que comenta, Rodríguez (2015) que la información, entendida como transparencia y rendición, también es un "elemento fundamental, ya que de esta manera se conoce los programas de gobierno, y la sociedad puede ejercer sus derechos y el poder de evaluar el desempeño de las políticas públicas y sus resultados".

2.4. Participación ciudadana en México

La década de los noventa es caracterizada por dos tendencias, Cunill (1997) señala que

“por una parte, se suscitan un conjunto de reformas constitucionales que coloca el énfasis en los instrumentos de la democracia directa y da oportunidad a la participación ciudadana en la administración pública y por otra se evidencia un claro refuerzo a la transferencia de los servicios sociales por parte del gobierno central, pero dotando a las comunidades de un peso especial en su conducción”.

En esta línea, de acuerdo con Alarcón, 2002) uno de los ejemplos que presenta una relación con el planteamiento anterior, es que

“los estados y los municipios regularon e incluyeron en sus constituciones los mecanismos de democracia directa; el Distrito Federal hoy la Ciudad México aprobó la primera Ley de Participación Ciudadana. A través del paso de los años y las circunstancias actuales que hoy estamos viviendo con la nueva administración federal, queda claro que la participación ciudadana de forma activa y decidida es de suma importancia, dado que trata de intervenir en la gestión de lo público a través de mecanismos de participación”.

Con base a estos planteamientos se puede establecer a manera de conclusión que la participación puede ser una forma obtener derechos económicos, sociales, culturales y ambientales; de igual forma puede ser una forma de controlar a los gobiernos donde se puede llegar a la construcción de políticas efectivas y legítimas, que atiendan los intereses de un grupo más amplio de ciudadanos o un problema en específico.

2.5. Mecanismos de participación

El Plan Estatal de Desarrollo establece como uno de los tres ejes rectores, los parámetros sobre la nueva forma de gobierno de la actual administración, donde en forma destacada “se plantea la necesidad de tener un gobierno participativo y se establece la necesidad de la participación ciudadana, como instancia auxiliar de análisis de opinión de la administración pública en los asuntos sustantivos de gobierno; la finalidad es la búsqueda del consenso que integre a los diferentes sectores sociales: con base a este plan se establece que mediante un gobierno participativo podrán descentralizarse aún más las funciones del estado, simplificarse los procedimientos administrativos correspondientes e inducir la competencia en la proveeduría de servicios públicos que resulte en mayor calidad y menor costo para el ciudadano”.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal establece en su título IV, “De la participación ciudadana” capítulo único, artículo 63º al 69º, la forma de vinculación de la participación de los ciudadanos con las diferentes acciones de las dependencias y entidades de la administración del estado.

“La participación ciudadana se cristaliza mediante la constitución de organismos que operen como instancias de análisis y opinión que condensen y expresen la opinión de la sociedad; podrán ser permanentes o transitorios, integrándose con los sectores público, privado y social, y su actuación es de forma colegiada. Instruye en el artículo 5º, título 1 “Disposiciones generales”, capítulo único, a los titulares de las dependencias y entidades para el cabal desempeño de sus atribuciones el

fomentar la participación ciudadana, en su ámbito de competencia y asuntos sustantivos y públicos. El gobernador del estado tiene la facultad de crear o extinguir por decreto o acuerdo los organismos de participación ciudadana”.

La creación de un organismo de participación ciudadana debe establecer los siguientes lineamientos.

I. “Ser órgano de análisis y opinión de la administración pública estatal; II. Sugerir programas y acciones para la solución de problemas específicos que enfrenta la sociedad; III. Apoyar con creatividad y objetividad las tareas de simplificación administrativa y de atención a las necesidades sociales; IV. Promover el bienestar, la productividad, la competitividad, el empleo, la estabilidad y el desarrollo integral de la sociedad; V. Presentar inconformidades, quejas o denuncias por la actuación indebida de servidores públicos, que obren en perjuicio de la sociedad; VI. Enfatizar la prevención de problemas a través de una permanente evaluación prospectiva de la problemática estatal, e impulsar reformas necesarias a nivel estatal que permitan descentralizar la toma de decisiones y unificar los esfuerzos de todos los sectores”.

“La administración de estos organismos podrá estar bajo un consejo, comisión, asamblea general o su equivalente; estos órganos directivos tienen la facultad de establecer comités o subcomités técnicos o ejecutivos para establecer las actividades cotidianas y cuentan además con una contraloría social, la cual abordará la vigilancia en el cumplimiento de los

acuerdos, atenderá los problemas de organización e instrumentará las medidas de control”.

De acuerdo con SICE (1997) estos mecanismos de expresión se han conformado en salud, educación, obras, acciones de beneficio social, procuración de justicia, seguridad pública y en el campo; se ha integrado la operación del Sistema Integrado de Control y Evaluación (SICE) ¹

2.6. Política social

Con respecto a la política social, Cordera (1997), afirma que la

“política social es uno de los instrumentos con los que cuentan las autoridades para ofrecer una respuesta a los problemas y necesidades de la sociedad buscando con ello una mejor calidad de vida de la población, buscando mejorar la afinidad local y regional de las desigualdades, dotando de infraestructura para atender las necesidades básicas en temas como: nutrición, salud, educación y vivienda”

Entonces podemos decir que, en un sentido más amplio, su objetivo es “construir sociedades más cohesionadas y equitativas que brinden equidad e integración, la política social debe tener como fin principal facilitar la convergencia entre los intereses individuales y los intereses comunes de la sociedad”; Sin embargo, combatir las condiciones de desigualdad e injusticia social, no es suficiente, también es necesario construir y dar viabilidad a proyectos integrales.

¹ Información sobre Participación Social en la Gestión pública en Puebla de “Administración Local de México,” Tomo II, (1997) del Instituto Nacional de Administración Pública, A. C., México

Seguendo con Cordera (2007) “la política social puede considerarse como un dispositivo gubernamental que permite la gestión de la desigualdad asignado o tomando el papel para alcanzar la satisfacción de las necesidades, reequilibrando el flujo de relaciones entre ellas de forma continua”.

Ahora bien la política social no lo es todo para satisfacer las necesidades básicas de una sociedad o el crecimiento de un país, puede llegar a contribuir a una convivencia social que mejore el crecimiento y aprovechamiento de los recursos; es por esto que las políticas sociales funcionan mejor con la participación de los ciudadanos dado que las sociedades, son diferentes entre sí, con sus propias afectaciones, necesidades, en sus aspectos culturales, educativos, su riqueza, entre otros factores que intervienen en el tiempo para que una sociedad cambie.

Dicho lo anterior, los gobiernos no deben confundir una política social con el ser un estado benefactor, este último, entendido como la entidad el cual cubra todas las necesidades de la población. El estado de acuerdo con Moreno (2003) “debe contribuir con otros actores a ampliar el abanico de oportunidades de empleo, salud, educación etcétera, pero no necesariamente ser el proveedor universal. La política social, ahora disminuida, quedara sujeta a las posibilidades de un gasto gubernamental no deficitario”.

2.7. Política social en México

En México, surge la política social que de acuerdo con Cordera (1995), estableció como objetivo:

“evitar que la pobreza extrema se extienda y, sobre todo, afecte con toda su fuerza a los grupos más vulnerables. Pero la propia naturaleza

del ajuste impone a la vez, que aun en medio de la premura para desplegar acciones de defensa social, se intente ve a la política social como un conjunto de decisiones e instituciones que tienen sentido e implicaciones trascendentes en el largo plazo y para conjuntos demográficos, grupos sociales y regiones, que superan a aquellos que hoy sufren la pobreza absoluta”.

Actualmente la Secretaría de Bienestar, es la encargada de ejecutar políticas sociales ligadas a la erradicación de la pobreza y rezago social. La evaluación del impacto de esta política social se lleva a cabo por un independiente de carácter técnico que tiene como tarea principal medir el impacto de las acciones de la política pública en el ambiro social para conocer los comportamientos de los cambios que se produce sobre la desigualdad social. Este es el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)². Además de este Consejo, el Estado dispone de otros organismos técnicos también de carácter autónomo que desempeñan un papel importante y contribuyen emitir la información sobre criterios, definiciones, y las condiciones de la pobreza y del rezago social en México. Estos son los casos del Consejo Nacional de Población (CONAPO) y del Programa de Desarrollo de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Esta última instancia de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) que dispone de una oficina en México, que se ha encargado de construir procesos para definir los índices de desarrollo humano, además, construye bases de datos sobre marginación, rezago social y la definición de zonas de atención prioritaria entre otros indicadores. Estas aportaciones

² CONEVAL, C. (2015). Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social. Puebla: CONEVAL.

son utilizadas como marcos de referencia para la aplicación de manera más precisa los planes, programas y proyectos derivados de las políticas públicas.

Para el CONEVAL, existen seis indicadores para medir la pobreza, los cuales son fundamentales para conocer la orientación que se le da al Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social. Los seis indicadores son los siguientes:

- “Rezago educativo: la educación es el primer medio para desarrollar habilidades, al no tener acceso a ella, restringe la capacidad para interactuar, tomar decisiones, y funcionar activamente en el entorno social. De acuerdo a la Ley General de Educación establece que toda persona debe cursar la educación preescolar, primaria y secundaria, niveles que constituyen la educación básica obligatoria.
- Acceso a los servicios de salud: se considera como carencia de acceso a los servicios de salud, cuando una persona no cuenta con adscripción o derecho de recibir atención médica.
- Acceso a la seguridad social: el acceso a la seguridad social, quiere decir que la familia deber tener un modo de protección para cualquier eventualidad, ya sean accidentes, enfermedades o circunstancias como la vejez o el embarazo. La Ley del Seguro Social, establece que la finalidad de la seguridad social es la de garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los métodos de subsistencia, y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo.

- Calidad en los espacios de la vivienda: es el medio físico en donde viven las personas. Una vivienda con pisos techos o muros contruidos con materiales no resistentes y adecuados dañan las condiciones socioculturales, económicas, de salud de las familias”.
- Cobertura de los servicios básicos en la vivienda: la disposición de servicios básicos como el agua, drenaje, luz eléctrica en la vivienda, tienen un fuerte impacto en las condiciones sanitarias y en las actividades que desarrollan los integrantes del hogar dentro y fuera de ella.
- El acceso a la alimentación: todos los individuos tienen derecho a disfrutar del acceso físico y económico a una alimentación adecuada y a los medios para obtenerla. No padecer hambre es el nivel que debe estar garantizado dentro del derecho de a la alimentación”.

III. MARCO REFERENCIAL

Los indicadores mencionados anteriormente proporcionados por el CONEVAL como política social en México son un eje fundamental para la ejecución de los programas y de los recursos del Ramo 33.

3.1. El Ramo 33

En México;

“el tema de la distribución de los ingresos públicos entre órdenes de gobierno ha estado presente desde el siglo XIX, y que están plasmadas en la Constitución de 1824 y de 1857, sin embargo, no se delimitaron las competencias entre órdenes de gobierno y se optó por un sistema de coincidencia de facultades tributarias, que la Constitución de 1917 mantuvo. Este sistema fue evolucionando lentamente a raíz de la creación del sistema de participaciones en 1922 y la realización de las convenciones nacionales fiscales de 1925, 1933 y 1947”.

Por su parte, la legislación en materia fiscal también fue evolucionando, aunque en las leyes de coordinación fiscal de 1948 y 1953 sólo existía posibilidad de coordinación de los sistemas fiscales, federal, estatal y municipal en cuanto a participaciones. No fue sino con la Ley de Coordinación Fiscal de 1980 que se sentaron las bases de un esquema de coordinación más amplio y se comenzó a resolver el problema del reparto desigual de las participaciones, modificándose sustancialmente la forma de repartirlas pues se consideró que cierta cantidad de ellas deberían distribuirse no sólo en función de donde se generara la recaudación, sino dependiendo del grado de desarrollo regional. Se consignó

igualmente que la colaboración administrativa de los estados con la Federación debería hacerse mediante convenios”.

Como forma de mejorar la coordinación intergubernamental en temas fiscales, en el Capítulo II de la Ley de Coordinación fiscal quedó establecido el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), cuyo objetivo explícito

“fue el de evitar la doble tributación al delimitar las competencias impositivas para cada ámbito de gobierno y distribuir a los estados miembros una proporción de la recaudación federal, mediante el establecimiento de convenios de adhesión que se suscriben entre poderes soberanos: la Federación y los estados”.

Con este sistema que opera actualmente, los estados renunciaron a gravar algunas de sus fuentes impositivas no prohibidas en la Constitución, a cambio de participaciones federales que incluyen ingresos tributarios, ingresos derivados de los derechos federales y aquellos obtenidos de la producción y venta de petróleo.

En otros términos, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal logró establecer un orden fiscal homogéneo, lo cual redujo sus costos de administración haciéndolo más eficiente y otorgó mayores recursos a los gobiernos subnacionales, a costa de limitar sus facultades tributarias.

Con la nueva Ley de Coordinación fiscal, e iniciada ya la década de los noventa, cobró mayor impulso el proceso de descentralización de los recursos para combatir la pobreza.

“El gobierno federal determinó transferir a estados y municipios el manejo del 23% de los

recursos del Ramo 26 de “Solidaridad y Desarrollo Regional”, porcentaje que se incrementó a 50% en 1994 y a 65% en 1996 y 1997”.

A partir de 1998, producto de las reformas al sistema de transferencias, se incorporaron en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), los Fondos de Aportaciones Federales o Ramo 33.

“Este Ramo transfirió recursos del presupuesto federal a los estados, destinados a la atención de responsabilidades que la Federación había trasladado a éstos con anterioridad por la vía de convenios (educación y salud), así como responsabilidades que a partir de las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal asumieron los estados. Igualmente se incluyeron recursos que eran canalizados a los gobiernos subnacionales para la construcción de infraestructura básica por medio de los Convenios de Desarrollo Social. Finalmente, se añadieron recursos para la atención de problemas de seguridad pública, educación tecnológica y de adultos”.

Con estas reformas, se logró que en el Ramo 33 se integraran e institucionalizaran conceptos de gasto social desconcentrados, federalizados o en proceso de desconcentración, que estaban dispersos en diversos ramos del presupuesto de egresos.

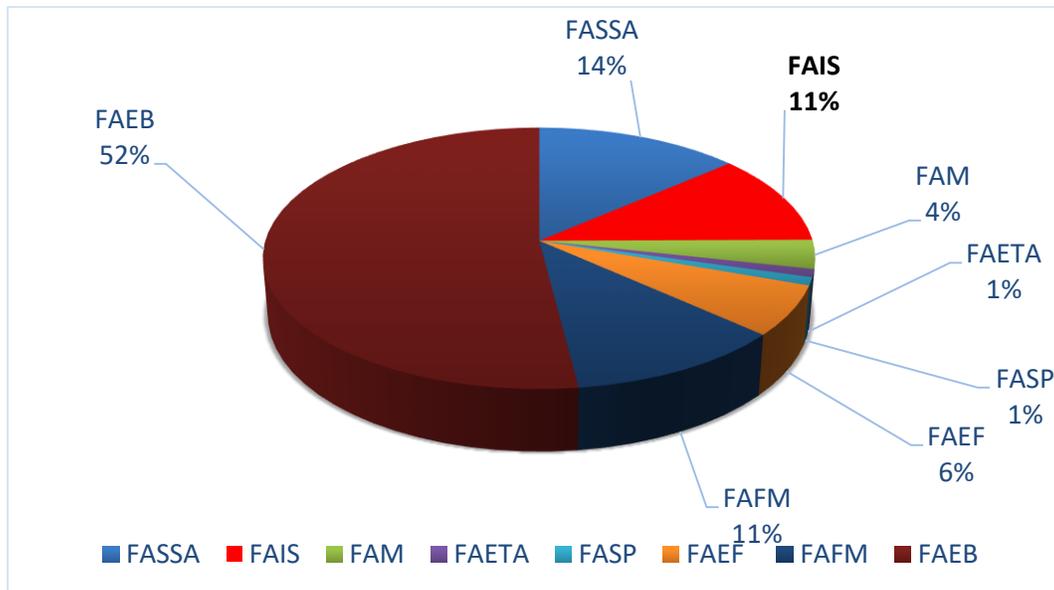
De esta manera, se pasó de un sistema fiscal intergubernamental basado exclusivamente en participaciones cuyo objetivo es esencialmente resarcitorio, a otro que incluye una cantidad equivalente de recursos federales delegados a los gobiernos subnacionales con un espíritu compensatorio, cuyo principal objetivo es fomentar la equidad entre los estados integrantes de la Federación.

De acuerdo con Barceinas el Ramo 33 se compone de siete fondos:

- Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB);
- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA);
- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS);
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FAFM);
- Fondo de aportaciones Múltiples (FAM);
- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)
- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)³

De estos fondos, y con base en el artículo V conforme a los artículos 25 al 51 de la Ley de Coordinación Fiscal seis fondos van hacia los estados y solamente dos tienen su aplicación en el ámbito de los municipios y alcaldías de la Ciudad de México. Uno de ellos, es el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS). De acuerdo con la gráfica 1, y de la información proveniente del Presupuesto de Egreso de la Federación, los recursos canalizados por este fondo, ocupó el 11% de los montos totales del Ramo 33 (Presupuesto de Egreso de la Federación, 2020).

³ Barceinas, C. M., & Luna, M. (2001). Origen y funcionamiento del Ramo 33. Recuperado marzo, 30, 2021.



Grafica 1. Distribución del RAMO 33 para el 2020
 Fuente: PEF (2020). Elaboración propia

3.2. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)

El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) es uno de los ocho fondos que conforman el Ramo 33, con base en la Ley de Coordinación Fiscal de 1997, tiene como objetivo fundamental

“el financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a la población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social, población mayoritariamente indígena, con mayor grado de marginación y/o con altos índices de violencia; debe considerarse como un elemento central de estrategia para el combate eficaz de la pobreza y el rezago social, ya que sus acciones están orientadas a atender las principales carencias de la población”.

Enfocado específicamente en dotar de infraestructura social a cada municipio y entidad, el FAIS para su operación, de acuerdo con Huerta (2004) se divide en dos en cada uno de los Estados y CDMX, estos son:

- “Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF): agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica del sector salud y educativo, mejoramiento de vivienda, así como mantenimiento de infraestructura, conforme a lo señalado en el catálogo de acciones establecido en los Lineamientos del Fondo que emita la Secretaría de Bienestar.
- Fondo de Infraestructura Social para las Entidades (FISE): obras y acciones que beneficien preferentemente a la población de los municipios, demarcaciones territoriales y localidades que presenten mayores niveles de rezago social y pobreza extrema en la entidad”.

3.2.1. Estructura del FAIS

Los recursos provenientes del Fondo, se aprueba anualmente y se incluye en el Presupuesto de Egresos de la Federación, recursos que provienen del gobierno federal, cuyos montos son equivalentes, para efectos de referencia, al 2.5% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2º de la Ley de Coordinación Fiscal;

“según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Del total de la recaudación federal participable el 0.30%

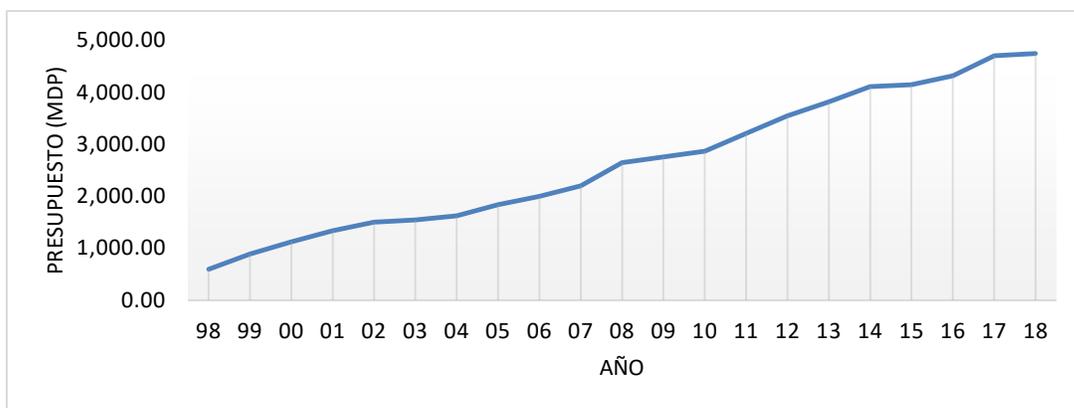
corresponderá al Fondo para la Infraestructura Social de las Entidades y el 2.2% al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal. La estructura del FAIS con base en la Ley de Coordinación Fiscal se compone de la siguiente forma”.



Figura 1. Distribución del FAIS

Fuente: Elaboración propia con información del Art. 32 Ley de Coordinación Fiscal.

De acuerdo con la SHCP (2017) En el contexto estatal para caso del estado de Puebla, “se aprobaron \$4,699.790 000 en el año 2018, siendo el quinto estado con mayor monto a nivel nacional, lo que representó el 7.94% del total de recursos del Fondo”



Grafica 2. Aportación del FAIS para el estado de Puebla 1998-2018

Fuente: Elaboración propia con datos de Secretaria de Hacienda y Crédito Público (2017).

En este contexto el decreto de presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2020 estableció un presupuesto para el “FAIS de \$85 408, 242, 500, del cual \$75

332, 565,820 pesos se destinaron al FISMDF. Para el caso del FISE el presupuesto asignado fue de 10 390, 932, 464”.

3.2.2 Distribución y aplicación del FAIS

De acuerdo con lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal (2003), los recursos financieros provenientes del FAIS:

“Se distribuyen de acuerdo con la participación relativa de cada estado en la magnitud y profundidad de la pobreza a nivel nacional, medida por medio de la masa carencial”. La proporción que representa la masa carencial estatal respecto de la masa carencial nacional, determina el porcentaje relativo de recursos que recibe cada entidad federativa. Considerando lo establecido por esta ley, la masa carencial se establece por el Índice Global de Pobreza, que significa la suma ponderada de cinco indicadores considerada en esta misma ley que representan variables de tipo económico, educación, y servicios:

- Ingreso per cápita del hogar
- Nivel educativo promedio por hogar
- Disponibilidad de espacio de la vivienda
- Disponibilidad de drenaje”

De acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal (2003), el FAIS es uno de los pocos fondos que

“establece una formula precisa y clara de cómo se deber realizar la asignación, acorde con el objetivo de distribuir los recursos en función de la proporción de la masa carencial estatal respecto de la nacional. Cuando a

escala municipal no se cuenta con la información para aplicar la fórmula principal, el artículo 35 de la Ley de Coordinación Fiscal dispone una segunda fórmula que considera cuatro variables sumadas y ponderadas con igual peso”:

- Población ocupada del municipio que perciba menos de dos salarios mínimos respecto de la población del estado en similar condición.
- Población municipal de quince años o más que no sepa leer y escribir respecto de la población del estado en igual situación.
- Población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de drenaje conectado a fosa séptica o a la calle, respecto de la población estatal sin el mismo tipo de servicio.
- Población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de electricidad entre la población del estado en igual condición.

El artículo 33 de la misma Ley hace mención en qué tipo de obras de se debe establecer el recurso del FISMDF, de igual manera para su aplicación para los municipios deberán:

- Hacer del conocimiento de sus habitantes, los montos que reciban las obras y acciones a realizar, el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios.
- Promover la participación de la ciudadanía 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.

- Informar a sus habitantes, al término de cada ejercicio, sobre los resultados alcanzados.
- Proporcionar a la Secretaría de Bienestar la información que le sea requerida sobre la utilización del fondo a través de las entendidas federativas.
- Las obras realizadas deberán ser compatibles con la preservación y protección del medio ambiente.

3.3. Participación ciudadana en el FAIS

Lo que hace especial este fondo de los demás que integran el Ramo 33, es que incorpora el componente de la participación ciudadana como eje de la operación del fondo. Tal como se indica en el artículo 33 de la LCF.

“Si bien la importancia en la operación de este fondo se centra en un objetivo el cual es abatir los niveles de rezago mediante la cobertura de servicios públicos básicos a escala municipal, se establece un mandato legal muy claro según el cual todo proceso de construcción de infraestructura local financiada por el FISMDF debe pasar por la participación de los ciudadanos, el cual permita una definición más precisa de sus necesidades”.

Díaz y Ortiz (2011) destacan en su investigación utilizando datos del año 2000 que la participación autónoma proveniente de la sociedad civil (Faena, Tequio, Fajina, Organizaciones no Gubernamentales, religiosas y ciudadanos) contra la propuesta gubernamental inducida (COPLADEMUN) tuvo una caída de 32%, en contraste al año 1995. Dichos autores señalaron a la creación de FISMDF;

“como posible explicación a la caída de las instancias autónomas entre dichos periodos, argumentando que la creación de este fondo en 1988 generó oportunidades para que los actores locales pudieran participar a través de esta instancia de participación. Debido a eso, las relaciones entre gobierno-sociedad no mejoraron, la animación social se estancó, como consecuencia la dinámica participativa fue absorbida por los instrumentos institucionales”.

3.3.1 Consejos de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN)

Si bien el FISMDF es administrado directamente por los ayuntamientos para distribuir los recursos hacia las comunidades en condiciones de pobreza extrema y marginación. En las administraciones municipales las decisiones sobre la asignación, ejercicio y rendición de cuentas de los recursos se hacen a través de los Consejos de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN). Esta es una instancia de participación social, donde se acuerdan obras y acciones a realizar para atender a la población del municipio, mismas que deberán sujetarse a lo establecido en los Planes de Desarrollo: Nacional, Estatal y Municipal.

En el artículo 134 de la Ley de Coordinación Hacendaria de Puebla y sus Municipios la cual menciona que

“los municipios promoverán la participación social, mediante la integración de Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal...con el objeto de que se acuerden y propongan las obras y acciones a realizar para atender las demandas de su población las cuales deberán guardar congruencia con

los ejes y directrices contenidas en los Planes Nacional, Estatal y Municipales de Desarrollo.”

Como se puede apreciar, el paso regulado a las instancias de participación social a que se refiere el artículo anterior, se integrarán preferentemente de la siguiente manera, el Presidente Municipal del Ayuntamiento, quien fungirá como Presidente; un representante del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE), designado por su Coordinador General, quien fungirá como Secretario Técnico; los Presidentes de las Juntas Auxiliares del Municipio, quienes fungirán como Vocales y un representante comunitario por localidad, barrio o colonia popular y de los comités de obra del Municipio, quienes fungirán como Vocales. La elección de los representantes comunitarios ante este órgano de planeación se llevará a cabo en asambleas democráticas.

Los integrantes de las instancias de participación social mencionados anteriormente contarán con voz y voto, a excepción del representante del COPLADE. Hacia el interior del COPLADEMUN, se definirá los mecanismos para promover la participación de la población y la periodicidad en el que llevaran a cabo sus reuniones ordinarias como las extraordinarias, cuya representación gráfica se observa en la figura 2.

En la Ley de Coordinación Hacendaria, se establece como el objetivo principal del COPLADEMUN, promover la participación social y priorizar las obras que consideran más urgentes o que son posibles de realizar, mismas que son enviadas al cabildo para su revisión, o en todo caso, para su aprobación. Una vez que la asignación del FISMDF es aprobada por los cabildos, y estén canalizada los recursos financieros, los COPLADEMUN deben de promover la programación, ejecución y seguimiento de las obras o acciones.

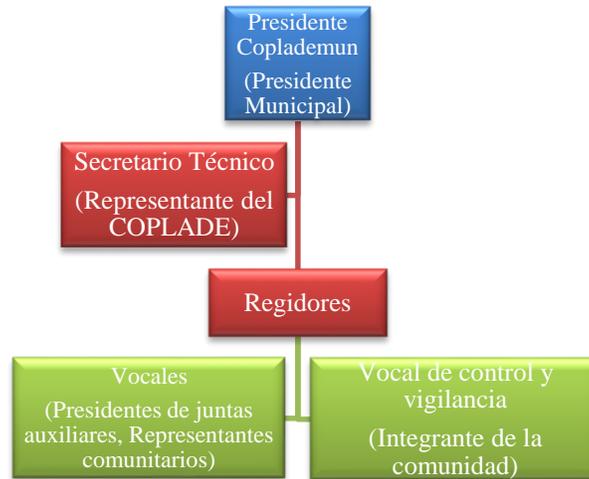


Figura 2. Organigrama del COPLADEMUN

Fuente: Elaboración propia con información de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Puebla y sus municipios. Art 135

3.3.2. Comités de participación social (CPS)

La Ley de Desarrollo Social determinó que la Política Nacional de Desarrollo Social debe tener como uno de sus objetivos el “garantizar formas de participación social en la formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control de los programas de desarrollo social; es por esto, que la Secretaría de Desarrollo Social, implementó por primera vez la Guía Operativa para la Constitución, Operación, Registro, Atención y Seguimiento de la Participación Social del FISMDF, a través de esta guía la actual Secretaria de Bienestar plantea”

“la creación de Comités de Participación Social (CPS), el cual tendrá una representación de una comunidad, ya sea urbana, rural o indígena, electos de manera democrática. En términos generales, las actividades que realizan los CPS son: control, vigilancia y evaluación que realizan de manera organizada, en un modelo de derechos y compromisos ciudadanos, con el propósito de contribuir a que la gestión gubernamental y el manejo

de los recursos del FIS MDF, se utilicen bajo los principios de transparencia, eficacia, legalidad y honradez”.

Por cada obra del FIS MDF, se conformará un CPS u otra forma de asociación existente, junta de vecinos, grupos solidarios, entre otras formas de asociación. Los gobiernos municipales y alcaldías deberán registrar la conformación de dichas figuras en el “Reporte Trimestral de Instalación del Comité de Participación social FIS MDF1”. De acuerdo con la figura 3, se establece una estructura asociativa para la operación de estos comités que se integran por un Presidente, Secretario y vocales definido de manera democrática por los beneficiarios de las obras autorizadas por las instancias de decisión a nivel municipal.

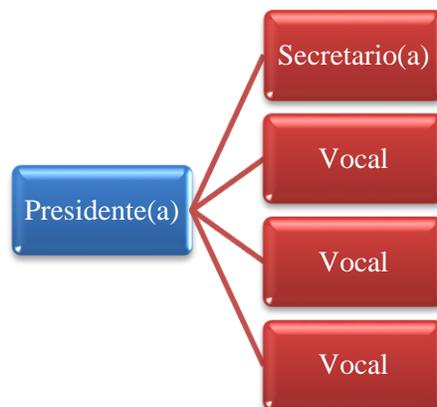


Figura. 3 Organigrama del Comité de Participación Social.

Fuente: Elaboración propia con información de la guía operativa para la constitución, operación, registro, atención y seguimiento de la participación social del FIS MDF 2019.

En los párrafos anteriores se documentó que el COPLADEMUN se caracteriza como una instancia de toma de decisiones, y una instancia de esta naturaleza, presenta limitaciones para ejecutar decisiones. En este sentido, parece buena la iniciativa de proponer la formación de los Comités de Participación Social como asociación a nivel comunitario para llevar el seguimiento de las obras aprobadas por el Cabildo municipal. De esta manera se considera la importancia que tienen los diseños de los instrumentos

participativos influye en el éxito o el fracaso de políticas cuyo objetivo es vincular a los ciudadanos en la actividad del gobierno. En este sentido, las características del instrumento participativo deben de ser pensadas de tal modo que permitan crear sinergias entre los gobernantes y los gobernados.

IV. MARCO CONTEXTUAL

4.1. Ubicación geográfica

Esta investigación se llevó a cabo en el municipio de Calpan, el cual se localiza en la parte centro oeste del estado de Puebla. INEGI (2015), indica que sus:

“coordenadas geográficas son sus paralelos $19^{\circ} 06' 36''$ y $19^{\circ} 41' 12''$ de latitud norte y los meridianos $98^{\circ} 23' 54''$ y $98^{\circ} 32' 24''$ de longitud occidental. El municipio colinda al norte con los municipios de Domingo Arenas y Huejotzingo, al noreste con el municipio de Juan C. Bonilla al sur colinda con los municipios de San Nicolás de los Ranchos y San Jerónimo Tecuanipan, al este con el municipio de San Pedro Cholula y al oeste con el municipio de San Nicolás de los Ranchos”.

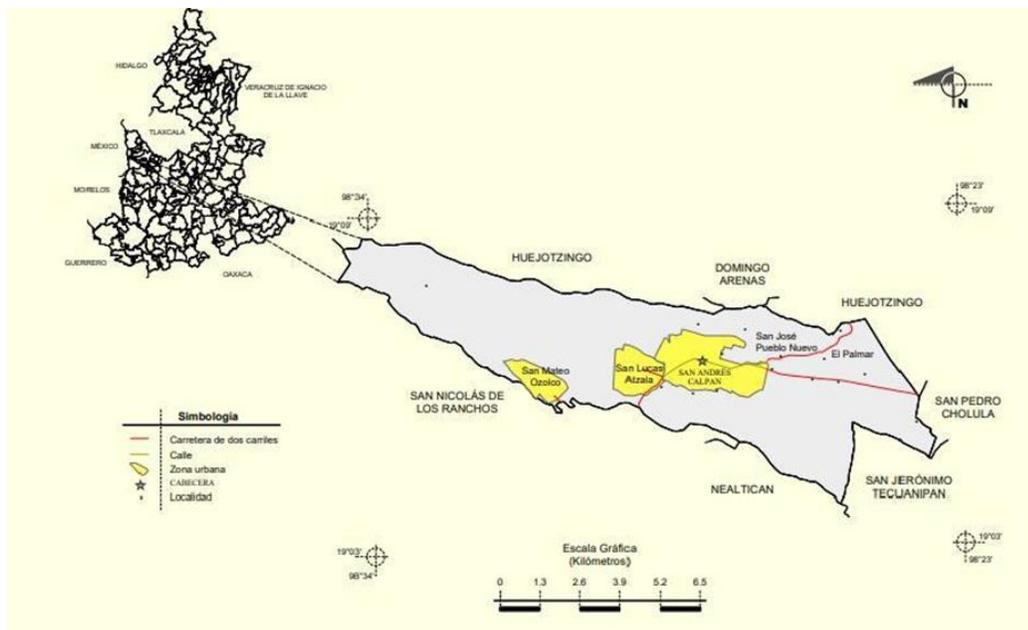


Figura 4. Mapa del municipio de Calpan, Puebla
Fuente: INEGI. Marco Geoestadístico Municipal 2015, versión 3.1

Tiene una superficie de 66.88 kilómetros que lo ubica en el lugar 162 con respecto a los demás municipios del estado. Presenta un clima sub-húmedo con lluvias en verano y una temperatura media anual que va de los 12 a los 18° C.

4.2. Uso de suelo

De acuerdo con el INAFED (2010) “La topografía que presenta el municipio de Calpan al oriente es más o menos plana con un suelo arenosol (96%), en dirección sureste-noreste, presenta un ligero ascenso; conforme se avanza al poniente, se vuelve accidentado e irregular, con un suelo andosol (4%)”. De acuerdo con la misma fuente, la altura del municipio con respecto al nivel del mar se ubica entre los 23000 a los 3000 msnm.

de acuerdo con Meraz y Guerrero (2011) la orografía del municipio está determinada por su ubicación con respecto a la Sierra Nevada y el eje Neo-Volcánico. Debido a la cercanía con la Sierra Nevada que divide al municipio y la ubicación de los volcanes, en Calpan, predominan suelos de barro, debido al clima y a la calidad del suelo, la mayor parte de los terrenos está dedicada a la agricultura de temporal. Con base a la Figura 2 se muestran las áreas dedicadas a la agricultura de cultivos anuales y permanentes. De acuerdo con el INAFED (2015), “las faldas inferiores de la sierra aún conservan pequeñas áreas de bosque de pino-encino, últimos vestigios de la vegetación natural que ha sido desplazada para utilizar su madera y abrir zonas al cultivo”.

4.3. Hidrografía

Considerando los datos del INAFED (2010) “el municipio se localiza en la cuenca alta del río Atoyac, una de las más importante del estado de Puebla, arroyos intermitentes y permanentes provenientes de las estribaciones del Iztaccíhuatl, recorren el municipio de noreste a sureste”.

Seguendo con esta misma fuente, se señala que los “ventisqueros del Iztaccíhuatl pueden almacenar agua y alimentar los poblados y terrenos de sus faldas en épocas de sequía. Las rocas y los suelos dejan infiltrar el agua hasta grandes profundidades, porque al pie de los volcanes puede obtenerse agua de pozos durante todo el año”.

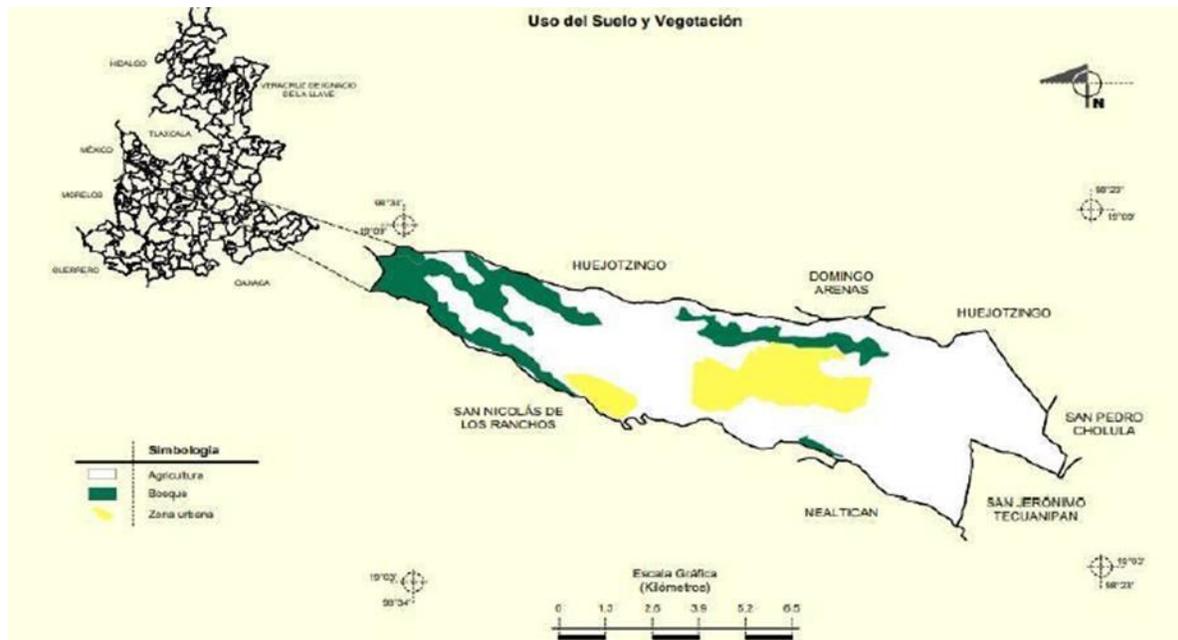


Figura 5. Uso de suelo y vegetación del municipio de Calpan, Puebla, México
Fuente: INEGI. Marco Geoestadístico Municipal 2015

4.4. Organización política

De acuerdo con INEGI (2015) El territorio de Calpan, para su análisis estadístico “fue dividido en 7 áreas geoestadísticas básicas (AGEB) de ámbito urbano y 2 de ámbito rural. En ambas AGEB se incluyen 6 localidades del municipio, los otros 16 asentamientos se analizan como AGEB rurales”.

Por otro lado, la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, en cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 29 y 30 de la Ley General de Desarrollo Social formula la Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria (ZAP) para el año 2020,

“Con base en los Criterios Generales para la Determinación de las Zonas de Atención Prioritaria 2020, emitidos en julio de 2019 por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, así como en los resultados de los estudios de medición de la pobreza y los indicadores asociados, se determinó que el municipio de Calpan cuenta con tres ZAP Urbana, las cuales son la cabecera municipal San Andrés Calpan, San Lucas Atzala y San Mateo Ozolco”.

4.5. Aspectos sociodemográficos

El CONEVAL (2015), en su reporte anual indica que: “Puebla es una entidad federativa con un grado alto de rezago social y ocupa el quinto lugar a nivel nacional”. Sin embargo, es un estado donde sus municipios presenta una heterogeneidad con respecto al grado de rezago social, es decir, existen municipios que van de los niveles más bajos hasta los más altos; del mismo modo brinda información referente a la educación, el acceso a los servicios de salud, la calidad de la vivienda, los servicios básicos en la vivienda y los activos del hogar. El municipio de Calpan ha tenido un comportamiento de rezago social con base a la medición de estos indicadores, por lo que, ha sido un municipio que presenta junto con algunas de sus localidades un rezago social alto, razón por la cual, la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, la decreto como una Zona de Atención Prioritaria(ZAP) desde el año 2019”. Con base a la tabla 1, se distingue las disparidades sociales del ámbito municipal con respecto a nivel nacional y estatal.

Con base a estos datos, se aprecia cómo en el municipio de Calpan cinco de los seis indicadores de carencia social, se encuentran por encima de las comparativas a nivel nacional y estatal. Estos datos, fundamentan que se ha descrito en los párrafos

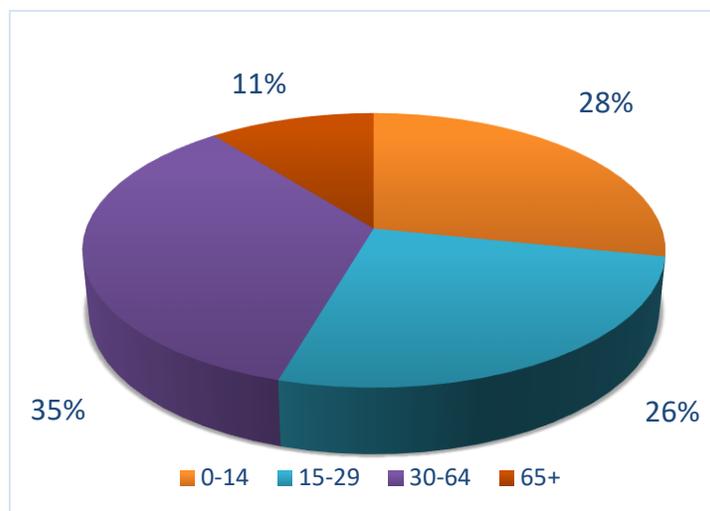
anteriores, en el sentido de que el municipio presenta disparidades sociales, situación que hace más vulnerable su población, por lo que fue necesario, analizar para explicar la gestión y aplicación de la política pública en este municipio, desde un instrumento financieros como es el FAIS.

Tabla 1. Indicadores de carencia social en México, estado de Puebla y municipio de Calpan.

Indicadores de carencia social (2015)	Nacional	Estatad	Municipal
Carencia por rezago educativo	20.7	25.3	31.2
Carencia acceso a los servicios de salud	29.2	40.4	49.4
Carencia por acceso a la seguridad social	60.7	72.3	90
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	15.2	19.6	20.8
Carencia por servicios básicos en la vivienda	22.9	37.3	24.3
Carencia por acceso a la alimentación	24.8	27.6	20.9

Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL (2015).

De acuerdo con los datos del INEGI (2015) “el municipio de Calpan tiene una población de “14,440 habitantes representando en un 52.4% por mujeres (7,586) y 47.6% (6,854) por hombres. Del total de habitantes el 71.9% se concentra asentamientos urbanos y el 28.1% en zonas rurales, representando el 23% de la población total del estado”. En el Anexo estadístico municipal del estado de Puebla el INEGI “agrupa la población en 4 segmentos. En la gráfica 3 se muestran los resultados reportados por esa Institución para el año 2015, siendo la edad de 30 a 64 años la que concentra la mayoría del total población de Calpan con un 35%”.



Grafica 3. Porcentaje de población total según grupos de edad
 Fuente: Elaboración propia a partir de datos de INEGI (2015).

4.6. Actividades económicas

El INEGI reportó en su Anexo estadístico municipal del estado de Puebla 2015, que la población total ocupada fue de “4,715 personas, representando el 33.80% de la población total del municipio, distribuidos de la siguiente manera: más del 50% de la población del municipio se ocupa en las actividades primarias, esta información se corrobora con los recorridos de campo que el personal académico de la Microrregión realiza en los lotes demostrativos y, en los trabajos de investigación que los investigadores llevan a cabo en el área del municipio. La ocupación en las actividades primarias impacta en las otras actividades, sobre todo, en la secundaria y en menor medida en las terciarias.

Para complementar los datos en la tabla 2, se utilizaron datos estadísticos reportados en el Plan de Desarrollo del Municipal de Calpan 2018-2021, en donde se encontró “que el 61.6% de los encuestados manifestaron realizar alguna actividad económica para sostenimiento de la familia, mientras que un 2.6% manifestó realizar alguna actividad que no es propiamente económica, pues indicaron ser empleados o amas de casa, el 0.5%

indicó no realizar actividad económica y el 35.3% restante no respondió el cuestionamiento”. Ahora bien, de ese 61.6% que realiza una actividad primaria, el 76.8% señaló a la agricultura como su actividad principal y el 13.0% a una actividad pecuaria.

Tabla 2. Actividades económicas que se realizan en el municipio de Calpan

Actividad Económica	Población ocupada	
	No.	%
Sector primario (Agricultura, ganadería)	2520	57
Sector secundario (Construcción, Industrias manufactureras)	595	12
Sector terciario (Comercio, Servicios educativos, de salud y asistencia social, de esparcimiento cultural deportivo y otros servicios recreativos, de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas, actividades de gobierno)	1600	33

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (2015)

Por su parte, en el comunicado de prensa número 113/18, que el INEGI emitió el 27 de febrero de 2018 indicó que “el 59.4% de los jóvenes son económicamente activos y el 56.6% realiza actividades laborales informalmente”. Como se puede observar en la tabla 3, se observa que la actividad de económica más importante de Calpan está basada fundamentalmente en la producción agrícola, donde el Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP) reporto “3105 ha sembradas de las cuales sobresalen el maíz de grano representando un 72% entre otros cultivos que aparecen en la tabla 3.

Es importante señalar que la producción de cultivos básicos que se practican en el municipio se realiza bajo condiciones de temporal, en el que la familia obtiene un volumen de producción suficiente para satisfacer las necesidades de consumo de la familia y un pequeño excedente se destina al mercado. El área de riego en el municipio es reducida y el área que se destina para la producción de alimentos es poca.

Tabla 3. Principales cultivos y superficie sembrada en el municipio de Calpan

Cultivo	Superficie sembrada (ha)	Cultivo	Superficie sembrada (ha)
Maíz grano	2256	Col(repollo)	15
Frijol	369	Maíz forrajero	10
Cilantro	41	Espinaca	80
Coliflor	20	Tomate verde	4
Haba verde	73	Cebolla	31
Chile verde	29	Cebada forrajera	37
Avena forrajera	62	Col de bruselas	5
Chícharo	62	Calabacita	2
		Gladiola(gruesa)	9

Fuente: Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (2015)

4.7. Percepción ciudadana con relación a los servicios del gobierno municipal

A través de encuestas realizadas por el H. Ayuntamiento de Calpan 2018-2021 plasmado en el Plan de Desarrollo Municipal con el objetivo de conocer la percepción de los servicios municipales, carencias y peticiones de apoyo para mejorar la calidad de su entorno y de vida, donde el 93.7% de los encuestados indicó contar con agua entubada en su lugar de habitación. Sin embargo, calificaron el servicio como “malo”.

En cuanto al servicio de alumbrado público, el 82.7% de los encuestados manifestaron contar con el servicio, ya sea en la calle de su lugar de habitación o cerca del mismo. Sin embargo, en términos generales el servicio fue calificado como “malo”. Considerando los siguientes 4 factores principalmente: 1) Las lámparas no prenden, no funcionan o se fundieron; 2) a veces hay alumbrado y a veces no; 3) Cuando hay alumbrado, éste no es suficiente y; 4) el alumbrado no es suficiente.

Como se ha hecho notar, la agricultura es un sector de la economía que mueve al municipio de Calpan, dentro del Plan de Desarrollo de este municipio, los encuestados expresan las siguientes demandas en el sector primario; “el 22.3% considera que el fertilizante y otros insumos para la agricultura es prioritario, un 13.0% consideró a la ganadería como prioritario, un 5.3% consideró que el equipamiento y maquinaria son necesarios y el 2.6% señaló el material vegetativo (planta de árbol frutal)”. Mientras que el resto de las demandas, se diluye entre invernaderos, centro de acopio, comercialización, asistencia técnica, apicultura, acuicultura y seguridad en el campo, entre otros.

La salud pública es de vital importancia en toda sociedad, cualquier política social debería integrar este tema como objetivos fundamentales, esto para lograr responder a las expectativas legítimas de la población y lograr la equidad en la contribución financiera que los sistemas requieren para funcionar (Tapia-Cruz, 2000). De las personas encuestadas que manifestó haber usado los servicios de salud pública durante el 2018, sólo el 3.8% calificó de buena la atención y servicio recibido, el 34.6% lo calificó de regular, el 48.0% lo calificó de malo y el 13.6% restante de muy malo. Si bien actualmente los modelos de desarrollo han puesto énfasis en el impacto económico que un territorio pueda generar, es importante considerar, un modelo de desarrollo sostenible que promueva un desarrollo humano que promueva un equilibrio entre el ambiente y la economía.

V. METODOLOGÍA

5.1. Enfoque y tipo de investigación

El proceso de investigación se sustentó en información secundaria y primaria. La información secundaria se obtuvo de diversas fuentes electrónicas y físicas, se realizó un análisis de escritorio, donde se consultaron fuentes de información histórica, estadística, de cobertura de servicios básicos, el sistema político y las características socio-económicas del municipio de Calpan, Puebla. De este modo, se revisaron documentos relacionados con el manejo del FISM: la planeación municipal, los programas de infraestructura social, los instrumentos de participación y el ejercicio de los recursos. Esta información permitió identificar las necesidades de infraestructura social básica, las características de la población y contrastarlas con las prioridades ciudadanas reconocidas en las obras-acciones del Plan de Desarrollo. La información primaria se obtuvo por medio de entrevistas semiestructuradas a los actores involucrados, que ampliaron nuestro conocimiento sobre cómo opera el FISM en la práctica y el funcionamiento real de los instrumentos participativos. En principio, se hizo una revisión local en materia jurídica, con el objetivo de conocer cómo operan los instrumentos y valorar las posibilidades que tienen los ciudadanos de acceder a la información del fondo. Se estructura esta investigación de tipo cualitativo conveniente para comprender un fenómeno desde la perspectiva de los sujetos que han experimentado trabajar con esta política pública; además tendrá un alcance de tipo descriptivo el cual busca especificar las propiedades características y los perfiles importantes de personas, grupos, comunidades o cualquier otro fenómeno que someta a un análisis (Danhke, 1989). En

este contexto, Fernández, Baptista & Hernández (2014), comentan que los estudios descriptivos sirven para “analizar como es y de qué manera se manifiesta un fenómeno y sus componentes”.

5.2. Instrumento de Investigación

Se consideró como fenómeno de estudio a la participación ciudadana en los ámbitos municipal y comunitario, en el primero se consideró una estructura de toma de decisiones COPLADEMUN, y para el ámbito comunitario, nivel de ejecución de decisiones se optó por el Comité de Participación Social. En ambos casos, se aplicaron entrevistas semiestructuradas para captar la información como parte del trabajo de campo.

De acuerdo con Bravo, (2013) la entrevista semiestructurada adquiere características que permite que la “conversación sea flexible permitiendo a los participantes expresar sus experiencias o vivencias; debido a que parte de preguntas planeadas, que pueden ajustarse a la situación que se presentan durante la entrevista, tiene la ventaja de adaptarse, reducir formalismos y aclarar términos o ambigüedades”.

En esta investigación se aplicaron 11 entrevistas semiestructuradas para profundizar sobre la participación ciudadana en el proceso de gestión y aplicación de los recursos del FISM. Esto con la finalidad de entender los procesos internos de la administración municipal del H. Ayuntamiento de Calpan 2019-2021, ampliando el conocimiento de cómo opera el FISM en la práctica y el funcionamiento real. Además, permitió valorar la influencia en el proceso de la federación, el municipio y la ciudadanía. La entrevista semiestructurada se dividió en cinco ejes:

- Perfil del integrante del Coplademun
- Conocimiento del Coplademun

- Desarrollo Municipal
- Conocimiento del FAIS/FISM
- Participación Ciudadana

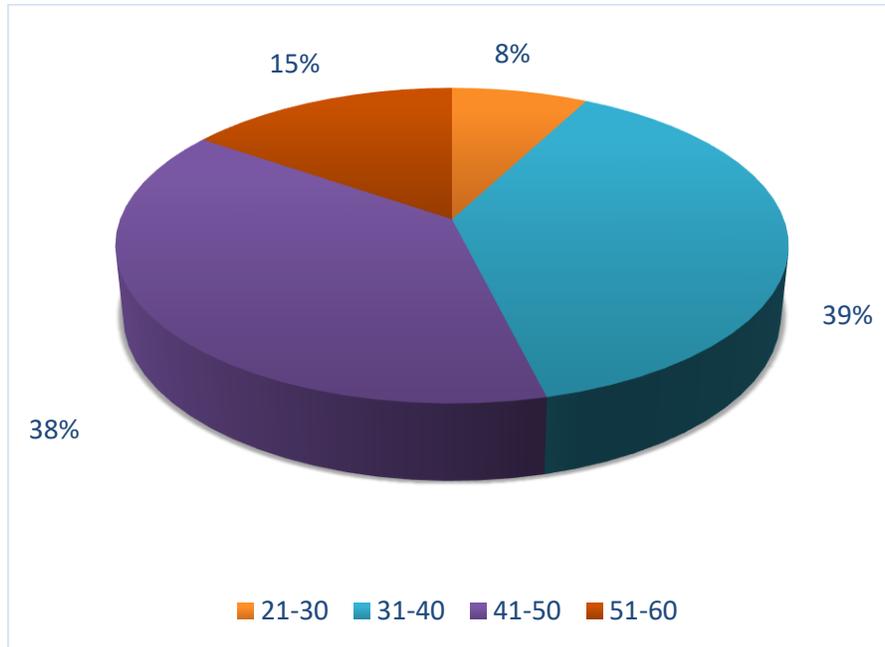
Se consideró importante que, en el diseño de la investigación, en la medida de las posibilidades se pudieran rescatar las experiencias participativas del municipio de Calpan, por lo cual se entrevistó a las siguientes personas que conforman el COPLADEMUN:

- C. Heriberto Hernández Benito (Presidente Municipal del H. Ayuntamiento de Calpan 2019-2021 y Presidente del COPLADEMUN 2019-2021).
- Lic. Eugenia Martínez Cornejo (Regidora de Gobernación Justicia y Seguridad Pública).
- Ing. Edith Nayeli Velázquez Álvarez (Regidora de Desarrollo Urbano, Obras y Servicios Públicos).
- Lic. Pascual Sandoval Telles (Regidor de Industria Comercio Agricultura y Ganadería)
- C. Miriam Karina Jiménez Tenorio (Regidora de Patrimonio y Hacienda Pública).
- C. Santos Enrique Ramos Alonzo (Regidor de Educación Pública y Actividades Culturales).
- C. Luis María Lorenzo Xiqui (Regidora de Salubridad y Asistencia Pública).
- C. Estanislao Álvarez Blanca (Regidor de Ecología y Medio Ambiente).
- C. Uriel Morales Gonzales (Regidor de Grupos Vulnerables, Juventud y Equidad entre Géneros).
- Lic. Adriana Medina Vargas (Síndico Municipal).
- Ing. Gregorio León (Director de Obras Públicas); estas dos últimas personas no conforman el organigrama del COPLADEMUN, su experiencia y labor son de suma importancia para la toma de decisiones y la priorización de las obras de inversión con los fondos.

VI. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

6.1. Perfil de los integrantes del COPLADEMUN

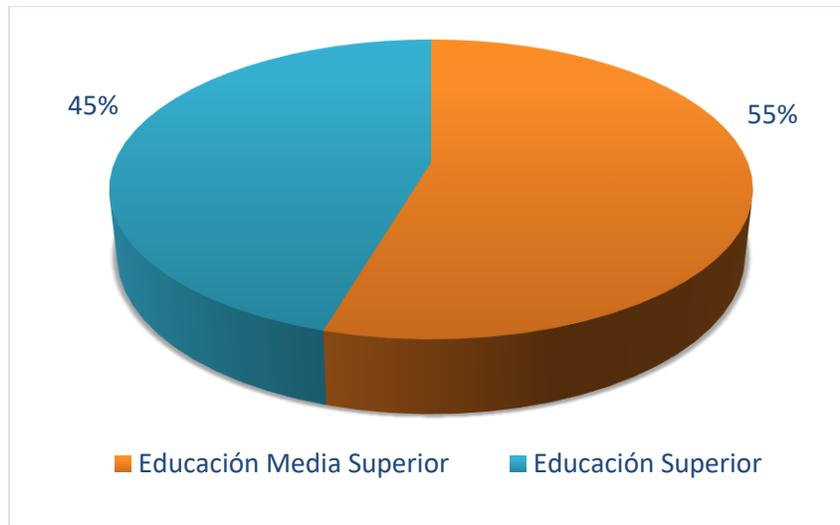
En este apartado se describe el perfil de cada uno de los integrantes del COPLADEMUN del municipio Calpan, en términos de su edad.



Gráfica 4. Edad de los integrantes del COPLADEMUN

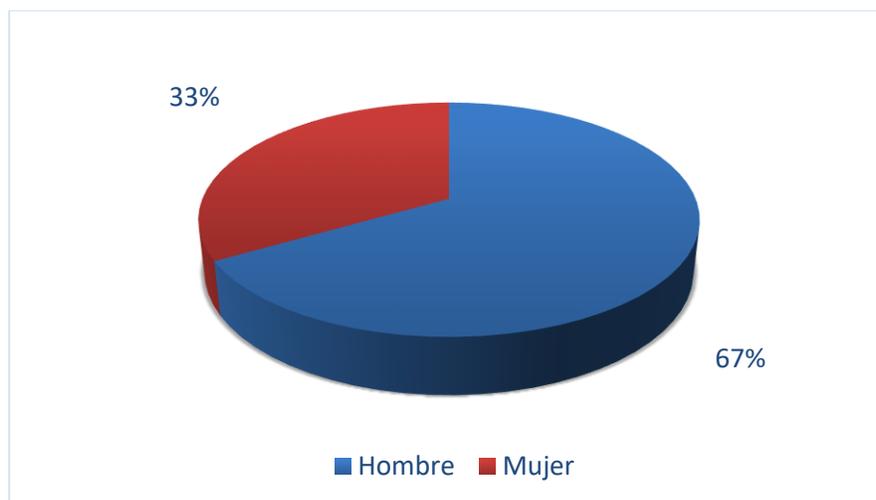
Fuente: Elaboración propia

Como se muestra en la gráfica, la mayoría de los integrantes del COPLADEMUN hacen parte del rango de edad entre los 31-40 años; seguidos del rango entre los 41-50 por otro lado los miembros con menor representación dentro del concejo pertenecen a los rangos 21-30 y 51-60 y estas sumadas no alcanzan a cubrir el 50% de los representantes con mayor representación.



Grafica 5. Nivel de escolaridad de los integrantes del COPLADEMUN.
Fuente: Elaboración propia

En la gráfica 6 se observa el 45% de los integrantes de COPLADEMUN cuentan con educación media superior, en contraste del 55% que cuenta con una Educación Superior.



Grafica 6. Sexo de los integrantes del COPLADEMUN
Fuente: Elaboración propia.

Los integrantes del COPLADEMUN en el H. Ayuntamiento de Calpan está compuesta en su mayoría por hombres, como se puede observar en la gráfica 7.

6.2. Conocimiento del COPLADEMUN

Por medio de una codificación de las entrevistas semiestructuradas realizadas a los integrantes del COPLADEMUN se obtuvieron los siguientes resultados:

En la sección de “COPLADEMUN” encontramos que los integrantes de este órgano municipal, tanto el Síndico Municipal como el Director de Obras de Publicas tienen un amplio conocimiento de la función principal del COPLADEMUN y sus principales características como atención ciudadana.

El C. Estanislao Álvarez, regidor de ecología y medio ambiente menciona que “es un medio de atención ciudadana para recopilar todas las solicitudes que hacen lo ciudades y los presidentes de las juntas auxiliares hacia el ayuntamiento principalmente de obras públicas como calles, escuelas, agua potable, banquetas” (20 de octubre 2020)

La Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Puebla (2009), en el Título sexto de la planeación y la participación social Capítulo Único Artículo 136 menciona:

“...las funciones que tendrá los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal o la instancia de participación social que se constituyan en los Municipios, serán las siguientes”.

- a) “Promover los objetivos, estrategias y programas de acciones del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal;
- b) Impulsar la participación social en la planeación y desarrollo de los programas y acciones que se instrumenten con los recursos a que se refiere la fracción anterior;
- c) Proponer las obras y acciones a ejecutar con recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal;

- d) Participar en el seguimiento de las obras y acciones que se hubieren determinado ejecutar;
- e) Apoyar la planeación del desarrollo municipal;
- f) Impulsar y apoyar las estrategias y programas del desarrollo institucional, tendientes a mejorar las capacidades técnicas de las administraciones municipales;
- g) Promover la participación directa de las comunidades beneficiarias de las obras y acciones, mediante la aportación de mano de obra, recursos económicos o materiales de la región;
- h) Emitir los lineamientos que normen su funcionamiento y operación; y
- i) Las demás que sean necesarias para el cumplimiento de su objeto”.

Con respecto a lo anterior, las actas de reunión evidenciaron que el concejo, en el periodo de un año, sostuvo dos reuniones a las que asistieron el 90% de sus integrantes; sin embargo, la Auditoría Especial de Fortalecimiento Institucional y Participación Ciudadana menciona que

“El Ayuntamiento promoverá y apoyará al COPLADEMUN en la realización de las sesiones, las cuales deben efectuarse por lo menos una vez al mes; en la elaboración de las actas de sesiones, el seguimiento a los acuerdos y trabajos, así como en la presentación y entrega de propuestas ciudadanas o de informes al Cabildo”.

Como podemos apreciar se presenta una discordancia en cuanto a lo establecido en la norma y las actividades programáticas del COPLADEMUN.

En este mismo contexto 6 de 11 los regidores desconocen cuáles son los medios que se utilizan para promover e incentivar a los ciudadanos a participar dentro del COPLADEMUN. De otro lado Ing. Edith Nayeli Velázquez Álvarez (Regidora de Desarrollo Urbano, Obras y Servicios Públicos) menciona que “se entregan solicitudes todo el año, para hacer un concentrado y ver los requerimientos de las personas para después de platicar en el COPLADEMUN” (17 noviembre 2020). Lo anterior evidencia, la falta del cumplimiento de parte de las funciones del organismo analizado, junto a una ruptura comunicativa entre los regidores y la ciudadanía del municipio de Calpan, dado que conforme a la Ley Orgánica del Estado de Puebla, en su Capítulo VIII De las facultades y obligaciones de los presidentes municipales y de los regidores artículo 92 menciona entre sus funciones: “...la toma de decisiones considerando la participación ciudadana, generando políticas públicas que impacte en mejorar la calidad de vida de los poblanos...” En términos coloquiales es un deber de los regidores, atender y mantener a la ciudadanía informados sobre los problemas sociales que existan en el municipio o solicitar apoyo para algún asunto particular, dependiendo la comisión en la que se encuentren laborando según lo establecido también por la misma Ley

“...El Ayuntamiento, para facilitar el despacho de los asuntos que le competen, nombrará comisiones permanentes o transitorias, que los examinen e instruyan hasta ponerlos en estado de resolución. Estas comisiones sesionarán de forma mensual, siendo convocadas por el Regidor que presida la misma, conforme al reglamento respectivo...”.

En la sección de Desarrollo Municipal se hizo la pregunta ¿Cuáles cree que sean los principales problemas sociales que tiene el municipio? la respuesta consistió en que, la

inseguridad y desempleo, constituyeron los principales problemas sociales que prevalecen en el municipio. De esta manera, se corrobora lo señalado por los habitantes en el municipio de Calpan conforme a las encuestas aplicadas para la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal del H. Ayuntamiento de Calpan 2018-2021, en donde el 76% de los encuestados destacaron que:

- “Los elementos policiacos, las patrullas y el equipo para seguridad no es suficiente.
- Los elementos policiacos no están capacitados para brindar el servicio o son corruptos
- Actualmente hay más delincuencia, robo, asalto o abigeato.
- No atienden las peticiones de ayuda o la atención es inoportuna.
- No hacen vigilancia o rondines, o éstas son insuficientes”

De igual manera, como resultado del análisis a la pregunta: ¿Cuál cree que sean los principales problemas de infraestructura social que presenta el municipio?; la respuesta con mayor concurrencia de los entrevistados fue, el acceso al servicio del agua potable, problemática preocupante, puesto que éste es un servicio básico y esencial para cualquier asentamiento rural y urbano. Razón que encaja con las encuestas aplicadas para la realización del Plan de Desarrollo del H. Ayuntamiento de Calpan 2018-2021 donde la demanda principal hecha por la ciudadanía a las autoridades tiene que ver con la misma variable y sus resultados son los siguientes: “el 34.2% de las personas encuestadas calificaron el servicio de agua como “malo”; el 27.6% de las personas encuestadas lo calificaron como “muy malo” y el 33.6% indicó que el servicio era “regular”, el 1.5% calificó el servicio como “bueno” sin aclarar la razón de su percepción y, por último, el 3.1% restante no hizo comentario al respecto.

6.3. Conocimiento del FAIS y FISM

En la sección de las preguntas relacionadas al FAIS por ser un programa que canaliza recursos financieros para la construcción de obras y acciones sociales básicas, se encontró que el Presidente del COPLADEMUN, el Síndico Municipal, la Regidora de Desarrollo Urbano, Obras y servicios Públicos y el Director de Obras Publicas cuentan con un conocimiento amplio de las características de este Fondo, así como su gestión y aplicación de los recursos, ya que su trabajo dentro del Ayuntamiento, los relaciona a este tema, sin embargo el Regidor de Ecología y Medio Ambiente también posee un conocimiento amplio en este tema ya que se desempeñó como Director de Obras Publicas en un trienio diferente al actual de esta administración.

6.4. Participación ciudadana en Calpan

En un marco de normas, como lo es la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Puebla y sus municipios en el artículo 135, establece la creación de los COPLADEMUN como un mecanismo de participación ciudadana en los municipios del estado del Puebla, el COPLADEMUN dentro de sus principales funciones, están la promoción y coordinación de la participación de los distintos sectores de la sociedad en la formulación, seguimiento y evaluación del Plan de Desarrollo y sus programas.

Sin embargo, esta ley no establece de manera concreta como debe de ser la participación ciudadana ya que cada municipio tiene sus propios reglamentos y normas conforme a la participación ciudadana. En el caso del municipio de Calpan, el COPLADEMUN es un instrumento de representación ciudadana en el cual se hacen tres sesiones al año, y en ellas se abordan temas relacionados con la infraestructura social del municipio.

El municipio a través de los presidentes de las juntas auxiliares hace la invitación para que la ciudadanía haga llegar su solicitud y/o propuesta a presentar referente a obras publicas principalmente y que se encuentren priorizadas en el plan de desarrollo del municipio en turno, estas propuestas también pueden ser llegadas personalmente a la comisión encargada de obras públicas, en el caso del municipio de Calpan, es la Regiduría de Desarrollo Urbano, Obras y Servicios Públicos.

Lo que debería de operar formalmente como un instrumento de participación ciudadana al final se vuelve una reunión de la Dirección de Obras Públicas, ya que mencionado por los mismos regidores, las propuestas se reciben por medio de solicitudes y, no existe un cambio de ideas en el cual se pueda demostrar las necesidades de la ciudadanía, lo anterior, justificado por los regidores porque la ciudadanía no entiende que el recurso presupuestado por el FAIS no es mucho y a veces quieren que se les hagan obras que no se encuentran en la lista de obras para realizarse o no se encuentran dentro del Plan de Desarrollo del municipio en turno.

Por otro lado, como es mencionado en los lineamientos Generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, publicados en el Diario Oficial de la Federación en el año 2019, menciona que los “municipios y alcaldías del país están obligados a conformar Comités de Participación Social para cumplir lo establecido en el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal”. Lo anterior con el fin de convertir a los ciudadanos en vigilantes de los procesos y el uso de los recursos públicos de las obras financiadas por el municipio. No obstante, durante la investigación de campo no se encontraron estos grupos, debido a la situación de salud causada por el virus SARS-COV-2 no se ha podido invitar a la ciudadanía a participar en estos comités. Sin embargo,

lo mencionado por la Regidora de Desarrollo Urbano, Obras y Servicios Públicos, se llevarían a cabo a principios del año 2020.

VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Desde el punto de vista de la política pública, el desarrollo social, promueve políticas de descentralización política y administrativa para los gobiernos municipales. Una de ellas, es el Fondo de Aportaciones de Infraestructura Social, el cual es una estrategia para el combate de la pobreza en México, donde se puede observar dos procesos; el primero una descentralización vertical, desde los procesos de gestión y recaudación de los recursos que pasan por el gobierno federal hasta llegar a los diferentes municipios del país. Por otro lado, existe una descentralización horizontal como un proceso de aplicación compartido entre dos grupos de actores, el COPLADEMUN y la sociedad, siendo el gobierno municipal un agente de transformación social, en un espacio que en la normativa considera idóneo la participación ciudadana.

Dicha participación ciudadana se observa a través de los mecanismos por las cuales las necesidades y los problemas de la ciudadanía se pueda presentar. Es por ello que se analizó la importancia que desempeña el COPLADEMUN en la toma de decisiones para la gestión y aplicación del FAIS. En este sentido la problemática se centró principalmente en conocer los diferentes mecanismos en los cuales se promueve la participación ciudadana en los procesos de gestión del fondo y también, cómo estos procesos impactan en el desarrollo de las obras de infraestructura de un municipio. Aunque el caso aquí documentado, no representó los ideales de la participación ciudadana, se puede documentar que existe una participación por medio de otros mecanismos como son las sesiones del COPLADEMUN, las cuales han servido como vinculo para conocer las principales problemáticas que existen en un lugar.

Sin embargo, las características de estos instrumentos se remontan a sus orígenes desde los años noventa, donde se puede observar una centralización política que absorbe a las necesidades que realmente necesita la ciudadanía. Por otro lado, hoy en día en los temas jurídicos-institucionales del FAIS, han ido evolucionando teniendo un énfasis que permite asegurar y tener un mayor control de los recursos, pero en materia de participación ciudadana se ha mantenido débil o nula.

Por otro lado, tomando en cuenta la hipótesis de esta investigación se observó solo un nivel de participación que predomina más en el ámbito municipal, si bien, es cierto que debería existir una participación en el ámbito comunitario, por lo menos en el área de estudio, no se encontró que se estuviera realizando y esto afecta directamente a las reglas del mismo fondo.

Si bien es cierto que en el caso del municipio estudiado la mayoría de las obras van dirigidas al desarrollo de infraestructura social, el nulo conocimiento por parte de la ciudadanía en el funcionamiento del fondo complica el proceso de la aplicación de este recurso en el municipio, ya que al no tener conocimiento de la parte jurídica normalmente se quiere realizar todos los proyectos presentados, pero solo los prioritarios serán realizados.

Finalmente, el FAIS es uno de los fondos que requiere de un suministro de información constante por parte de la ciudadanía para su correcta ejecución, y no solamente por parte de la ciudadanía, sino de las mismas autoridades que tengan esa visión de poder impactar y denotar un desarrollo conforme a las infraestructuras sociales.

BIBLIOGRAFÍA

- Administración Local de México, Tomo II, (1997) del Instituto Nacional de Administración Pública, A. C., México. Información sobre Participación Social en la Gestión pública en Puebla, México
- Aduriz, I. y Ava, P. (2006). Construcción de ciudadanía: experiencia de implementación de un índice de participación ciudadana en América Latina. *América Latina Hoy*, 42, 15-35.
- Aguilar, L. F. (2010). El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis. *Frontera norte*, 22(43), 187-213.
- Anderson, J. (1990). Public policymaking. An introduction. Boston, MA: Houghton Mifflin Company.
- Cardozo, M. (2005), Neoliberalismo y eficiencia de los programas sociales en México, *Política y Cultura*, 24, 169-186.
- Casar, M. A. (1996). Las bases político-institucionales del poder presidencial, *Política y Gobierno*, 3(1), 61-92.
- CEIGEP. Información Básica del Municipio de Calpan. Región de Angelópolis. Comité Estatal de Información Estadística y Geográfica del Estado de Puebla. Secretaría de Finanzas y Administración del Estado de Puebla. (2018). En <http://planeader.puebla.gob.mx/index.php/inicio/ficha-tecnicomunicipal>.
- CONEVAL (2015). Índice de Rezago Social 2015. Recuperado de <https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Puebla/Paginas/Indice-de-Rezago-Social-2015.aspx>.
- Cordera Campos, R. (1995). Mercado y equidad: de la crisis del Estado a la política social.
- Cunill, G. N. (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Venezuela: CLAD y Nueva Sociedad.
- Dankhe, G. L. (1989). Investigación y comunicación. En C. Fernández Collado y G.L Dankhe, *La comunicación humana: ciencia social*. México: McGraw-Hill, 385-454.

Decreto 12/2019, de 28 de diciembre, por el que se formula la Declaración de las Zonas de Atención Prioritaria para el año 2019. Diario Oficial de la Federación. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/435254/Zonas_de_Atención_Prioritaria_2019.pdf.

Díaz A. & Ortiz Espinoza, Á. (2011). Participación ciudadana y gestión pública en los municipios mexicanos: un proceso estancado. Capítulo publicado previamente en Cabrero Mendoza, Enrique y Arellano Gault, David (coordinadores). Los gobiernos municipales a debate: un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009. México, DF: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2011. pp. 361-432.

Díaz-Bravo, L., Torruco-García, U., Martínez-Hernández, M., & Varela-Ruiz, M. (2013). La entrevista, recurso flexible y dinámico. *Investigación en educación médica*, 2(7), 162-167.

Dunn, W. (2004). *Public Policy Analysis: An introduction*, New Jersey: Pearson Prentice Hall.

Dye, T. (1978). *Understanding public policy*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.

Font, J. (2001). Participación ciudadana: una panorámica de nuevos mecanismos participativos. Fundación Rafael Campalans.

Fernández, C., Baptista, P., & Hernández R. (2014). *Metodología de la Investigación*. Editorial McGraw Hill.

Guía operativa para la constitución, operación, registro, atención y seguimiento de la participación social del FISDMF (2019). Secretaría de Bienestar. En http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/1_Menu_Principal/5_Guias_apoyo/Guia_Participacion_Social_2019.pdf

Heller, A y Fehér, F. (1998). *Las políticas de la posmodernidad*. Madrid Península.

Huerta, J. A. (2004). *Finanzas Públicas en México*. México: Porrúa.

INAFED. Enciclopedia de los Municipios y Delegaciones de México. Estado de Puebla. Municipio de Calpan. Secretaría de Gobernación. México. (2018). En <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM21puebla/municipios>.

INEGI (2015). *México en cifras. Información nacional, por entidad federativa y municipios*. Recuperado de <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx?e=21>.

Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal, título IV, «De la participación ciudadana» capítulo único, artículo 63º al 69º.

Ley de Coordinación Fiscal, 2003.

Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Puebla y sus Municipios 3/2009, de 20 de marzo, para la exclusión o, en su caso, adecuación de aquellas disposiciones contenidas en la Ley para el Federalismo Hacendario del Estado. Periódico Oficial del Estado de Puebla, pp. 34-38. Recuperado <https://docs.mexico.justia.com/estatales/puebla/ley-de-coordinacion-hacendaria-del-estado-de-puebla-y-sus-municipios.pdf>.

Mendoza, M. G., Hernández, C. G., & Villarreal, L. Z. (2009). Turismo rural: Participación de las comunidades y programas federales. *El periplo sustentable*, (17), 5-30.

Merino, M. (Ed.). (1995). *En busca de la democracia municipal: La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*. Colegio de México, Centro de estudios internacionales.

Midgley, J., Martin, T., Livermore, M. (Eds.) (2000). *The handbook of social policy*. California, Sage Publications

Moreno, L. (2003). *Ciudadanía, desigualdad social y Estado del bienestar*.

Olvera, A. (2007). *Notas sobre la participación ciudadana desde la óptica de las OSC*. México: INCIDE Social.

Plan Municipal de Desarrollo H. Ayuntamiento del Municipio de Calpan 2019-2021. (2019). En <http://planeader.puebla.gob.mx/pdf/Municipales2020/Calpan.pdf>.

Rodríguez, A. (2015). La participación ciudadana en México. *Estudios Políticos*, 34, 93-116.

Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera. SIAP (2020). *Avance Agrícola*. Recuperado de http://infosiap.siap.gob.mx/repoAvance_siap_gb/agrAvance.jsp?idestado=0&accion=CONSULTAR&tipo=4&mes=2&estado=1&ddr=-1&mpio=21026&ciclo=-1&modalidad=3&cultivo=-1&imageField.x=45&imageField.y=14.

Schneider, C. (2007). *La participación ciudadana en los gobiernos locales: Contexto político y cultura. Un análisis comparado de Buenos Aires y Barcelona* (Tesis doctoral). Universidad Pompeo Fabra.

Tamayo Sáñez, M., Bañón, R., & Castillo, E. (1997). El análisis de las políticas públicas, La nueva administración pública (Alianza Editorial).

Tapia-Cruz, M. (2004). Objetivos del sistema de salud en México: importancia para la población y sus determinantes. *Salud pública de México*. 48(2).

Ziccardi, A. (2007). Sobre la participación ciudadana en las políticas públicas del ámbito local. *Democracia y gobernabilidad*, México, DF: UNAM, 160-172

ANEXOS

Anexo 1. Guía de entrevista semiestructurada a integrantes del Coplademun

Presentación:

Buenos días/tardes. Actualmente estoy recopilando información sobre el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) en el municipio. A continuación, le hare algunas preguntas, en el entendido de que no hay respuestas incorrectas, de acuerdo con tu experiencia trabajando en las reuniones del Coplademun.

Nombre: _____

Edad: _____ **Sexo:** _____

Estado Civil: _____

Nivel de estudios: _____

Profesión: _____

Cargo Actual dentro del Coplademun: _____

Duración en el cargo: _____

Otros cargos desempeñados:

1. _____
2. _____
3. _____

COPLADEMUN

1. ¿Cuál es la función del Coplademun?
2. ¿Cuál es su responsabilidad en el coplademun?
3. ¿Cómo está integrado el Coplademun? ¿Existe un organigrama?
4. ¿Cuántas veces se sesionan al año?, Cada cuánto? ¿Porque no se sesiono?
5. ¿Cuáles son los medios que utiliza el Coplademun para invitar a los ciudadanos a participar?
6. Cuáles son los temas que se abordan en el Coplademun
7. De qué manera la población presenta las demandas ante el Coplademun
8. ¿Quienes participan en la priorización de proyectos?

9. En su opinión, ¿Cuáles son los problemas que presenta el Coplademun?

DESARROLLO MUNICIPAL

En su opinión,

1. ¿Cuáles cree que sean los principales problemas sociales que tiene el municipio?
2. ¿Cuál cree que sean los principales problemas de infraestructura social que presenta el municipio?

FAIS

1. ¿Conoce que es el FAIS?
2. ¿Cuáles son los objetivos que tiene el FAIS?
3. ¿Cuál es el proceso de gestión del FISMDF?
4. ¿Cuál es el proceso de aplicación del FISMDF?
5. ¿Cuáles son los tipos de obras que financian el FISMDF?, Existe alguna catalogo?
6. ¿Ha recibido ud o las personas que capacitación para la gestión y aplicación del FISMDF? ¿Por parte de quién?
7. ¿Usted ha gestionado algún curso de capacitación para la gestión y aplicación del FISMDF?
8. ¿Considera usted que los recursos que recibe el municipio por parte del FISMDF son suficientes para cumplir con los objetivos que plantea esta política social? ¿Porque?
9. Podría mencionarme cuales fueron las obras que se realizaron el año pasado con el recurso del FISMDF
10. ¿Podría mencionarme en donde se realizaron estas obras?
11. ¿Qué relación tiene el cargo que usted tiene dentro del Coplademun con respecto al FAIS?
12. En su opinión ¿Cuáles cree que sean las fortalezas y debilidades del FISMDF y que sugieres para mejorar esta situación?
10. ¿Quienes participan en la priorización de proyectos del FISMDF?

PARTICIPACIÓN CIUDANANA

1. ¿De qué forma participa la ciudadanía en las actividades del Coplademun?

2. ¿Cómo se promueve la participación ciudadana en las actividades del Coplademun?
3. En su experiencia dentro de las sesiones ¿qué tanto participa la ciudadanía?
4. En las sesiones del Coplademun aparte de los presidentes de las juntas auxiliares ¿quienes participan y de qué forma?
5. ¿Cuál es el papel de los ciudadanos en la gestión y aplicaciones de las obras de infraestructura para el municipio?
6. En su opinión, ¿La participación ciudadana facilita o dificulta la toma de decisiones en las cuales se va aplicar el FIS MDF?
7. Conoce experiencias de participación ciudadana en la gestión y aplicación del FIS MDF.
8. ¿Podría mencionar alguno caso?
9. ¿Cuáles son los medios de los cuales se les hace de su conocimiento a la ciudadanía para conocer los recursos del FAIS?
10. En su opinión, ¿qué tan importante cree que sea que las personas se participen en la toma de decisiones para el desarrollo de un municipio?
11. Usted cree que la participación ciudadana ha hecho ha influido para el desarrollo del municipio.