VNIVERSIDAD NACIONAL
AVTONOMA DE
MEXICO

PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE
CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES MULTIDISCIPLINARIAS
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES DE ACATLÁN

TESIS:

SIGNIFICADO E IMPACTOS DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA EN EL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL (FAISM) RAMO 33, EN CUERNAVACA Y JIUTEPEC, MORELOS, 2009-2011

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE
DOCTORADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
ORIENTACIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA:

SERGIO VÍCTOR BALLESTEROS MESA

TUTOR: DR. FAUSTINO MEDARDO TAPIA URIBE

CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES MULTIDISCIPLINARIAS

CIUDAD DE MÉXICO, ABRIL DE 2016

Universidad Nacional Autónoma de México
UNAM
Biblioteca Central
Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS

A mi esposa y compañera por su apoyo y comprensión para alcanzar una meta más en mi vida profesional.

A mi hija Paola y Javier por la alegría que me han dado por ser futuro abuelo

A mi nieto Fernand por volver a ser inspiración y fuerza en mí, para continuar el camino recto en el resto de vida que me queda.

A mis progenitores + Alfonso y + Blanca por haberme educado por el camino del bien y el trato correcto con el ser humano en la vida cotidiana, lo cual me permitieron alcanzar mis metas.

A todos mis hermanos por aceptarme y apoyarme desinteresadamente.

A mis tutores, quienes aportaron sus conocimientos a través de comentarios puntuales en cuanto a teoría y experiencias sobre el tema que abordo en este trabajo de investigación.

A todos mis amigos, en especial Gabriel Valenzuela, Héctor Castillo, Maximiliano García, Noé Pérez Bello, Alejandro Moreno, Luis Dávila, y un amigo primero, y jefe después, Ricardo Uvalle.

Quienes en conjunto dentro del alma mater la Universidad Autónoma de México me aconsejaron para continuar con esta tarea de académico e investigador, tanto en lo teórico y práctico de este campo de conocimiento asombroso de las Ciencias Políticas y Sociales orientadas a la Administración Pública.

A mis queridos y estimados profesores de la FCPyS de la UNAM, que durante mi recorrido como estudiante, aprendí de ellos, tales como mi estimadísima maestra Elena Jeannetti, entre otros, que me aportaron conocimientos, más allá de lo que llegué a imaginarme durante el recorrido de esta muy hermosa profesión como catedrático y como servidor público.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN **5**

CAPÍTULO I. ANTECEDENTES **14**

CAPÍTULO II. MARCO CONCEPTUAL GESTIÓN PÚBLICA. **29**

II.1 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y PRIVADA. 29

II.2. GESTIÓN PÚBLICA 33

II.2.1 EL CONCEPTO DE AUTORIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 35

II.2.2 RESTRICCIONES Y DIFICULTADES PARA LA GESTIÓN PÚBLICA. 36

II.3. NUEVA GESTIÓN PÚBLICA. 37

II.3.1 ORÍGENES DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA 39

II.3.2 PROPUESTAS DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA 40

II.3.3 LO PÚBLICO Y LO PRIVADO EN LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA 45

II.3.4 PROBLEMAS QUE PRESENTA 49

CAPÍTULO III. EL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL (FAISM) DEL RAMO 33 ..... **53**

III.1 LA SEDESOL Y LOS INSTRUMENTOS DE NUEVA GESTIÓN PÚBLICA EN LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL 53

III.2 RAMO 33 APORTACIONES FEDERALES PARA ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS 61

III.3 FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL (FAIS) .. 65

III.4 FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL (FAISM) 68

III.4.1 REGLAS DE OPERACIÓN DEL FAISM 68

III.4.2 APLICACIÓN 72

III.4.3 RESULTADOS E IMPACTO 76

III.4.4 FORTALEZAS Y DEBILIDADES 82

CAPÍTULO IV. ESTUDIO DE CASO: APLICACIÓN DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL EN LOS MUNICIPIOS DE CUERNAVACA Y JIUTEPEC, MORELOS 2009-2011 (FAISM) 85

IV.1 GOBERNANZA Y GESTIÓN PÚBLICA EN LAS ZONAS METROPOLITANAS 85

IV.2 APLICACIÓN DEL FAISM EN LOS MUNICIPIOS DE JIUTEPEC Y CUERNAVACA, MORELOS 95

IV.2.1 CARACTERÍSTICAS Y CONTEXTO 96

IV.2.2 INGRESOS Y EGRESOS DEL FAISM 103

IV.2.3 INTERACCIÓN E INTERVENCIÓN DE LOS ACTORES 107

IV.2.4 APLICACIÓN Y RESULTADOS DEL FAISM 110

IV. 3 FORTALEZAS Y DEBILIDADES 114

IV. 4 ANÁLISIS ESTADÍSTICO DE PERCEPCIÓN CIUDADANA RESPECTO AL FAISM 118

CAPÍTULO V. CONCLUSIONES Y PROPUESTA DE UN MODELO DINÁMICO DE PROCESOS GUBERNAMENTALES PARA LA GESTIÓN PÚBLICA FINANCIERA EN EL ÁMBITO MUNICIPAL 1393

BIBLIOGRAFÍA 185

INTRODUCCIÓN

El estudio de la Administración Pública ha transitado por diferentes corrientes de pensamiento a lo largo de su construcción científica. Sus orígenes como disciplina se remontan a inicios del siglo XIX, específicamente en 1808, cuando Jean Bonnin publicó su célebre obra “Principios de Administración Pública”. Desde entonces, han surgido distintas escuelas que tratan de entender y fortalecer sus capacidades institucionales, atendiendo a los más amplios enfoques, como el de la burocracia (Weber), la teoría de la organización (Dwight y Waldo), la teoría de sistemas (Parsons e Easton), y recientemente el neoinstitucionalismo (North), la gobernanza (Mayntz), y desde luego, la Nueva Gestión Pública (Osborne y Gaebler).

Esta última corriente es precisamente el objeto de estudio de la presente investigación, pues constituye uno de los enfoques que permiten entender, desde un punto de vista científico, la dimensión práctica de la Administración Pública, en lo que se refiere al mejoramiento de sus capacidades institucionales de respuesta, particularmente en sus procesos. En efecto, los planteamientos sobre la gestión pública han hecho aportes sustanciales para fortalecer la calidad y eficiencia en el desempeño de las instituciones administrativas, de ahí que su *corpus* teórico conceptual sea pieza fundamental para esta tesis, pues el objetivo es analizar las implicaciones e impactos de la Nueva Gestión Pública en los procesos financieros del orden local de gobierno, enfatizando el caso de dos municipios del estado de Morelos (Cuernavaca y Jiutepec).

Es sabido que los procesos de gestión del orden financiero en el ámbito local han sido poco estudiados, particularmente lo que se refiere al impacto de su utilización para el desarrollo social. Y es que los problemas que enfrentan los recursos federales contenidos en el Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) son importantes, porque apoyan a los gobiernos estatales y municipales en asuntos públicos como: salud, educación, seguridad, servicios públicos, infraestructura social, entre otros; su implementación implica la interacción y

articulación de los tres órdenes de gobierno. Es de suma importancia la coordinación de información, recursos materiales, humanos y financieros para los estados y municipios que no generan ingresos suficientes para cumplir con sus objetivos en materia de desarrollo social, y en consecuencia, las participaciones y aportaciones federales se conviertan en un medio para lograr resultados positivos, tanto cuantitativos, como cualitativos, los cuales muestran estas actividades.

Un modelo gerencial aplicado para implementar estos recursos no solo es viable en el ámbito político, sino en la misma operación administrativa de los gobiernos. La categoría de los ramos federales no se queda en la mera aplicación o complementariedad del gasto y obligaciones de la autoridad en lo local; su importancia rebasa y soslaya esa visión; se busca fortalecer a estados y municipios en sus capacidades institucionales, de gestión y de legitimidad para generar condiciones de gobernanza.

El Ramo 33 responde a los imperativos de manejo descentralizado de los recursos y asuntos públicos, en aras del fortalecimiento del federalismo; se compone de 8 fondos: Aportaciones para la educación básica normal, los servicios de salud, la infraestructura social, fortalecimiento de los municipios y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, Aportaciones múltiples, para la educación, tecnología y de adultos, para la seguridad pública de los estados y del Distrito Federal y para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas. Entre estos se encuentra el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS); su objetivo es el desarrollo de obra e infraestructura básica de impacto municipal, regional e intermunicipal.

El FAIS, a su vez, se subdivide en dos entidades: el Fondo de Infraestructura Social Estatal (FISE) y el Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM). La importancia del FAIS radica en el impacto que tiene sobre la infraestructura social, ya que los servicios básicos en vivienda, obra pública e inversión son elementos

fundamentales porque impactan directa o indirectamente en otros aspectos, como la salud, la movilidad, el desarrollo de proyectos, etc.

Siendo el municipio el orden de gobierno más cercano a la comunidad, pero más debilitado desde una perspectiva financiera y administrativa, requiere los recursos suficientes para cumplir con estos objetivos, por lo tanto, el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM) surge en la década de los noventa, como un medio para lograrlo. En el año 2011 el total de recursos asignados al FISM fue de $40, 829, 269, 897.00 para todos los municipios del país, lo que lleva a reflexionar sobre el impacto que tienen las acciones implementadas a través de estos recursos, y sobre la importancia de la evaluación permanente del uso transparente de los mismos.

Tanto el impacto de la acción pública en el bienestar de la comunidad, como la disposición y manejo de los recursos públicos, remarcan el valor de la rendición de cuentas en favor de la gobernabilidad, así como la importancia de conocer los resultados de los programas gubernamentales.

El seguimiento y la evaluación permanente de la asignación, distribución y ejercicio de estos fondos requieren marcos normativos más *ad hoc*, que definan las obligaciones y responsabilidades de todos los involucrados, herramientas y mecanismos para generar canales de comunicación e intercambio de información entre distintas organizaciones gubernamentales, así como espacios de participación ciudadana en favor del prestigio (mecanismos de evaluación *ex ante* y *ex post*, que ponderen el impacto real de implementar y el beneficio de dichas obras y servicios).

Actualmente se cuenta con mecanismos que cubren varios aspectos; sin embargo, su puesta en práctica aún tiene retos que enfrentar, entre los que se encuentran el cumplimiento de los lineamientos y especificaciones establecidas para cada fondo por parte del aparato administrativo de los órdenes de gobierno, donde el

compendio, la canalización e intercambio de información exige capacidades administrativas y técnicas, como la capacitación de las mismas.

La gestión gubernamental en su vertiente fiscal remite al desarrollo de procesos, en los cuales se intercambian recursos e información vital para el desenvolvimiento de la sociedad, y ponen a prueba la capacidad instalada de los estados y municipios. Para un buen fin se requiere de mecanismos que permitan su implementación y un continuo mejoramiento del aparato administrativo; por tanto, una de las cuestiones fundamentales de la investigación es considerar porqué la gestión pública gubernamental no ha sido planteada como un modelo instrumental para el análisis de los recursos financieros asignados para actividades municipales relacionadas con el desarrollo social y la participación ciudadana.

La investigación también está dirigida al análisis y comprensión de los procesos de gestión pública en el ámbito financiero municipal y la interrelación con los órdenes de gobierno federal y estatal, ya que la distribución y ejercicio de los recursos demanda una serie de procesos y subprocesos, donde se establece la intervención de diferentes actores y mecanismos de participación, así como la construcción de conceptos, valores e indicadores, que permiten comprender las herramientas técnico-administrativas y tecnológicas de información y comunicación contemporáneas entre ellos, las cuales se deben aplicar.

La integración de elementos de gestión pública implica el seguimiento y evaluación permanente de los recursos por parte de diferentes actores públicos, privados, gubernamentales y de organizaciones sociales y demandantes; además de la construcción de espacios de participación conjunta de estos actores, también conlleva la modernización de la administración pública municipal por conducto de procesos de gestión pública gubernamental normados, como dinámica principal.

Para profundizar y contextualizar la investigación se realizará un estudio de caso comparativo entre los municipios de Cuernavaca y Jiutepec, Morelos (período 2009–2011). Se expondrán elementos centrales para comprender los procesos que imperan en la gestión pública de los recursos financieros provenientes del FAISM, mismos que están orientados a ponerse en práctica en diferentes programas y proyectos, y que generan una dinámica muy particular entre los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal.

Los objetivos de analizar el proceso de operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de establecer las implicaciones que tiene para los municipios de Cuernavaca y Jiutepec durante el periodo de análisis, en donde se pondrán en práctica los mecanismos de gestión y el cumplimiento de las etapas del proceso establecido para ello, también requieren de propuestas y medidas tendientes al fortalecimiento de las capacidades de gestión pública, donde los municipios en mención realizan la actividad procedimental para allegarse de recursos complementarios.

En consecuencia, para el desarrollo de este trabajo se definió el siguiente sistema de hipótesis:

1) La Nueva Gestión Pública es un enfoque de estudio que ofrece elementos teórico-conceptuales que favorecen el entendimiento y fortalecimiento de las capacidades de respuesta de las instituciones administrativas, dado que privilegia la generación de valores públicos como la calidad, la eficiencia, la eficacia, la ética, la horizontalidad, la transparencia y la apertura en cuanto a la atención de las demandas ciudadanas.

2) Con la incorporación de la Nueva Gestión Pública en la implementación de programas políticos, las herramientas técnico-procedimentales se instrumentaron para el mejor cumplimiento de las funciones sustantivas; sin embargo, faltó el sustento normativo y no hubo una estrategia de

fortalecimiento de las capacidades institucionales, reflejándose en la dificultad que existe para cumplir con el proceso establecido en los programas federales de gobierno.

3) De acuerdo con lo anterior, en el orden municipal, el impacto de los procesos de gestión pública fue objeto de reposiciones en sus atribuciones, naturaleza y alcance, como el espacio más próximo de interacción entre ciudadanía y gobierno, con lo cual, los recursos provenientes del Ramo 33 no han estado acompañados de un robustecimiento estructural, cuyas actividades administrativas y financieras faciliten la operación en la obtención y seguimiento de los recursos provenientes del FAISM.

4) En el caso de los municipios de Cuernavaca y Jiutepec, en el estado de Morelos, la falta de articulación y cooperación entre autoridades locales y federales ha tenido un impacto negativo en el fortalecimiento de las capacidades de gestión del ayuntamiento y en la deficiencia en diferentes etapas como la distribución, ejecución, evaluación y resultados del FAISM. Por lo tanto, la gestión pública gubernamental requiere de enfoques complementarios que pongan énfasis, no solo en la eficiencia como valor administrativo, sino también en la efectividad de los resultados, la evaluación ciudadana en la economía y en el uso de esos recursos, así como la racionalidad instrumental, la transparencia y rendición de cuentas en el manejo de los mismos.

Lo anterior nos orienta a las siguientes preguntas de investigación:

- ¿Cuál es la importancia y qué elementos aporta la Nueva Gestión Pública para el estudio de la Administración Pública y su fortalecimiento institucional?
- ¿Qué elementos de gestión pública son incorporados en el desarrollo del FAISM y cómo impactan en el municipio?

- ¿Qué oportunidades y debilidades presentan los municipios al enfrentarse al proceso establecido en un programa o política pública?
- ¿El FAISM cómo fortalece y contribuye a la dinámica de gestión en lo local, tomando en cuenta los municipios de Cuernavaca y Jiutepec?
- ¿Cómo responde el FAISM a las necesidades de la población?

Para la elaboración de la investigación, como estrategia metodológica se recurrió a los postulados de la Nueva Gestión Pública. De manera concreta, se utilizaron los siguientes conceptos: proceso, procedimiento, rediseño, ámbito de competencia, orden de gobierno y capacidad institucional, participación ciudadana, transparencia, resultados e impacto social, y dinámica de procesos de gestión gubernamental. El enfoque de la Nueva Gestión Pública que se presenta se considera adecuado para esta investigación, porque permite comprender la instrumentación de las herramientas gerenciales en la Administración Pública, y así analizar el efecto que tienen. Asimismo, permite identificar los logros y retos en aquellos órdenes de gobierno, donde su influencia ha sido notable en la última década.

En el ámbito local, específicamente en el caso de los municipios mencionados, el enfoque de la Nueva Gestión Pública provee un marco conceptual para el estudio de las interacciones que tiene con otras instituciones públicas, concretamente con las del orden federal, para atender problemáticas compartidas. También, permite poner énfasis en aquellas áreas donde es necesario un replanteamiento de la estrategia de rediseño procedimental y operacional, en este caso, con respecto a la dinámica fiscal en la que se encuentran estos órdenes de gobierno.

Por ello, los elementos cualitativos y cuantitativos deben integrarse, primero para conocer y analizar de manera profunda la problemática planteada, en este caso se trataría el impacto de la gerencia pública en el municipio a través del FAISM, y en segundo lugar, para proponer una opción de acción que aporte a la solución del problema, es decir, lo concerniente a los retos que enfrenta el seguimiento y evaluación de los recursos que integran este fondo del Ramo 33.

Otro de los elementos fundamentales de la investigación es el papel que desempeñan los diferentes actores involucrados en la implementación del FAISM, sobre todo los aspectos relacionados con la participación de la ciudadanía, considerando los mecanismos institucionales que utilizan para integrarla y denotando las etapas donde tiene cabida. El tema se aborda a partir de conceptos como gestión pública, además de exponer la importancia de la contraloría social en cada etapa del proceso y también el de gobernanza.

Asimismo, es importante señalar que para lograr un acercamiento a la fuente de información primaria, se realizaron entrevistas a los funcionarios públicos que integran las áreas competentes de las participaciones federales. El conocimiento sobre las reglas de operación, lineamientos, montos establecidos, así como los tiempos y formas que integran el proceso del FAISM es básico para cumplir con los objetivos y metas del Fondo e impactar a través de resultados.

Las fuentes de información variaron entre las obras, la legislación, los documentos digitales y lo que se solicitó a las organizaciones públicas. Entre ello se encuentra el análisis de los lineamientos y reglas de operación que determinan etapas fundamentales del FAISM, así como los informes trimestrales que envían al Congreso y que son considerados como información pública, además de las auditorías que realiza la Auditoría Superior de la Federación a los municipios.

A partir de esta información se integraron datos cuantitativos, y para profundizar en aspectos relevantes para la investigación se solicitó información a diferentes organizaciones gubernamentales como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la Secretaría de Gobernación (SEGOB), el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), etc., además de identificar y utilizar los mecanismos de rendición de cuentas del Gobierno del Estado de Morelos y de los municipios de Cuernavaca y Jiutepec.

Para fines de exposición, la tesis se organiza de la manera siguiente: en el capítulo primero se presentan los antecedentes acerca de la gestión pública en el ámbito municipal, posteriormente, en el capítulo dos se expone los fundamentos de la Nueva Gestión Pública en el Estado moderno, teniendo en cuenta el contexto de su surgimiento, sus bases conceptuales y las condiciones institucionales para su implantación. En el capítulo tres se aborda la aplicación de la Nueva Gestión Pública en el caso de México, y particularmente en las experiencias registradas en los gobiernos locales. En el capítulo cuatro se analizan las condiciones organizacionales para la implantación de la Nueva Gestión Pública en el caso de Morelos, lo cual sirve como marco para los estudios de caso que se centrarán en los municipios de Jiutepec y Cuernavaca, abordados en el capítulo cinco, donde además, con los datos obtenidos y analizados en el capítulo siguiente, permite que en el último capítulo se presente una propuesta dinámica para el mejoramiento de los procesos de gestión pública municipal relacionados.

CAPÍTULO I. ANTECEDENTES

El presente apartado tiene como objetivo ser el preámbulo para el análisis posterior acerca de la gestión pública municipal contemporánea en México, por lo que inicia por exponer cómo se instauró el federalismo en México y los antecedentes relevantes a partir de la época prehispánica hasta la Constitución de 1917, todo esto para tener el fundamento y facilitar el entendimiento de la política social y del municipio hoy en día. Focalizaremos la estructura orgánica, legal, organizacional, funcional así como las atribuciones, competencias, del gobierno municipal, y en su caso aspectos más innovadores, como la coordinación intergubernamental sobre los programas de política social, su proceso de gestión pública gubernamental y estudios de caso con resultados, impacto y propuesta de mejora en la administración pública.

Contexto del municipio en México

- Antecedentes del Federalismo en México
- El sistema federal mexicano
    - Distribución constitucional de competencias

Antecedentes del federalismo en México

Los gérmenes del federalismo datan de muchos años atrás que ya suman siglos; es interesante saber que Althusius y Montesquieu ya enfocaban la idea y vislumbraban la posibilidad de amalgamar estados y gobiernos, manteniendo su individualidad; que se podrían coordinar sin necesidad de fundirse. Se sabe, y es común escucharlo cuando se habla de federalismo, que el único origen se atribuye a las 13 colonias que pactaron la Constitución de los Estados Unidos de América.

No se regatea el mérito de haberlo implementado y, menos aún, desconocer la influencia que ejercieron en los estados emergentes de la época que aplicaron esa forma de organización y de gobierno; pero es saludable, para su mejor comprensión, conocer que esta trascendental idea de coaligarse se nutre de las

raíces de la talla de los referidos, amén de que nos lleva a mediar y conciliar entre posiciones muy encontradas que existen respecto al origen del federalismo en México, y que van, "*desde quienes lo ven sólo como una calca de lo implementado por los colonizadores del norte o bien, quienes predican como el autor Mario de la Cueva que el sistema federal fue una necesidad que sirvió para unir lo que se estaba desuniendo y que en los últimos años de la Colonia existió el principio de descentralización política que constituye el germen del sistema federal mexicano" (Carpizo, 1981:82).*

Aunque el federalismo en México se ha atribuido a los logros estadounidenses en materia federal, aquí estudiaremos algunos casos que nos ayudarán a conocer que en México existió una cultura federalista desde épocas prehispánicas; el autor Ignacio Romero Vargas afirma que los antiguos pueblos de Anáhuac no sólo se regían por un derecho consuetudinario, sino que su organización gubernamental era federal. Asimismo hace referencia al "Pacto de Izcóatl" por el que se consolida una alianza federal (la primera) entre tres estados: Tenochtitlan, Tetzcoco y Tlacopan (Romero; 1957). Hace notar que conservan su propia autonomía y autarquía pero que actúan de común acuerdo en consonancia al pacto celebrado, destacando particularmente que operaba entre ellos un marco muy bien definido de competencia y facultades.

Un antecedente importante es el denominado *calpulli,* que fue la primera forma de organización municipal,

> *El calpulli fue una organización social y territorial autosuficiente, las familias integrantes producían bienes necesarios y suficientes para su subsistencia, el calpulli estaba organizado de la siguiente manera: se tenía un tecuhtli que era el responsable de la milicia, dirigía las tropas en caso de guerra, y adiestraba a los jóvenes, después estaban los tequitlatos quienes dirigían los trabajos comunales, posteriormente tenemos a los calpuziques quienes recaudaban los tributos, a continuación tenemos a los tlacuilos que eran los cronistas de la época y para finalizar a los sacerdotes y médicos que estaban al cuidado del calpulli (INAFED).*

Pedro Carrasco relata que ya en el siglo XV se había formado el Imperio Azteca como producto de una alianza y con antelación a él, otros reinos estuvieron en cierto tiempo aliados (federados) (Carrasco;1996).

En la época de la conquista y la época colonial encontramos que se avanza en materia de municipios, ya que se funda el primer ayuntamiento en el continente americano, en la Villa Rica de la Vera Cruz, el fundamento de Hernán Cortés para crear este ayuntamiento era organizar al ejército y celebrar alianzas para así poder conquistar al imperio azteca (Robles 2009; 67). Pronto Hernán Cortés recibió el nombramiento de gobernador y capitán general, hecho fundamental porque con ello surge la centralización del poder en la Nueva España, concentrado en la Ciudad de México. (Robles 2009; 71). Debido a que la forma de lograr la conquista del Imperio Azteca se dio por medio de municipios se creó un Cabildo de Indios y un Cabildo Español.

> *La organización de Cabildo de Indios, era indistinta ya que su número de integrantes variaba, las atribuciones del mismo son la recaudación y entrega de los tributos a los españoles, la distribución de mano de obra para construcciones o tareas agrícolas en beneficio de los españoles, cooperación en el proceso de evangelización, además de la planeación de nuevos caminos, suministro de agua, administrar justicia en los problemas de sus vecinos (Robles 2009; 73). Por otra parte del Cabildo español tenía una organización específica, que se fue reformando poco a poco hasta llegar a tener los siguientes integrantes: dos alcaldes ordinarios, varios regidores, un alférez mayor, el alguacil mayor, un procurador general y un síndico; las atribuciones que tenía el cabildo eran la construcción, cuidado y mantenimiento de obras públicas, cuidar y organizar el disfrute de tierras, pastos y aguas comunales, la repartición de solares y traza de la ciudad, corte y plantación de árboles, la atención de servicios públicos como el de policía, agua potable, alumbrado, vigilancia de mercados, ventas y mesones, dar en concesión anual a través de remate los derechos para*

vender pan y carne y la organización de alhóndigas y pocitos (Robles 2009; 75-76).

A las dos inmemoriales formas de organización del estado, es decir, unitario y parlamentario, a fines del siglo XVIII se suma el federalismo, por las razones citadas en el marco teórico antecedente a este opúsculo y, de estas razones, la que llama particularmente nuestra atención es la de la alianza o pacto que celebran las 13 colonias para defenderse, ya que esta reacción es muy natural y nos atrevemos a decir que consustancial al ser humano y a la sociedad, (aun cuando pareciera que la tendencia natural del hombre y su comunidad es a centralizar, de ahí que los sistemas unitarios prevalecieron en el desarrollo de la humanidad) vemos cómo hace alianza para defenderse y al igual las familias y al igual las comunidades, frente a un adversario común. Este sencillo argumento, vivificado por el pensamiento de los teóricos citados y las causas analizadas sumadas con antelación, llevó a las 13 colonias al Constituyente de Filadelfia, cuna del federalismo (IILSEN, 1998: 26).

El federalismo en la Constitución de Apatzingán

A finales del siglo XVIII y principios del XIX, la lucha de los colonizadores de Norte América por independizarse del Imperio Británico; el impacto de la Revolución Francesa y la influencia de los enciclopedistas con sus ideas de soberanía, división de poderes. Internamente se va fraguando la idea de separarse del Reino Español, idea surgida y atizada por la creciente desigualdad económica y social y también alentada por los acontecimientos del exterior que influyeron grandemente a su concreción como estado independiente. Vive México un acendrado centralismo; un gobierno unitario por antonomasia, que es la monarquía. Los balbuceos independentistas se dan cuando gobierna en Nueva España un monarca, un Supremo Consejo de Indias, un Virrey, la Audiencia, Alcaldes Mayores y Corregidores, todos ellos bajo un solo mando y todos ellos producto del ejercicio oligárquico absoluto del poder (IILSEN, 1998: 27).

En su orden cronológico, es pertinente señalar el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionada en Apatzingán (Congreso de Chilpancingo) el 22 de octubre de 1814, que si bien habla de la independencia, soberanía y la división de poderes, omite la conceptualización de federalismo, aun cuando en algunos artículos, en el fondo subyace; se pueden apreciar barruntos de dichos términos ya que el 42 habla de las Provincias (futuros estados) que se aliaron para formar un solo estado (sin mencionarlo), y en el 43 se lee: "Estas provincias no podrán separase unas de otras en su gobierno, ni menos enajenarse en todo o en parte", lo que lleva implícito el pacto de mantenerse unidas, que dentro de su propia independencia aceptan una sola soberanía, la del conjunto de las provincias (Tena; 1989).

Federalismo en la Constitución de 1824

En el pórtico de este opúsculo, nos situamos en el Art. 4° del Acta Constitutiva de la Federación de 1824, ya que data el indeleble del surgimiento del nuevo estado con carácter de federación. Ciertamente, el Decreto del 31 de enero del propio año, señala claramente que es el Soberano Congreso Constituyente Mexicano quien lo expide, pero la historia también registra a prominentes liberales en su elaboración, destacando M. Ramos Arizpe, Manuel Argüelles, Rafael Mangino, Tomás Vargas y José de Jesús Huerta, los mejor ilustrados en esa época, pues algunos habían vivido las experiencias de las Cortes de Cádiz y todos con fresco y firme liberalismo y acendrado espíritu republicano. (IILSEN, 1998: 27).

La posición del Padre Mier, que de ninguna manera puede considerarse conservadora, ya que su voto respecto a este punto da pie a pensar en ello, fue de darle al estado en cierne un sentido centralista. Las vivencias históricas, la formación cultural, pero sobre todo la firme convicción liberal de los primeros, lograron imponer en el seno del Congreso el criterio y la aceptación y luego creación de una organización jurídico-política: el estado federal mexicano; la aprobación del Art. 4° de la Constitución de 1824 resume así las luchas, las batallas y el espíritu de los pioneros: "La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de República Representativa Popular Federal" (Rabasa; 2000).

Federalismo en la Constitución de 1857

Con antelación al Constituyente de 57 y producto de la permanente inestabilidad interna, el "Plan de la Ciudadela", cuyo fin principal era derribar a Paredes Arrillaga, señala la forma de constituir un nuevo Congreso, compuesto por representantes nombrados según la Constitución de 1824 y el 22 de agosto se expide un Decreto prescribiendo: "....mientras se publica la nueva Constitución regirá la de 1824..." por lo cual al suprimir los departamentos y trocarlos en estados, se vuelve al federalismo (IILSEN, 1998: 27).

Al parecer la idea federalista había mejorado en su aceptación, pues las discusiones se centraron más en las cuestiones religiosas y una prueba de ello es que al tratar sobre el sistema federal como forma de gobierno, su aprobación se logró por casi la totalidad de los congresistas. Es conveniente recordar que el antecedente inmediato era una lucha abierta por retornar a la vigencia de la Constitución de 1824, además en las reformas previas ya el pronunciamiento era muy claro a favor del federalismo habiendo sido jurada el Acta de Reformas que restablecía la Constitución de 1824, suprimía los departamentos y creaba nuevamente los estados (Rabasa;2000).

Queda establecida en la Constitución de 1857 la división del gobierno en tres poderes, siguiendo la tesis de Montesquieu: en Ejecutivo, Legislativo y Judicial y por razones históricas muy conocidas, como fueron la aristocratización del Senado, amén de componerse de militares y obispos, fue suprimida dicha Institución de la nueva Carta Magna, restableciéndose en 1875 (Rabasa;2000).

Finalmente el Art. 40, de la Constitución de 1857 quedó en los términos siguientes: "Es voluntad del Pueblo Mexicano constituirse en una República representativa, democrática y federal.....".

Federalismo en la Constitución de 1917

Surgido el federalismo en 1824 y consolidado en 1857, es el que, ratificado absolutamente por la inquebrantable vocación de libertad de los mexicanos,

prevalece en el glorioso constituyente de 1917 en donde el Congreso Constituyente, aprueba el artículo 40, del proyecto en los siguientes términos:

“Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta Ley fundamental” (Constitución de los Estados Unidos Mexicanos; 1917).

Con el paso de los años el federalismo se fue transformando de acuerdo a las necesidades de la misma sociedad, se inicia la búsqueda de un nuevo federalismo a partir del periodo presidencial de Miguel de la Madrid y se siguen instaurando reformas hasta el periodo de Zedillo e incluso con la transición política en el año 2000 hay más cambios, como los que veremos más adelante en el apartado de las reformas al artículo 115 constitucional. Para que lo anterior quede más claro se explicarán las reformas realizadas en el período de Miguel de la Madrid y Ernesto Zedillo, que son las más representativas:

-Reforma 1983: Miguel de la Madrid tenía una idea muy clara de cómo fortalecer el federalismo, *“El fortalecimiento del federalismo quiere decir fortalecimiento de la provincia, de los gobiernos estatales y municipales y de sus instituciones; es redistribuir responsabilidades entre los tres niveles de gobierno; es no sólo la participación más activa de los gobiernos locales en la ejecución de programas de la federación en sus estados, sino también que los estados, a través de diversos programas de la federación en sus estados, sino también que los estados, a través de diversos canales, tengan una influencia mayor en el diseño y en la ejecución de los planes de desarrollo a nivel nacional” (Guzmán, 1995:35)*

.Durante su campaña política Miguel de la Madrid afirmó:

“Es indispensable y, esto es el nuevo federalismo, que en toda la República, en cada comunidad, se decida y actúe dentro del marco general de la actividad nacional que conduzca a la federación mediante un plan en el que todos hayan participado” (Guzmán, 1995:35).

En 1982 Miguel de la Madrid incluyó en su Plan Nacional de Desarrollo tres acciones importantes para la descentralización: 1) fortalecimiento del federalismo, 2) fomento del desarrollo regional, 3) intensificación del ámbito municipal. Para llevar a cabo las acciones propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo se llevó a cabo una reforma muy importante al artículo 115 constitucional, la propuesta incluía tres aspectos principales:

1. El fortalecimiento de la hacienda pública municipal, dándole la atribución de recaudar impuestos como el predial.	2. La vigorización de la autonomía política del municipio, basada en la descentralización en la toma de decisiones.	3. La realidad económica municipal y los límites al libre ejercicio del autogobierno y la gestión administrativa, mejorar la capacidad administrativa municipal.

-La reforma de 1999: Esta reforma es la más extensa que se hace al artículo 115 ya que en el periodo de Ernesto Zedillo se lleva a cabo el "Programa Para un Nuevo Federalismo 1995-2000". La reforma fue promovida por diputados federales de los grupos parlamentarios del Partido de la Revolución Democrática, del Partido Acción Nacional, del Partido Revolucionario Institucional y del Partido del Trabajo.

En la propuesta de ley se mencionan los siguientes aspectos:

*de las facultades que tendrá el ayuntamiento para aprobar las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, además las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado;

*Se le otorgan nuevas funciones y servicios públicos al municipio, como agua potable, drenaje, aguas residuales, recolectar residuos, equipamiento de

infraestructura como parques, jardines, surge la policía preventiva municipal (tránsito municipal). Para lograr éstos objetivos, los municipios pueden asociarse o coordinarse. Se les da la oportunidad de proponer a las legislaturas estatales las cuotas a los impuestos, derechos contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

*Las facultades del municipio son: a) formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia; d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales; e)Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana f) Otorgar licencias y permisos para construcciones; g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia; h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales. (DOF 23 de diciembre de 1999).

En el periodo de Ernesto Zedillo encontramos que se hablaba de un nuevo Federalismo, que estaba impregnado en su Plan Nacional de Desarrollo:

Una reforma reciente que tiene gran importancia mencionar es la realizada en 2009, Párrafo 4 del inciso C del artículo 115 constitucional que menciona:

“Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de la Constitución” (DOF 24 de Agosto 2009).

Lo anterior colocó las bases del federalismo que tenemos hoy en día, sin embargo este ha sufrido variaciones debido a el constante cambio en la sociedad, producido por la globalización, la democratización, transición política etc. Por lo anterior se ha buscado en México una forma en la que el federalismo se vaya adaptando a las realidades estatales y municipales, lográndose instaurar la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), que tiene como objetivos propios el cumplimiento pleno del pacto federal y la actualización de sus cláusulas para que sea posible el autogobierno estatal, proporcionar los instrumentos republicanos, fiscales, técnicos, y competenciales que les permitan liberar sus potenciales y definir y acometer sus grandes tareas, apoyadas en poderes capaces de realizar plenamente su vocación gubernativa (Pérez, 2008: 37).

La CONAGO ha impulsado una agenda federalista lo que implica (Pérez, 2008:37-39):

1. *Construir espacios plurales y participativos en cuyo interior el diálogo permita fortalecer un federalismo cooperativo entre los órdenes de gobierno.*
2. *Diseñar políticas públicas que favorezcan el desarrollo local y regional, y un modelo de desarrollo armónico, incluyente, dinámico y sustentable.*
3. *Contribuir al diálogo, conciliación y consenso entre los actores políticos del país.*
4. *Reestructurarse a sí misma para ser más eficiente y comunicarse mejor.*
5. *Impulsar una agenda federalista para acelerar el desarrollo integral de México, cuyas líneas fundamentales fueron abordadas en cuatro foros temáticos: Federalismo hacendario y descentralización de las finanzas públicas, Federalismo y descentralización en los ámbitos de seguridad, justicia y desarrollo económico y agropecuario, Federalismo y descentralización en materia de educación, salud y desarrollo social, Fortalecimiento y capacidad institucional de los gobiernos estatales y municipales y nuevos mecanismos de coordinación interinstitucional federación-estados.*
6. *Convocar a todos los actores políticos, poderes y órdenes de gobierno, instancias académicas y organizaciones de la sociedad civil, sin distinción*

partidista o ideológica, para revisar conjuntamente el diseño federalista actual y definir lo que deba ser construido, reformado o reforzado para perfeccionar el equilibrio de poderes y las facultades de los tres órdenes de gobierno.

7. *Proponer un acuerdo nacional para el fortalecimiento del federalismo.*
8. *Contribuir mediante los gobernadores, como sujetos e interlocutores activos, participativos y propositivos a la definición y discusión de la agenda municipal y como constructores, a diseñar, proponer o implantar las reformas estructurales que requiere el desarrollo del país.*

La formación de la CONAGO dio paso a un nuevo sistema de federalismo en el que se estudian las necesidades más a fondo para que de esa forma los estados y municipios trabajen de manera más eficiente.

Antecedentes en torno al desarrollo social

El desarrollo social se considera un asunto público, que debe ser atendido a profundidad por las implicaciones que tiene, tanto en la vida y desarrollo del ser humano, como en aspectos políticos, económicos, sociales y culturales en la comunidad. La generación de programas y políticas públicas para abatir el rezago económico, la desigualdad y la pobreza se sustentan en los recursos humanos, materiales y financieros que se designan y distribuyen entre los órdenes de gobierno; la dinámica fiscal que componen requiere herramientas y mecanismos para poder funcionar de mejor manera, entrando así en escena la gestión pública.

Los programas de política social más importantes surgieron en el periodo del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) como parte de su política de modernización de México, en la que se planteaba que la reforma debía ser integral, es decir, tenía que plantear reformas políticas, económicas y sociales que actuaran en conjunto y no de manera aislada. “En principio se debían retomar las bases de la Revolución Mexicana y de la Constitución de 1917, tales como la libertad, la democracia y la justicia social, preceptos que durante mucho tiempo fueron relegados, pero que constituían el eje para alcanzar un alto grado de bienestar social.” (Villalobos: 2010, 80).

COMPARATIVO DE GESTIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL 1988-1994	
Estratégico	Tradicional
Diagnóstico estratégico en política social, se realizan estudios en cuanto a lo macro y micro.	Diagnóstico parcial se realizan solo en eventos que surgen en lo macro o en lo micro.
Prioridades sociales para el desarrollo.	Prioridades sociales para factores políticos.
Política social focalizada.	Sin focalización de política social.
Política social articulada (diseño, evaluación).	Desarticulación de la política social.
Evaluación estratégica institucionalizada.	Seguimiento desarticulado de la política social.
Gestión intergubernamental eficaz.	Centralismo de recursos y toma de decisiones.
Enfoque de gestión y evaluación transversal.	Enfoque tradicional de la Administración Pública (normativa, deficiente)

Fuente: *Villalobos, 2010, p. 85*

El sistema federal mexicano

El sistema federal mexicano está fundamentado en dos artículos de la Constitución, el 40 y el 41, el primero nos menciona:

> *"Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental" (Constitución de los Estados Unidos Méxicanos;1917*).

Mientras que el segundo nos menciona*:*

> *"El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por lo de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos en la presente Constitución Federal y las articulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal" (Constitución de los Estados Unidos Mexicanos; 1917)*

Los artículos anteriores nos permiten inferir que el Estado federal en México está compuesto por la federación y los estados miembros, y cada uno de ellos es soberano dentro de su competencia (Carpizo; 1981).

Distribución Constitucional de Competencia

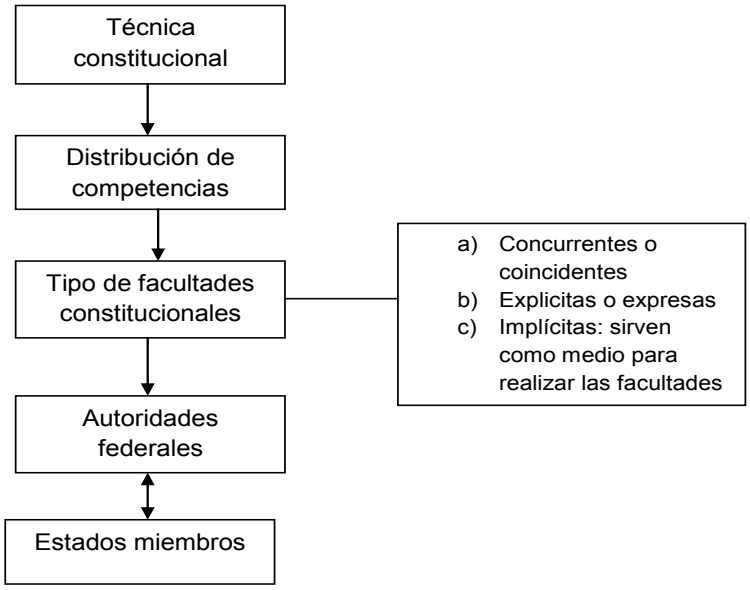
De acuerdo con Manuel M. Diez una competencia es la aptitud legal de un órgano.

> *"Constituye, entonces, la competencia un título jurídico que permite que dentro de ciertas condiciones y determinados límites, se puedan dictar actos imputables al órgano del que emanan. Si se tratara de un órgano interno de la persona jurídica, el acto sería de administración interna imputable también a esa persona" (Díez, 1968:32).*
>
> *"La competencia es de carácter público, es improrrogable en virtud de sus funciones esenciales de gestores de intereses públicos, es inalterable para sus titulares, los cuales no pueden hacer cesión de ninguna facultad que caiga en el ámbito de su competencia, no puede ser ampliada haciendo suya una autoridad que es propia de otra, es la posibilidad de emanar actos jurídicos pero no actos materiales, se refiere a los órganos y no a sus titulares, las infracciones a la misma, constituyen ilegalidad de orden público, las reglas que la rigen son de estricta aplicación e interpretación, es imposible modificarla por contrato, constituye una obligación o una carga, pero nunca un Derecho subjetivo" (Rendón, 1981:815)*

DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS (ART. 124)		
La establece la Constitución entre el gobierno federal y los estados de manera igualitaria.	Operan para un mismo territorio ordenamientos locales, con la supremacía del federal.	Se da en un modelo de organización político jurídica, mediante una técnica constitucional.

Fuente: *Elaboración propia*

Representación de la formación de distribución de competencias.



Fuente: *Elaboración propia.*

Distribución de competencias en los órdenes de gobierno:

Gobierno	Áreas de competencia	Objetivo general
Gobiernos municipales	• Planeación y desarrollo urbano • Servicios públicos • Regulación de la convivencia	• Mejorar la calidad de la convivencia
Gobiernos estatales	• Desarrollo social y combate a la pobreza • Desarrollo económico (promoción económica, desarrollo agropecuario, industrial y servicios. • Construcción de infraestructura • Protección del medio ambiente	• Promover el crecimiento y desarrollo sostenido y equitativo
Gobierno federal	• Soberanía nacional y seguridad • Cohesión interna • Coordinar políticas públicas de alcance nacional • Administrar el sistema fiscal	• Garantizar la gobernabilidad y la estabilidad económica

Fuente: *Elaboración propia.*

CAPÍTULO II. MARCO CONCEPTUAL GESTIÓN PÚBLICA.

Este capítulo tiene como objetivo ser un marco de referencia que ayude a entender los conceptos fundamentales que se utilizarán en el presente trabajo.

II.1 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y PRIVADA.

Recordando un poco a los clásicos de la administración pública como Manuel Colmeiro la administración pública es vista como el conjunto de principios y reglas que determinan las relaciones entre el Estado y sus miembros, por lo que ésta acompañará al hombre desde la cuna hasta al sepulcro, de ahí se entiende que su objeto esté ligado directamente con las necesidades materiales y morales del pueblo (Colmeiro; 1982:179). Con base en lo anterior es posible destacar lo que menciona Woodrow Wilson acerca de la administración pública, ya que él la caracteriza como "…la parte más visible del gobierno; *es el gobierno en acción*; es el poder ejecutivo, el que actúa, el aspecto más visible del gobierno y es, desde luego, tan vieja como el gobierno mismo (Woodrow; 1967:65).

A pesar de que las definiciones anteriores describen de manera breve y concisa lo que es la administración pública, en este trabajo utilizaré la definición del Doctor Ricardo Uvalle:

"La administración pública debe entenderse como un sistema de dirección e implementación de políticas públicas que tienen a su cargo el destino colectivo de las personas, familias y grupos, así como el compromiso de desenvolverse con apego a la legalidad y constitucionalidad, que son condiciones a cumplir para valorarla como una institución prudente y efectiva en la producción de los resultados de gobierno" (Uvalle; 2004:45).

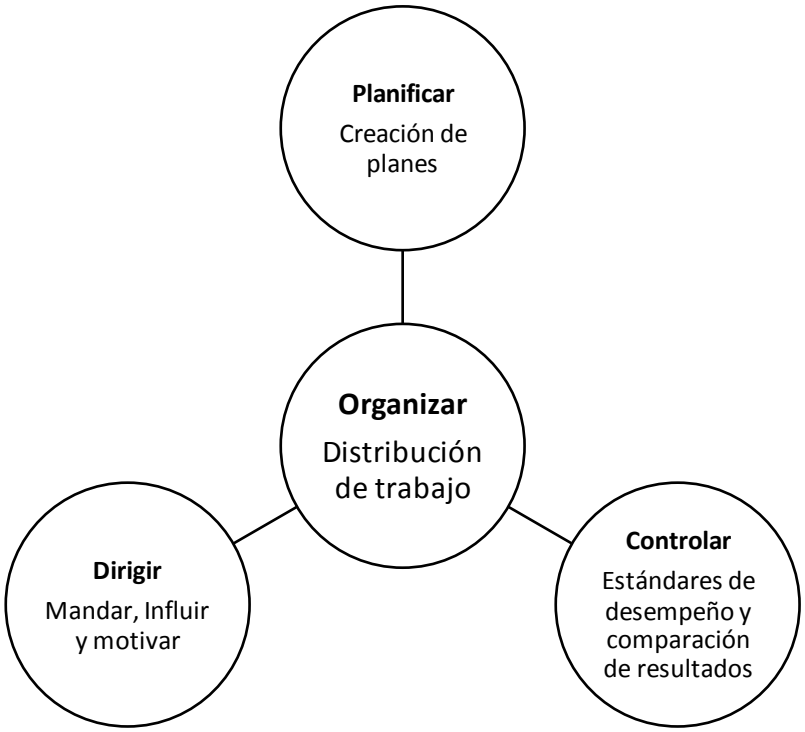
En la administración pública se lleva a cabo el proceso de diseñar y mantener ambientes en los que los individuos, que colaboran en grupos, cumplen eficientemente objetivos seleccionados:

- Un administrador desempeña las funciones gerenciales de planear, organizar, integrar personal, dirigir y controlar.

- La administración se aplica en toda la organización.
- La administración tiene que ver con la productividad (eficacia y eficiencia).

El objetivo de los administradores, lo podemos definir y mantener en el ámbito público y el privado[1].

La herramienta que utiliza la administración para lograr sus objetivos, es el proceso administrativo el cual es una serie de pasos, que permiten al administrador llevar a cabo ciertas metas, las principales características del proceso son las siguientes:



Fuente: *Elaboración propia con datos del proceso administrativo*

[1]Presentación sobre Administración Pública del Lic. Sergio Camacho Mendoza, año: 2009

La administración como disciplina surgida de la sociedad ha ido evolucionando a la par de la misma, es por ello que surgieron diversas corrientes en la administración pública. A continuación se muestran las más importantes:

CORRIENTE	AUTORES REPRESENTATIVOS	SUSTENTO (LOCUS)	ENFASIS (FOCUS)	PROBLEMAS CRITICOS
1. Ortodoxia	Wilson, Weber, Taylor, Gullick, Urwick, White y Willoughby	-La burocracia a partir de la separación política administración -El papel ejecutor de la ap	Principios de la administración, su organización, la eficiencia y el control	**¿Cómo burocratizar mejor?**
2. Heterodoxia	Appleby, Barnard, Waldo y Dahl	- Las decisiones sobre las políticas públicas en el "juego" democrático.	El papel político y social de la burocracia	**¿Cómo controlar a la burocracia como actor político?**
3. Neoclásicos	H. Simon	La dinámica organizativa. Las coaliciones El control de las premisas de la decisión.	La racionalidad limitada de los decidores. La toma de decisiones en las organizaciones.	**¿Cómo racionalizar a las organizaciones?**
4.Políticas Públicas	Laswell, Lindblom	La acción gubernamental en relación con actores diversos	La racionalización del proceso de intervención gubernamental. El proceso de las políticas públicas	**¿Cómo racionalizar la acción del gobierno?**
5.Nueva Administración Pública	Argyris, McGregor, Bennis, Golembiewski, Marini y Frederikcson	El bienestar social, la democracia, la ética y otros valores relacionados.	Participación de la burocracia en el proceso redistributivo y de bienestar social, democratización de las organizaciones	**¿Cómo democratizar a la burocracia en función de valores sociales compartidos?**
7.Gestión Pública **8.Nueva Gestión Pública**	Bozeman,Peters, Waterman, Drucker, Sherwood, Murray Osborne y Gaebler, Bozeman, Barzelay, OCDE, Gore, Moe	Sociedad compleja. Contexto turbulento Recursos escasos Espacio público redefinido y diferenciado del gubernamental La reforma de Estado	Técnicas gerenciales Estructuras flexibles, adaptables El valor agregado del cliente -Privatización. -Descentralización -recortes presupuestales. -evaluación de desempeño -subcontratación separación de la producción y provisión	**¿Cómo desburocratizar a la burocracia?** **¿Cómo desburocratizar en función de la reforma del Estado y la redefinición de lo público?**

Fuente: J. Ramírez y E. Ramírez, *Génesis y desarrollo del concepto de nueva gestión pública*. Documento de trabajo No. 106, CIDE, 2002, p.23.

Administración Privada. La administración pública y la administración privada han sido estudiadas desde diferentes enfoques, se ha llegado a la conclusión de que son muy diferentes, principalmente por los objetivos y metas que persiguen. La administración privada ha sido vista como aquella que tiene como fin último obtener una ganancia para un particular, mientras que la administración pública busca el bien común partiendo de las demandas de la sociedad. Cabe mencionar que esa no es la única diferencia entre las mismas, a continuación se estudiarán más a fondo las diferencias.

El concepto de "administración" en la administración privada se refiere estrictamente la dirección y constituye una función interior dentro de la empresa, no una actividad exteriorizante hacia la clientela o el mercado. Administración en administración privada es igual a manejo o gerencia, como lo estableció Henry Fayol, las cinco operaciones de una empresa –técnica, comercial, financiera, de seguridad y contable- son coordinadas y armonizadas por una sexta actividad: la administración(Guerrero; 2007: 95): "ninguna de las cinco funciones precedentes está encargada de articular el programa general de acción de la empresa, de constituir el cuerpo social, de coordinar esfuerzos, de armonizar actos (…) Ellas constituyen otra función distinta que se designa habitualmente con el nombre de administración"(Fayol;1931:12)

Principales diferencias:

Administración Pública	**Administración Privada**
• Se encargan los funcionarios mientras que de la administración privada los gerentes. • Se basa en el derecho y el deber público mientras la administración privada tiene su base en el derecho privado y se deja al arbitrio de los particulares (Blunstchli; 1876:149)	• Es aquella que se desempeña por quienes se ocupan de las personas y del patrimonio de los particulares, mientras que la administración pública ejerce la autoridad del Estado, actúa y restringe en cualquier lugar donde la necesidad y la seguridad lo reclaman

Fuente: *Elaboración propia*

"La administración pública y la administración privada no producen los mismos efectos ni tienen las mismas cualidades. La una es esencialmente general, extendiéndose uniformemente sobre todas las clases de la sociedad y el territorio,

o al menos sobre sus divisiones orgánicas: provincias, distritos, municipios, que tienen sus normas legales y sus ordenanzas magistrales. La otra, por el contrario, es ordinariamente local, ligada al domicilio de las personas que de ellas se ocupan, y sólo excepcionalmente extiende sus ramificaciones por la asociación por la cual es muy variada. Cada cual puede elegir el método que mejor le cuadre, sin que haya generalmente decisiones autoritarias que la sujeten, dejándose todo a la previsión y a la voluntad del interesado" (Blunstchli; 1876: 150).

II.2. GESTIÓN PÚBLICA

Enrique Cabrero ha manifestado que la aparición de la Gestión Pública se atribuye antecedentes como la fragmentación del monolito estatal y la nueva realidad explicada en escenarios de fuerzas centrífugas en la acción gubernamental, es decir, *"un escenario de espacios que se definen por la interacción de actores, de variables exógenas que alteran el funcionamiento de las dependencias y las obligan a desarrollar capacidades adaptativas…"*. De acuerdo a lo anterior era necesario tener dependencias capaces de sobrevivir, que sepan funcionar, ser autosuficientes, con altos grados de profesionalización y que "hagan bien lo que tienen que hacer" (Bozeman; 1998:19-34).

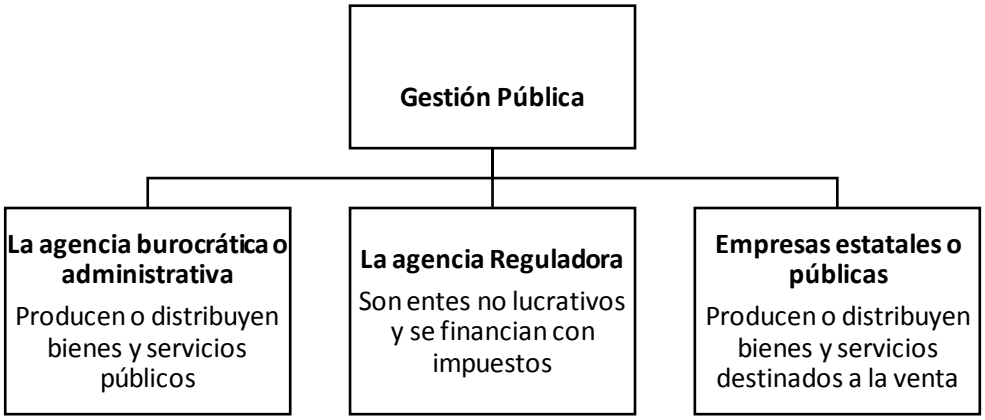
Yéndonos un poco a la definición de gestión pública he decidido retomar al autor Ricardo Uvalle quien alude lo siguiente[2]: "*es una herramienta que permite racionalizar los problemas tanto en el diseño como en la implementación de las soluciones. La racionalidad de la gestión pública tiene carácter técnico (Porque con sus sistemas, prácticas y procedimientos evita que los problemas comunitarios carezcan de atención o se queden sin alternativas de solución) y político (su ámbito de aplicación se integra por actores y preferencias que conviene ordenar en acciones que deben implementarse).* Las racionalidades que tiene la gestión pública son técnica (la capacidad utilizada por los gobiernos para alentar, promover y estimular la participación utilizando metodologías, procedimientos, estrategias y sistemas que son el sustento de los planes y

[2]"Es un sistema de realizaciones externas, de aptitudes acreditadas, de políticas definidas y de recursos utilizados para dar vida y consistencia a las decisiones que tienen a cargo tanto el gobierno como la administración pública".

políticas que se formulan), política (conjunto de valores y preferencias que concurren para hacer o no algo relacionado con la vida comunitaria), pública (cómo la gestión es producto de interacciones y formas de cooperación que demandan procesos amplios de deliberación para instituir el sistema de acuerdos que se convierten en compromisos a cumplir), económica (los recursos son escasos) y social (reglas del juego, cómo cuando y a quien distribuir los beneficios a la comunidad) (Rosales;2004:113).

Regresando a la función de la gestión pública, debido a la injerencia que ésta tiene en el gobierno utiliza la comunicación, deliberación y persuasión para mantener a los ciudadanos y los gobiernos en constante retroalimentación (Uvalle; 2010:76-92).Otra definición muy interesante acerca de gestión pública es la de Enrique Cabrero quien menciona: "*La gerencia pública busca conjuntar las herramientas para la coordinación regulación, monitoreo y de esta forma potenciar la claridad, es decir direccionar los programas y políticas. Debe ser vista como una herramienta en el desplazamiento de un Estado menos operador e interventor, hacia un Estado más regulador y coordinador, pero como una herramienta que permite modular el proceso, que se concentra más en buscar los equilibrios necesarios, en desarrollar las nuevas potencialidades, que en amputar o suprimir las anteriores"(Cabrero;1999).*

Como vemos con el tiempo han ido surgiendo diversas concepciones de gestión pública, sin embargo una definición que resulta interesante y que es la que considero es más clara es la que nos brinda el Doctor Ricardo Uvalle: La gestión pública, no es un conjunto de procedimientos que se definen a priori para alcanzar las metas propuestas, sino un sistema de realizaciones externas, de aptitudes acreditadas, de políticas definidas y de recursos utilizados para dar vida y consistencia a las decisiones que tienen a cargo tanto el gobierno como la administración pública. La definición anterior nos lleva a un punto muy importante que cabe mencionar, ¿Dónde se lleva a cabo la gestión? La gestión pública se produce en el marco de tres arquetipos organizativos:



Fuente: *Elaboración propia*

II.2.1 EL CONCEPTO DE AUTORIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La participación ciudadana en la res-pública, transforma el concepto tradicional de autoridad como atributo político y jurídico de las personas para desempeñar cargos, oficios o el derecho a dar órdenes, desde jerarquías claramente establecidas que fluyen de los niveles superiores a los inferiores.

El fenómeno de la autoridad se ha manifestado a través de la historia, desde las relaciones interpersonales, pasando por la familia, grupos formales e informales hasta en las organizaciones de todos los tamaños y con cualquier objeto social, sean éstos locales, nacionales o internacionales.

En la administración pública, en nuestra opinión, al interior de la burocracia la obediencia se obtiene y se da en primer lugar teniendo como fuente de la legitimación a la propia ley y a sus disposiciones reglamentarias y en segundo término por los intereses económicos que privan en las relaciones laborales.

El desarrollo de la sociedad civil en los últimos años ha propiciado el desarrollo de nuevas teorías sobre la autoridad en las organizaciones que ubican al ciudadano en el centro de gravedad de las organizaciones públicas. La capacidad de los gobiernos de tomar decisiones obligatorias radica esencialmente en el

otorgamiento de legitimidad por parte de los individuos y en el compromiso de éstos tanto con las instituciones como con sus políticas (Bozeman; 1998:112).

Por último, Barry Bozeman refiere a una autoridad política terciaria, a la cual pertenecen las organizaciones no gubernamentales y los particulares. Se trata de una potestad delegada en segundo grado. Los funcionarios públicos son vistos como delegados de los ciudadanos particulares, y estos delegados a veces dotan a las organizaciones privadas (incluyendo las empresariales, no lucrativas y mixtas).

II.2.2 RESTRICCIONES Y DIFICULTADES PARA LA GESTIÓN PÚBLICA.

El ambiente político en el que los gestores públicos deben actuar es peculiar y distinto del que toma como referencia un gestor privado. Las restricciones que el gestor público tiene en el ejercicio de su función son las siguientes (Albi; 2000,53):

1. El proceso electoral. Los gestores públicos deben estar preparados para desarrollar su tarea tanto con gobiernos mayoritarios, en los que la dirección política es clara como con gobiernos autoritarios.
2. La gestión presupuestaria. Los gastos y los ingresos públicos están sometidos a incertidumbre y pueden encontrarse también sujetos a cambios imprevistos poco favorables a una gestión pública eficiente y estable. Por otro lado tenemos el ciclo político-electoral, que favorece presupuestos laxos y expansivos en periodo preelectoral.
3. La codificación de las normas y el procedimentalismo. El gobierno presta servicios complejos y universales a una clientela que no tiene opción de salida y que exige igualdad de trato en iguales circunstancias.
4. Los controles administrativos. Los responsables políticos deben rendir cuentas en instancias políticas. Los responsables de la gestión de las políticas públicas deben hacer frente a dos tipos de controles: administrativos y financieros.
5. La estabilidad en el empleo. Los empleados públicos ingresan mediante oposición y son inamovibles en circunstancias normales, cualquiera que

sea su desempeño. Con la inmovilidad y el reclutamiento normalizado se pretende evitar el clientelismo y la arbitrariedad

6. La discreción y el secreto. Bajo la cultura jerárquica y supervisora del sector público, la iniciativa individual de los empleados públicos apenas juega papel alguno. En su lugar tenemos un principio de respuesta anónima a las expectativas de los superiores.
7. A pesar de que las anteriores son restricciones que impactan directamente en la gestión pública, existen ciertas dificultades que impiden que se dé el desarrollo de una gestión eficiente, la primera es la gran dispersión de la propiedad incentiva la coordinación de intereses por parte de partidos políticos y grupos de interés, que disfrutan de ventajas en el procesamiento y el uso estratégico de la información pero cuyas metas pueden no coincidir plenamente con las de los electores. La segunda es la separación entre la distribución personal de los beneficios de la actividad pública y la financiación impositiva de gasto.

II.3. NUEVA GESTIÓN PÚBLICA.

La última década ha sido testigo de un movimiento todavía inconcluso de cambios sin precedentes en la configuración contemporánea de la administración pública. El armazón teórico que subyace en la mayoría de estos cambios está formado por un conjunto de valores, principios y técnicas que se enmarcan en las llamadas ciencias del management.

Con el adjetivo “público” la Nueva Administración Pública (el *public management*) se ha convertido en el punto de referencia obligado de los programas de modernización administrativa, el nacimiento de estas teorías constituye una de las tendencias internacionales más notables en la administración pública, convirtiéndose en la denominación común del conjunto de doctrinas muy similares que han dominado la agenda de la reforma burocrática en numerosos países de la OCDE desde finales de los años setenta.

Las nuevas circunstancias económicas, políticas y sociales ponen de manifiesto las limitaciones de las perspectivas tradicionales que han proporcionado a la administración sus modelos de conducta durante las últimas décadas. A continuación se muestra un cuadro en el que se exponen las definiciones de Nueva Gestión Pública de cinco autores diferentes:

Definición de la Nueva Gerencia Pública (NGP) Revisión de cinco autores				
Ch. Hood (1989)	**P. Aucoin (1995)**	**Guy B. Peters (1996)**	**D.E. Kettl (2000)**	**Ch. Pollit (2001)**
Define a la NGP basada en siete componentes: la búsqueda de una administración profesional y proactiva de las organizaciones, la creación y empleo de estándares e indicadores claros de desempeño, el mayor énfasis en el control de productos y menor en el de insumos y procesos, el impulso a la desagregació	El cambio de la NGP consiste en la privatización o por lo menos comercialización de las empresas públicas, la creciente contratación externa de los servicios públicos, las tarifas económicamente realistas de los servicios públicos, así como una amplia variedad de formas de reducción del gasto público, del tamaño	Observa que en las reformas de la NGP ve presente cuatro modelos de gobernar que pueden coexistir en diversas proporciones o en el que un modelo sirve de catalizador de los restantes: el modelo de mercado, el Estado participativo (que pone el acento en el empoderamiento y participación	Destaca seis características centrales: productividad (eficientización), empleo de mercado, orientación al servicio y al usuario, descentralización, distinción entre política y provisión del servicio, responsabilidad/rendición de cuentas.	Las características de la NGP son el desplazamiento de la administración de los insumos y procesos hacia la de productos y resultados, el establecimiento de sistemas de medición con estándares e indicadores explícitos y precisos de desempeño, la preferencia

n y descentralización de las entidades administrativas, la mayor competencia en el sector público, el impulso a los estilos gerenciales provenientes del sector privado y una mayor disciplina y austeridad en el uso de recursos.	del servicio público y del número de los servidores públicos, junto con esfuerzos por cambiar estructuras, sistemas y prácticas de la gestión pública, orientados a la descentralización, al logro de resultados más que la observancia de procedimientos y a asegurar la provisión de los servicios más que en producirlos.	de los ciudadanos en la gestión pública), el gobierno flexible (de organizaciones descentralizadas y procesos adaptables a las circunstancias) y el gobierno desregulado.		por unidades organizativas especializadas, ligeras y autónomas, el empleo de mecanismos de mercado en la prestación de los servicios públicos.

Fuente: Elaboración propia con base en Luis F. Aguilar Villanueva, *Gobernanza y gestión pública,* México, Fondo de Cultura Económica, 2006. pp. 147-149.

II.3.1 ORÍGENES DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

El estudio y desarrollo de la Nueva Gestión Pública surgió en la década de los noventa en Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda y Canadá. De acuerdo con Luis F. Aguilar, las reformas se agrupan en dos grandes modelos: las reformas Westminster, modeladas por iniciativas de Nueva Zelanda y del Reino Unido, y la reinvención del gobierno norteamericano, más incremental y más radical que las

reformas Westminster, que no producía ninguna reestructuración fundamental pero sí cambios administrativos radicales (Aguilar;2006:145).

El término *New Public Management*, fue acuñado por Christopher Hood en 1989 (casi al inicio de las reformas británicas) para describir, valorar o criticar los cambios organizativos, directivos y operativos que a lo largo de los años ochenta sucedían en el sector público de muchos países y cuyo punto de partida y referente mundial fueron las reformas administrativas de Gran Bretaña (Aguilar; 2006,144).

II.3.2 PROPUESTAS DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

Las bases teóricas de este modelo se distinguen en dos grupos argumentativos y metodológicos diferentes. Por un lado, de acuerdo con Antonio de Haro, está el grupo teórico que se desprende de la sociología, la teoría de las organizaciones y el movimiento gerencial (del que provienen conceptos como la calidad total, liderazgo, nuevas prácticas directivas, estructuras organizativas horizontales, enfoque al cliente, etc.). Por otro lado se ubican el grupo de propuestas y argumentos que se reconocen motivadas por criterios económicos que se desarrollaron anteriormente por economistas como Milton Friedman, Ludwig Von Mises, Friedrich Von Hayek, James Buchanan, Gordon Tullock, Vincent Ostrom, Mancur Olson y William Niskanen, quienes realizaron estudios de la administración pública desde una perspectiva económica.

Ludwig Von Mises, fue uno de los precursores del neoliberalismo y su visión sobre la Administración Pública “está basada en su idea del manejo burocrático, que se funda en la teoría del cálculo económico”. Para Mises, el Estado, aunque es necesario, no debe intervenir en la vida privada de los ciudadanos, ya que cuando lo hace desparece la libertad individual (Guerrero; 1999, 110).

Antonio de Haro destaca que los conceptos tomados de la economía no pertenecen a un único marco teórico del pensamiento económico; sino que los argumentos fueron tomados de muy diversas fuentes de la economía. En este

contexto el autor hace una crítica importante al señalar que esta diversidad de bases teóricas utilizadas de manera pragmática ha dado forma a una disciplina que muestra grandes contradicciones debido a la escasa claridad de fuentes que utiliza e indica:

“Su pragmatismo le permitió resumir bajo un mismo 'paquete' aspectos tan distintos como la descentralización, privatización de organismos públicos, control de presupuestos por resultados, creación de nuevos servicios civiles de carrera, autonomía y competencia entre agencias públicas, entre otros.”

De las diversas corrientes del pensamiento económico ligadas con las propuestas de la Nueva Gestión Pública destacan principalmente cuatro: a) el modelo de competencia perfecta de la economía neoclásica; b) las teorías de las fallas del mercado; c) la escuela de la elección pública y; d) el nuevo institucionalismo. A continuación se hace un esbozo de las características de cada una de las corrientes.

a) El modelo de competencia perfecta de la economía neoclásica.	b) Las teorías de las fallas del mercado	c) La escuela de la elección pública	d) El nuevo institucionalismo económico
Estado mínimo y competencia de mercado.	El Estado debe intervenir en el mercado pero no de manera permanente, sino únicamente mientras se restaura el nivel de equilibrio competitivo generado por las fallas del mercado	Plantea que la economía es la ciencia de los intercambios, y que las relaciones en un contexto político y de mercado son iguales, partiendo de que los	Le otorga un papel preponderante en la economía en la determinación de los derechos de propiedad, el respeto a los contratos, la reducción de conflictos y

		individuos son maximizadores de intereses propios.	disminución de incertidumbre

Fuente: *Elaboración propia*

En la década de los noventa, David Osborne y Ted Gaebler con su publicación *La Reinvención del Gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público,* establecieron diez principios básicos para mejorar la Administración Pública. Estos principios sistematizaban las experiencias corporativas exitosas de vanguardia y las adaptaba al modo de operar del gobierno, la gran novedad era que esas líneas eran practicables, retomando las teorizaciones de los neoinstitucionalistas.

Osborne y Gaebler reconocen que no ven en el gobierno un mal necesario, pero sí la necesidad de cambiar la forma en cómo funciona. Por otra parte, aclaran que el término empresarial debe interpretarse como la búsqueda de oportunidades (Osborne; 1994:20-21). Asimismo, expresan que no pretenden que el gobierno funcione como una empresa, ya que tienen características diferentes, entre éstas, señalan que la misión fundamental del gobierno es "hacer el bien", no ganar dinero; la segunda es que el gobierno debe servir a todos por igual, con independencia de la capacidad de pago o de la demanda del servicio y la tercera es que en el gobierno la teoría de la empresa no es suficiente (Osborne; 1994,51). Los diez principios que proponen son:

1. Gobierno catalizador: *mejor llevar el timón que remar*. La idea de un gobierno catalizador consiste en que no sólo debe suministrar servicios públicos, sino catalizar todos los sectores –públicos, privados y voluntarios-. En este contexto aclaran que la privatización puede ser una respuesta pero no la solución, ya que hay cosas que la empresa privada hace mejor que el gobierno, pero hay cosas que el gobierno hace mejor que la empresa privada.

2. Gobierno propiedad de la comunidad: mejor facultar que servir directamente. Este principio alude a la *participación social en los diversos asuntos del gobierno.*
3. Gobierno competitivo: inyectar *competitividad en la prestación de servicios*. Señalan que la ventaja más evidente de la competencia es mayor eficiencia y mejor aprovechamiento del dinero. La idea es que los gobiernos al "desprenderse de la carga" de la provisión de servicios públicos y transferirlos al mercado, pueden enfocarse a establecer reglas y estructurar al mercado a fin de que satisfaga las necesidades públicas.
4. Gobierno inspirado en objetivos: la *transformación de las organizaciones regidas por las reglas*. Las organizaciones inspiradas en objetivos son más eficientes que las organizaciones regidas por reglas. Este tipo de gobierno genera eficiencia, mejores resultados, innovación y flexibilidad.
5. Gobiernos dirigidos a los resultados: *financiar el producto, no los datos*. En este punto, un aspecto fundamental es la medición de resultados para tener conocimiento de cuánto está funcionando lo que se hace
6. Gobierno inspirado en el cliente: *satisfacer las necesidades del cliente*, no las de la burocracia. Aunque el uso del término cliente sigue siendo controvertido, la propuesta de este término consiste fundamentalmente a tratar de manera diferenciada y permitir que los ciudadanos, en un contexto donde los servicios son proporcionados por empresas puedan escoger el servicio que mejor les convenga.
7. El gobierno de corte empresarial: *ganar en lugar de gastar*. Consiste en que los gobiernos empresariales se enfocan en ganar dinero y no sólo en gastarlo. De esta forma, hace alusión al ahorro y a la búsqueda de inversiones que le permitan ganar.
8. El gobierno previsor: *más vale prevenir que curar*. Los gobiernos previsores hacen dos cosas básicas: previenen antes de que sucedan las cosas y hacen lo posible para tener perspicacia en su toma de decisiones, lo que implica asumir una planeación estratégica.

9. El gobierno descentralizado: *de la jerarquía a la participación en el trabajo en equipo*. Las instituciones descentralizadas tienen ventajas, ya que son más flexibles y responden con rapidez, son más eficaces, más innovadoras, generan más compromiso y una gran productividad.
10. El gobierno orientado al mercado: *provocar el cambio a través del mercado*. Parten de que en un mercado la demanda crea sus propias existencias, y dicen "hay alternativas orientadas al mercado para la mayoría de los programas administrativos.

Estos principios generales fueron apoyados e impulsados por diversos organismos internacionales como el Banco Mundial (BM), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Así pues, para llevarlos a la práctica estos organismos condicionaron los préstamos a los países a cambio de la adopción del nuevo modelo.

En síntesis las características principales de la Nueva Gestión Pública son las siguientes[3]:

- Intentos por reducir el tamaño del gobierno y replegar su campo de acción;
- Ganar en lugar de gastar;
- El redimensionamiento de la estructura administrativa (reestructuración administrativa) mediante la desaparición o compactación de los niveles jerárquicos y de las unidades de mando o de *staff* innecesarias, lo que lleva al siguiente punto;
- Separa la formulación de políticas de suministro de servicios, o de la ejecución de programas, como condición para crear un espacio de competencia y de relaciones contractuales entre los financiadores, los consumidores y los proveedores de servicios (Morales; 1998,69).
- La distinción entre la decisión/formulación de la política y la implementación/administración de la política que acentúa el carácter estratégico de la alta dirección de gobierno y abre la posibilidad de que

[3]Las características que se enlistan han sido tomadas de Aguilar Villanueva, Guerrero Orozco, Edgar Ramírez y Jesús Ramírez y Antonio Morales.

organismos privados y sociales participen en el desarrollo de las políticas públicas mediante contratos para la provisión de insumos (*outsourcing*) y/o la prestación de servicios (*contracting out*) de manera independiente o en forma asociada con el gobierno.

- Posibilidad de explorar soluciones diferentes de la prestación directa de servicios y de una reglamentación directa por el Estado, susceptibles de conducir a resultados más eficaces (incorporación del mercado como proceso de confección de los asuntos públicos).
- Hace énfasis en la observancia de las "e" (economía, eficacia, eficiencia) en las operaciones administrativas, que conduce a reformas profundas del sistema presupuestal y del control interno de gestión.

II.3.3 LO PÚBLICO Y LO PRIVADO EN LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

El punto central es que todas las organizaciones son públicas porque la autoridad política afecta parte del comportamiento y los procesos de todas las organizaciones (públicas y privadas) mediante mecanismos de regulación. Ello implica: 1) lo público concierne a los efectos de la autoridad política; 2) las organizaciones pueden ser más públicas en relación con ciertas actividades y menos públicas con respecto a otras; 3) todas las organizaciones son públicas, pero algunas lo son más que otras. A partir de esta argumentación, luego entonces sólo existe una Gestión Pública.

Para Barry Bozeman a los gestores públicos se les puede encontrar casi en todo tipo de organizaciones públicas o privadas, debido a que son personas que manejan lo público. Esta visión permite mostrar que la práctica de la Gestión Pública ha estado dominada por dos perspectivas.

Basado en el estudio de un caso en particular en el estado de Minnesota y apoyado por el Programa de Innovaciones en el Gobierno Estatal y Local de la Fundación Ford y de la Universidad de Harvard, Michael Barzelay intenta generalizar una propuesta posburocrática como modelo a seguir en el futuro. Al

documentar la experiencia exitosa del programa STEP (*Striving Toward Excelencein Performance*) en el estado de Minnesota en la década de los ochenta, Barzelay estudia la incorporación de mecanismos de mercado y de competencia para resolver graves problemas desperdicio y lentitud en la actuación de diversas agencias estatales, básicamente derivados del erróneo control y decisión en las estructuras del *staff* del gobierno.

Los valores de las agencias públicas deben dirigirse hacia nuevos conceptos: cliente, calidad, valor, servicio, incentivos, innovación, flexibilidad e impulso a la no discrecionalidad de sus empleados.

El llamado paradigma Posburocrático (Barzelay; 1998:192) requiere de cambiar variados y complejos valores:

a) Del interés público al del valor de resultado de los clientes.
b) De una visión eficientista a una que imponga la calidad y el valor de resultado como criterio.
c) De la administración de cosas a la producción de servicios.
d) Del control de los recursos y los gastos a la de impulsar, ganar y obtener la confianza del público sobre el manejo de los recursos a través del compromiso.
e) De la especificación de funciones, autoridad y estructura a la identificación de misión, servicios, clientes y resultados.
f) De justificar costos a entregar valor.
g) De obligar por responsabilidad a construir responsabilidad.
h) De seguir reglas y procedimientos a comprender y aplicar normas, identificar y resolver problemas y mejorar continuamente procedimientos.
i) De operar sistemas administrativos a realizar una separación de los servicios del control, construir apoyo a las normas, expandir las elecciones de los clientes, impulsar la acción colectiva, proveer incentivos, medir y analizar resultados y enriquecer la retroalimentación.

Los promotores del nuevo paradigma de Gestión Pública, lo llamaron "nuevo" manejo público (*New Public Management*), que busca encaminar hacia el interior del Estado, la participación de los empresarios en la gestión interna. Para los fines de este trabajo sólo me avocaré a los más recientes; Osborne, Gaebler y Barzelay, dado que estos tres autores presentan un enfoque más propio para el análisis de este trabajo.
De acuerdo con Michael Barzelay, la Nueva Gestión Pública (NGP), tiene implícitas seis estrategias:

- El modelo de manejo público puede reemplazar exitosamente al paradigma (burocrático) de Administración Pública.
- El Estado manejador sustituye al Estado administrador
- El manejo público existe si hay un gran sector paraestatal
- Los elementos estructurales de la Administración Pública y el manejo público son dicotómicos
- Los manejadores forman una corporación especial de hacedores de *policy,* y
- Hay en curso una segunda "revolución manejarial." (Barzelay;1998:192)

El enfoque de Omar Guerrero, menciona que la Nueva Gestión Pública se empeña en suprimir a la política como fuente del Estado y de tal manera situarla alrededor del concepto técnico de manejo. Para nosotros el Estado está involucrado de manera inevitable con la política. Otras debilidades que menciona Guerrero Orozco de la Nueva Gestión Pública se extienden a una variedad de ámbitos, como son los siguientes:

1. "Involucra grandes complejidades y contradicciones, tales como las amplias variaciones sobre el enfoque y la ausencia de un sentido genuino y original de sus propuestas. El concepto de manejo es antiguo y sus tópicos centrales en la actualidad son ya clásicos en la teoría de la administración pública en los Estados Unidos."

2. “Establece una sutil división entre los usuarios de los servicios y los consumidores de los servicios. Estos últimos no son considerados como recipientes pasivos de servicios, sino como clientes activos. Resulta irónico pensar que los resultados electorales estarían determinados más por la satisfacción o insatisfacción con los servicios públicos, que por la politización, las campañas políticas y una opinión pública consciente.”

3. “La Nueva Gestión Pública es defectuosa porque las técnicas del manejo privado casi nunca se han aplicado a las operaciones del gobierno, y cuando se han realizado su proceso de metamorfosis ha sido tal, que durante su implementación se van transformando en técnicas de Gestión Pública.”

4. “Dentro del mercado, los clientes son soberanos que pueden defender sus intereses y son libres de cambiar de proveedor. En cambio, los ciudadanos viven dentro de instituciones políticas y demandan la responsabilidad pública de los políticos y los gobernantes. En el interior del mercado, al consumidor defiende su bienestar y se esfuerza por mejorar su posición.

5. “Una deficiencia más, es que sus promotores afirman que los servidores públicos no tienen vocaciones personales y valores públicos, porque las técnicas del manejo privado pueden ser transferidas hacia la administración pública. Dicha superioridad de la gestión privada sobre la gestión pública, no está comprobada y la realidad muestra que los fines y los medios no son comparables en la mayoría de los casos.” (Guerrero; 1999).

La burocracia antaño centralizada, ahora está desarticulada debido a los programas de desregulación y desconcentración de los servicios en unidades menores. Existe una desagregación de la organización del sector público, desmembrando las unidades monolíticas y estableciendo un sistema de manejo uniforme dentro de unidades corpóreas integradas alrededor de productos (Guerrero; 2006, 6).

Si bien es aventurado afirmar que existe un nuevo paradigma, como el Posburocrático planteado por Michael Barzelay, las evidencias apuntan hacia la idea de que más bien nos encontramos con deformaciones, que son producto de esquemas de transición, en donde la fortaleza de lo público entendida en términos de horizontalidad, demanda de estructuras flexibles en proceso de adecuación permanente, así como de la adopción de nociones de clientes internos y clientes externos, dentro de marcos operacionales sustentados en procesos. Tampoco representa la globalización y el desarrollo del capitalismo en su versión globalizada; sino que es el elemento que determina la aparición de la gestión y la gerencia públicas como resultado de la endoprivatización del gobierno, al incorporar prácticas empresariales a la gestión gubernamental pública, como sostiene Omar Guerrero en varios de sus trabajos de investigación. Nuestra postura se refiere a un nuevo y reforzado carácter público de la gestión gubernamental en el contexto de sociedades corresponsables producto de participaciones incrementales de los ciudadanos. Adicionalmente consideramos que la nomenclatura gerencial y clientelar (en términos actuales), de esta propuesta, más que esconder amenazas de mercantilización de los individuos organizados en sociedad, les restauran su capacidad de demandar servicios en oportunidad y calidad, transformando la relación limitada de usuario inerte por la de cliente demandante en un amplio sentido de equidad; más aún, la diferencia entre un gerente público y un director público radica desde los postulados de estas nuevas corrientes, en un verdadero afán y convicción de servicio, lo cual encuentra establecido y sancionado por la ley, sus atribuciones y los marcos reglamentarios elaborados exprofeso, dado que el gobierno y su administración pública sólo pueden hacer lo que la ley les prescribe.

II.3.4 PROBLEMAS QUE PRESENTA

Es evidente que la Administración Pública ha enfrentado importantes cambios políticos, económicos y sociales que exigen que ésta sea dinámica y proactiva; y en general, que tenga un mejor funcionamiento. En este sentido, el modelo de la

Nueva Gestión Pública ofrece una serie de propuestas enfocadas a alcanzar la eficiencia de la gestión pública.

La mezcla de conceptos y corrientes económicas diversas hace que su sustento teórico sea débil. Por una parte, hace alusión a acotar las acciones del Estado y dar mayor participación al sector privado, pero por otra parte reconoce la necesidad de un Estado fuerte. La principal diferencia importante que debe considerarse para su aplicación en otros países es que su origen pertenece a países con características políticas, sociales y culturales –ya no mencionemos las económicas- distintas al resto de los países, como es el caso de México.

Propone visualizar a los ciudadanos como clientes bajo el argumento de que así se pueden conocer mejor sus necesidades y atender mejor los problemas. Tal vez esta concepción para algunos no debería ser tan controvertida, lo cierto es que al hacer uso de este término hay una desvinculación del contexto político y del cumplimiento de derechos sociales. Al respecto, Guy B. Peters señala un aspecto fundamental al decir que la Nueva Gestión Pública:

> "resulta particularmente problemática cuando se le ve desde el ángulo de los valores democráticos de la administración […] los mecanismos mediante los cuales los ciudadanos pueden expresar sus puntos de vista y ejercer sus derechos democráticos no están considerados como relevantes dentro de este modelo"(Peters;2004:85).

Por otra parte, en la adopción de los principios que se proponen para administrar de una nueva forma, es necesario identificar algunos de los inconvenientes que pueden ser generados como consecuencia de su aplicación. Partiendo del planteamiento de que el problema central que intenta resolver la Nueva Gestión Pública es el suministro de servicios públicos, particularmente el de los servicios sociales, encontramos un punto importante en el que hay que detenerse. Para ello, Guy B. Peters realiza una pregunta clave:

> "¿en qué caso y hasta qué punto debe delegarse la provisión de los servicios que brinda el gobierno, y si se delegan, cuál es la mejor forma de

hacerlo para conservar cierto grado de participación del sector público en los servicios?" (Peters; 2004:80).

Derivado de las propuestas de este modelo, David Arellano identifica algunos inconvenientes debido a que se oponen al contexto político y jurídico en el cual está inserta la Administración Pública, entre ellas se encuentran:

1. Innovar con rapidez o rendir cuentas de la innovación.
2. Participación social o decisiones técnicas (legitimidad versus eficiencia)
3. Mercado versus equidad y Estado
4. Resolver problemas públicos o administrar programas

Respecto al punto número uno hay que destacar que la innovación para la Nueva Gestión Pública consiste en hacer las cosas de una forma diferente para romper con los métodos tradicionales y hacer más eficiente la Administración Pública. Sin embargo, para lograrlo se deben realizar previamente cambios en el marco legal-programático donde se permita hacerlo lógicamente.

El punto número tres planteado por Arellano, señala que si bien es cierto el mercado tiene la capacidad de propiciar la eficiencia económica, también es cierto que suele dejar de lado el aspecto social. Sumado a esto, el mercado puede tener fallas y distribuir mal los recursos, especialmente cuando se trata de problemas públicos que involucran aspectos como la pobreza y el bienestar colectivo (Martínez; 2007:70).

Finalmente, la NGP al estar enfocada en la eficiencia, eficacia, en ganar más y gastar menos y en el cumplimiento de metas cuantitativas, deja de lado el objetivo de resolver de raíz las problemáticas sociales y cumple sólo con la ejecución de programas que resultan paliativos sin tener una visión a largo plazo. De esta forma no se puede hablar de una visión estratégica en la respuesta a las necesidades sociales, sino que la gestión se limita a la vigilancia del cumplimiento de programas y proyectos.

La innovación es también algo importante para hacer las cosas de diferente manera pero respetando la legislación correspondiente. Si bien es cierto, la Administración Pública requiere ser eficiente y maximizar sus recursos para dar soluciones a las demandas y problemáticas de la sociedad; también debe ser dinámica y buscar alternativas que permitan su eficiencia.

CAPÍTULO III. EL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL (FAISM) DEL RAMO 33

III.1 La SEDESOL y los instrumentos de nueva gestión pública en la política de desarrollo social

El 25 de mayo de 1992 se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con lo que surge la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la cual comenzó a manejar los recursos concernientes a la infraestructura y obra pública, ya que antes de 1990 los municipios solo recibían participaciones fiscales; sin embargo, en 1997 se modificó la Ley de Coordinación Fiscal y se constituyeron las aportaciones federales.

VALORES INSTITUCIONALES DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL
Misión
• Formular y coordinar la política social solidaria y subsidiaria del gobierno federal, orientada hacia el bien común, y ejecutarla en forma corresponsable con la sociedad. • Lograr la superación de la pobreza mediante el desarrollo humano integral incluyente y corresponsable, para alcanzar niveles suficientes de bienestar.
Visión
Un país con menores brechas de desigualdad entre sus diversas regiones, con un sistema urbano más equilibrado dentro de una ordenación territorial sustentable, administrada localmente con eficiencia y eficacia, y con vivienda digna para los hogares, equipamiento y servicios adecuados para el conjunto de la población.
Ejes rectores
• Impulsar una visión compartida para la superación de la pobreza en todas las políticas públicas. • Impulsar un auténtico federalismo y la coordinación entre los diferentes órdenes

de gobierno.

- Reforzar el tejido social, el desarrollo comunitario y la participación social.
- Modernizar la política de asistencia social, identificándola como un instrumento de equidad e inclusión.
- Privilegiar el enfoque territorial y la focalización hacia los más pobres.
- Asegurar eficiencia.

Fuente: http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/SEDESOL

Tanto en la misión, visión y ejes rectores de la SEDESOL encontramos que su objetivo fundamental es la erradicación de la pobreza y desigualdad en México; que con base en el desarrollo urbano sustentable, con gobiernos y administraciones eficientes y eficaces, con servicios e infraestructura que permitan vivir de manera digna y se logre el desarrollo. En este sentido, en el artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se establecen las facultades de la Secretaría, entre las que se encuentran:

- *Coordinar las acciones que incidan en el combate a la pobreza, fomentando un mejor nivel de vida, en lo que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos estatales y municipales, buscando en todo momento propiciar la simplificación de los procedimientos y el establecimiento de medidas de seguimiento y control;*
- *Evaluar la aplicación de las transferencias de fondos a entidades federativas y municipios, y de los sectores social y privado, que se deriven de las acciones e inversiones convenidas en los términos de este artículo;*
- *Promover la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para fortalecer el desarrollo e inclusión social, en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y municipales, y con la participación de los sectores social y privado (LOAPF, 2013)*

Cabe destacar su importancia como dependencia responsable de los recursos y de las acciones realizadas en favor del desarrollo, como es el caso del Fondo de Aportación a la Infraestructura Social Municipal, ya que debe recopilar y canalizar

los informes trimestrales de los municipios a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, favoreciendo la evaluación sobre el destino y resultados de los recursos, así como el estricto apego a la infraestructura, obra pública y acciones determinadas como objeto de este Fondo.

A partir de 1999, la instrumentación de los programas sociales en México registró un cambio estructural en su concepción e instrumentación. En primera instancia, se decretó la obligatoriedad de publicar Reglas de Operación, con el objeto de normar las acciones de los programas de desarrollo regional y de combate a la pobreza. A partir de éstas, se garantiza mayor transparencia y objetividad en la identificación y selección de los beneficiarios, en los requisitos de elegibilidad y en el monto de los recursos asignados a cada proyecto.

Por otra parte, y en cumplimiento al ordenamiento legal inscrito en el Presupuesto de Egresos de la Federación, la SEDESOL tiene la obligación de informar y realizar evaluaciones periódicas que permitan conocer el efecto de los programas en el nivel de vida de la población.

A partir de que se dio la transición política en México en el año 2000, en donde el Partido Acción Nacional ganó la presidencia, podemos encontrar diferencias de enfoque de políticas sociales en los gobiernos.

DIFERENCIAS EN EL ENFOQUE DE LA POLÍTICA SOCIAL	
PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL (PRI)	**PARTIDO ACCIÓN NACIONAL (PAN)**
Diagnósticos parciales en cuanto a las problemáticas a las que se les dará una solución por medio de una política social.	Avances en diagnósticos integrales en cuanto a los problemas por solucionar por medio de políticas sociales.
Política social centralizada.	Centralización de la política social en otros actores (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL).
Políticas públicas orientadas por prioridades políticas.	Incipiente focalización de prioridades sociales.
Desarticulación entre gestión, políticas públicas, dirección y evaluación de política social.	Desarticulación entre gestión, políticas públicas, dirección y evaluación de política social.
Ausencia de gestión estratégica de la política social.	Ausencia de gestión estratégica de la política social.
Diseño eficaz de políticas públicas sociales.	Avance en el diseño de políticas públicas sociales (CONEVAL).
Ausencia de evaluación estratégica de la política social.	Avances hacia una evaluación estratégica de la política social.
Escasos impactos sociales de la política social.	Disminución gradual de la pobreza (focalización).
Centralismo en gestión intergubernamental de políticas sociales.	Centralismo en gestión intergubernamental de políticas sociales.
Incipiente participación de gobiernos locales.	Incipiente participación de gobiernos locales.

Fuente: *Villalobos, 2010, p. 108*

México ha logrado una expansión considerable en la cobertura de programas sociales, que tienen como objetivos rectores: mejorar los niveles de educación; acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades; impulsar la educación para el desarrollo de las capacidades personales y de iniciativa individual y colectiva; fortalecer la cohesión y el capital social; lograr un desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza, así como ampliar la capacidad de respuesta

gubernamental para fomentar la confianza ciudadana en las instituciones. No obstante, para lograr estos objetivos, se requiere del buen funcionamiento de la política de desarrollo social, que implica la cooperación y coordinación entre los tres órdenes de gobierno; en este sentido, en el Plan Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012 enfatiza la importancia de la participación de los gobiernos locales y los retos que aún persisten.

El Plan determina que se buscará mejorar la coordinación con las instituciones del gobierno federal que realizan acciones que contribuyen al desarrollo social, con el fin de crear actividades conjuntas y brindar una atención integral y efectiva a la población. Se buscará que los gobiernos locales participen activamente en la identificación de estrategias coordinadas y de los mecanismos e instrumentos de colaboración, en atención a la Ley General de Desarrollo Social.

Además de buscar la complementariedad entre los programas federales y locales, se apoya la consolidación de ejercicios de desarrollo social con impactos de mediano y largo plazo con una lógica regional (SEDESOL, 2007).

> "Se puede decir que México se ha caracterizado por mantener una centralización del diseño de las políticas en el Ejecutivo Federal, una escasa intervención de los Estados y Municipios en el diseño y ejecución de programas sociales, un bajo porcentaje de participación ciudadana y de actores sociales en los mismos, y una postura del gobierno federal dominante sobre la utilización de los recursos descentralizados" (Banco Mundial 2007, Ochoa, p. 200).

La SEDESOL distribuye los recursos de los programas de acuerdo con diversos criterios. En este sentido, la Ley General de Desarrollo Social establece en el artículo 39, que es la SEDESOL la que "diseñará y ejecutará las políticas generales de desarrollo social", y coordinará el Sistema Nacional de Desarrollo Social con la concurrencia de "dependencias, entidades y organismos federales,

de los gobiernos municipales y de las entidades federativas, así como de las organizaciones".

El objeto de contar con estos recursos es fortalecer las finanzas estatales ante realidades complejas y multimodales, como lo es la pobreza; un modelo gerencial ayuda a materializar la política pública y a la coordinación de los insumos para dicho fin. Los ramos administrativos de transferencia del gasto fortalecen al gobierno local y son referentes de la descentralización y de la gestión de lo local.

CONTEXTUALIZACIÓN RAMO 33

La descentralización y clasificación de los recursos federales para Estados, Municipios y beneficiarios directos son las participaciones federales (Ramo 28); aportaciones federales (Ramo 33); excedentes de ingresos federales; y los convenios de reasignación de recursos y programas federales. En el caso de este último, los recursos no son partidas regulares que el gobierno federal tenga que transferir en el marco de la Ley de Coordinación Fiscal, son recursos que se distribuyen de acuerdo con los criterios que se definen en las propias dependencias, es decir, son recursos asignados de acuerdo a fórmulas, políticas, programas y estrategias de cada dependencia y entidad federal. (SEGOB, 2008).

De acuerdo con el Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México (2011), es necesaria la atención especial en aspectos y elementos esenciales para cumplir con los objetivos y metas de la política. Con respecto al Ramo 33 se determinan objetivos a corto y mediano plazo, los cuales se concentran en optimizar los mecanismos que utilizan los estados y municipios para llevar a cabo la evaluación, transparencia y rendición de cuentas de los recursos ejercidos, así como la redefinición de las fórmulas y cálculos utilizados para asignar su presupuesto.

El Ramo se compone de 8 Fondos que de manera general abarcan la educación, la salud, la infraestructura social, el desarrollo de la tecnología y la seguridad

pública. Sus recursos se encuentran etiquetados y solo se pueden utilizar para acciones predeterminadas. Entre ellos se encuentra el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) y se divide en dos fondos: el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal (FAISE) y el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM). La importancia del FAIS radica en el impacto que tiene sobre la infraestructura social, ya que los servicios básicos en viviendas, obra pública e inversión son un elemento fundamental porque impacta directa o indirectamente en otros aspectos como la salud, la movilidad, el desarrollo de proyectos, etc.

Para el año 2009, el total nacional de recursos ejercidos para el FAISM fue de $35,047,156,963.00 y para el 2011 fue de $40,829,269,897.00, siendo consistente sobre el aumento de los recursos federales descentralizados a los municipios, de los cuales $409,552,220.00 fueron designados para Morelos en 2009 y en el 2011 se designaron $478,695,595.00. Para los siete municipios que conforman la Zona Metropolitana de Cuernavaca los recursos designados a este Fondo suman un total de $1,314,997,554.00. En cada año se registra un pequeño aumento del presupuesto total designado al FAISM, aunque también se observa una constante en los recursos designados a los municipios (IFAI, 2013).

EVOLUCIÓN DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL (FAISM) 2008-2012			
PERIODO	**NACIONAL**	**MORELOS**	**%**
2008	$33,655,484,889.00	390,169,669	1.15
2009	$35,047,156,963.00	$409,552,220.00	1.16
2010	$36,370,493,549.00	$429,670,875.00	1.18
2011	$40,829,269,897.00	$478,695,595	1.17
2012	$43,499,949,688.00	$380,550,029	0.87

Fuente: *Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, IFAI, Solicitud de Información Pública, 2013*

Aunque los montos han ido variando con el paso de las administraciones, así también lo ha hecho la pobreza y desigualdad en el país, sobretodo se registran altos índices en el sureste de México. Para abarcar su complejidad conceptual, su contexto e implicaciones, es necesario considerar a todos los actores gubernamentales, sociales y privados que requieren trabajar conjuntamente en la toma de decisiones y en la práctica de acciones desde diferentes trincheras: políticas, sociales, económicas, entre otras.

> "La pobreza se ha incrementado recientemente por un problema económico (reducción del ingreso real, empleos insuficientes, bajo crecimiento económico, aumento de los precios de los alimentos) y no por razones atribuibles a la política de desarrollo social. Por lo anterior, se recomienda que el objetivo de reducción de la pobreza no esté a cargo de una sola secretaría (en este caso a la SEDESOL federal, estatal o municipal), sino que sea responsabilidad conjunta de los gabinetes económico y social. Prácticamente, todas las secretarías (de los gobiernos del ámbito federal, estatal y municipal) deberían tener como objetivo prioritario la reducción de la pobreza.
>
> Asimismo, se recomienda que la planeación de la política de desarrollo social vaya más allá de contar con un conjunto de programas sociales aislados a nivel federal, estatal y municipal, y que existan objetivos comunes basados en el acceso efectivo a los derechos sociales, así como una mayor integración entre las políticas sociales y económicas." (Informe CONEVAL, 2011)

Compartir la responsabilidad del desarrollo social en México es imprescindible para la superación de la pobreza. De acuerdo al CONEVAL, la participación conjunta de las dependencias que conforman la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal debe ser iniciativa de cada uno de los órdenes de gobierno.

También debe integrarse a la ciudadanía, a instituciones de educación e investigación, organizaciones no gubernamentales, así como al sector público y privado, ya que se pueden sumar esfuerzos para tener un gran impacto en la vida de la comunidad a través de la acción pública.

Considerando que la participación de los diferentes actores requiere la apertura de espacios de participación, mecanismos de comunicación y formas de organización institucionales para concretar la distribución, ejercicio y evaluación de los Fondos de Aportaciones que integran el Ramo 33, es importante conocer los antecedentes y las características que brindan un panorama sobre el desarrollo de estos aspectos.

III.2 Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios

Los programas que favorecen el desarrollo local se encuentran contenidos en la política de desarrollo social, que busca conformar bases y recursos fundamentales para mermar la desigualdad y la pobreza en la población. Para ello se destinan recursos públicos que responden a diferentes asuntos como salud, educación, seguridad, infraestructura, obra y servicios públicos, entre otros, así como una dependencia gubernamental responsable de la política, que en este caso es la Secretaría de Desarrollo Social, la cual también gestiona el Ramo 33 Fondos de Aportaciones Federales.

Las participaciones federales son recursos que se destinan al desarrollo de actividades para el bienestar social, tanto regional, como local. En el Presupuesto de Egresos de la Federación se le identifica como el Ramo 33 y sus Fondos responden al fortalecimiento y desarrollo de actividades que competen a las entidades federativas y a los municipios.

La disposición de los recursos que integran el Ramo 33 tiene como referentes el Presupuesto de Egresos, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como los lineamientos y acuerdos generados a partir de éstos. Por lo tanto, la entrega, ejercicio, destino y resultados de la disposición y operación de los recursos serán regulados bajo sus disposiciones.

Cada Fondo cuenta con una dependencia coordinadora, de acuerdo con los propósitos que tengan, siendo las Secretarías que integran la Administración Pública Federal las encargadas de cumplir esta competencia. Así como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el CONEVAL, también participan instituciones como el Congreso de la Unión, las Legislaturas Estatales, los ayuntamientos y el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN).

El antecedente del Ramo 33, como Fondo de Aportaciones Federales orientado a contribuir con el objetivo de la política social de disminuir la pobreza y pobreza extrema en México, se encuentra en el Ramo 26, que para 1997 se denominaba Superación de la Pobreza y contaba con dos Fondos:

1. Fondo de Desarrollo Social Municipal: Los recursos se destinaban a obras de atención a la pobreza con un impacto municipal, proporcionando fundamentalmente servicios básicos, proyectos productivos, así como proyectos para el desarrollo municipal.
2. Fondo para el Desarrollo Regional y el Empleo: Los recursos se utilizaban para financiar la construcción de obras en proceso; para acciones prioritarias del desarrollo de los Estados; constitución, asistencia y capacitación a empresas regionales; apoyos a grupos sociales en diversas actividades productivas; acciones de vivienda; y para proyectos de desarrollo comunitario orientados a mujeres en condiciones de pobreza.

En este año, dos terceras partes de los recursos destinados al Ramo 26, a través del Fondo de Desarrollo Social Municipal, se asignaron al recién creado Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. En consecuencia, el Ramo 26 cambia de nombre a Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza, integrado por cuatro Fondos: Fondo para el Desarrollo Productivo, Fondo para Impulsar el Desarrollo Regional Sustentable, Fondo para la Atención de Grupos Prioritarios y Fondo de Coinversión Social y Desarrollo Comunitario; orientados en general al desarrollo de proyectos productivos regionales y micro regionales. Para el año 2000 el Ramo 26 se desintegra por la creación del Ramo 33 y por la asimilación de sus programas al presupuesto de la SEDESOL.

En 1997 el Ramo 33 estaba compuesto por cinco Fondos orientados a problemas específicos como educación, salud, infraestructura social, fortalecimiento de los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, así como aportaciones múltiples. En 1999 se adicionaron educación tecnológica y de adultos, y el de Seguridad Pública, y en el 2006 se integra el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, quedando actualmente conformado por ocho Fondos.

CARACTERÍSTICAS DIFERENCIADAS RAMO 26 Y RAMO 33		
CARACTERÍSTICAS	**RAMO 26**	**RAMO 33**
OBJETIVO	Disminuir la pobreza en el mediano plazo, privilegiando la atención a grupos y regiones con las mayores desventajas económicas y sociales.	Recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación se establece.
ORIENTACIÓN DE SU OPERACIÓN	Hacer compatibles las acciones sectoriales con las necesidades regionales, en un marco de coordinación entre los tres órdenes de gobierno.	Fortalecimiento y desarrollo de actividades que competen a las entidades federativas y a los municipios.
ORIENTACIÓN DE LOS RECURSOS	Predominantemente hacia los estados que presentan los mayores índices de pobreza, distribuidos a través de fondos municipales.	Hacia los estados y municipios con altos índices de pobreza y pobreza extrema.
NORMATIVIDAD	Presupuesto de Egresos Federal.	Ley de Coordinación Fiscal.
CARACTERÍSTICAS DE SU PRESUPUESTO	Alto componente de inversión, ejercicio descentralizado, mecanismos de participación y vigilancia social.	Ejercicio descentralizado, orientado a temáticas y rubros específicos, donde la participación social se constituye en el ámbito municipal.
PROGRAMAS	Empresas sociales, cajas de ahorro, empleo temporal, crédito a la palabra, fondos regionales indígenas de Chiapas, jornaleros agrícolas.	Educación, salud, infraestructura social, educación tecnológica y de adultos, seguridad pública.

Fuente: *del Val Blanco, Enrique. Ramo 26 y Fondo de Infraestructura Social del Ramo 33, versión electrónica:* http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1397/6.pdf

En el Ramo 26 la asignación de los recursos se establecía con base en las necesidades de los estados y municipios; sin embargo, esto cambió en el Ramo 33, al designarlos de acuerdo con las fórmulas establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal, donde el número de habitantes de los estados y municipios,

además del nivel de pobreza y marginación, se convierten en los principales indicadores. También en el Ramo 26 se integraba la participación ciudadana en diferentes puntos del proceso, mientras que en el Ramo 33 se integra específicamente en la etapa donde participa el municipio, responsabilizándolo de integrar a la ciudadanía.

El Ramo 33, definido por el gobierno federal y controlado por las legislaturas estatales, se caracteriza por ser un programa gubernamental; sin embargo, a los municipios se les brinda la oportunidad de destinar los recursos a las obras y acciones requeridas por la comunidad, bajo las especificaciones determinadas en el fondo. Transitar de un programa definido por el gobierno, a una política pública que surge de los ciudadanos, implica la definición, formulación, diseño, implementación, evaluación y transversalidad de las políticas públicas locales, regionales y nacionales; donde el resultado sea la gobernabilidad de los asuntos públicos generales o específicos, como la infraestructura social municipal.

III.3 Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)

La Ley de Coordinación Fiscal, en el artículo 33 establece que “las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciban los Estados y los Municipios, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema en los siguientes rubros:

a) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales, e infraestructura productiva rural.

b) Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social Estatal: obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal. (Ley de Coordinación Fiscal, 2011).

El FAIS cuenta con recursos equivalentes al 2.5 % de la Recaudación Federal Participable. Los recursos del FAIS (equivalentes al 0.303 % de la Recaudación Federal Participable) se destinan a obras y acciones de alcance regional o intermunicipal. Mientras que los recursos del FAISM (2.197 % de la Recaudación Federal Participable) se aplica a obras como:

1. Agua potable.
2. Alcantarillado.
3. Drenaje y letrinas.
4. Urbanización municipal.
5. Electrificación rural y de colonias pobres
6. Infraestructura básica de salud
7. Infraestructura básica educativa
8. Mejoramiento de vivienda
9. Caminos rurales
10. Infraestructura productiva rural

Adicionalmente, en lo referente al FAISM, los municipios pueden gastar hasta un 2 % de sus fondos para la realización de un Programa de Desarrollo Institucional. Los gobiernos estatales y municipales pueden destinar hasta el 3 % de los recursos para cubrir gastos indirectos de las obras señaladas.

De los ocho fondos, el FAEB, FASSA, FAIS y FORTAMUN-DF concentran el 88 % de los recursos totales destinados al Ramo 33, dirigidos principalmente a la atención de necesidades de educación básica y normal, gastos de servicios de salud e infraestructura social.

RAMO 33: APORTACIONES FEDERALES PARA ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS PARA EL EJERCICIO FISCAL 2013			
Fondo	Aportación anual	Aportación designada al Estado de Morelos	%
FAEB	$278,503,059,277.00	$4,856,046,147.00	1.74
FASSA	$67,871,103,191.00	$1,229,159,011.00	1.81
FAIS	$53,090,815,000.00	$470,968,561.00	0.88
FAISE	$6,434,606,778.00	$57,081,390.00	0.88
FAISM	$46,656,208,222.00	$413,887,171.00	0.88
FORTAMUN-DF	$54,413,838,110.00	$853,333,939.00	1.56
FAM	$17,286,369,364.00	$119,141,980.00	0.68
FAETA	$5,375,729,913.00	$101,834,676.00	1.89
FASP	$7,631,760,775.00	ND	ND
FAFEF	$29,730,856,400.00	$419,685,784.00	1.41
TOTAL	**$513,903,532,030.00**	**$8,050,170,098.00**	**1.56**

Fuente: *Acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal 2013.*

Para el ejercicio fiscal de 2013 el monto total de los recursos destinados al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social fue de $53,090,815,000.00, de éstos, $6,434,606,778.00 están destinados al FAISE y $46,656,208,222.00 para el FAISM, del cual Chiapas, Veracruz, Oaxaca, Guerrero y Puebla son las entidades federativas que percibieron las mayores aportaciones.

Cabe destacar la diferencia en la cantidad de los recursos destinados para cada Fondo, ya que del total de recursos del FAIS, el 87 % se destina al FAISM, el cual básicamente se orienta al desarrollo de obras e infraestructura social en los municipios, sobre todo para cubrir las necesidades básicas de la población y la prestación de los servicios públicos. Ya que las aportaciones están dirigidas a municipios con altos índices de marginación y pobreza extrema, es necesario que conozcan los lineamientos y reglas del FAISM, no solo para poder acceder a ellos,

sino para realizar el control, seguimiento y evaluación pertinente y así comprender los alcances y resultados de las acciones.

III.4 Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM)

III.4.1 Reglas de Operación del FAISM

La entrega, ejercicio, destino y resultados de los recursos que componen los ramos y fondos del Presupuesto de Egresos de la Federación están reglamentados en los lineamientos y acuerdos generales, publicados en el Diario Oficial de la Federación, los cuales establecen las bases fundamentales para la distribución y calendarización de los recursos, así como los mecanismos y herramientas para el control, seguimiento y evaluación de las acciones y sus resultados.

La distribución de los recursos del FAIS entre los estados, se realiza conforme a la fórmula descrita en el artículo 34 de la Ley de Coordinación Fiscal. Para ello, la SEDESOL, a través de la Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación, publica la distribución porcentual para la asignación de los recursos del FAIS correspondiente a cada estado, con base en el cálculo de las Masas Carenciales Relativas (MCR = Masa Carencial Estatal / Masa Carencial Nacional).

Cada año, la SEDESOL publica en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo por el cual se da a conocer la distribución porcentual a los estados, las normas establecidas para necesidades básicas y los valores para el cálculo de la fórmula del artículo 34 de la Ley de Coordinación Fiscal. A su vez, cada estado debe aplicar la misma fórmula dicho artículo, para hacer la distribución respectiva de los recursos del FAISM entre sus municipios. Además, para la validación de los recursos, los municipios deben presentar el Programa Operativo Anual, desglosando el ejercicio fiscal correspondiente.

En aquellos casos en los que la disponibilidad de información no permita la aplicación de la fórmula antes señalada, se podrá utilizar la fórmula alternativa establecida en el artículo 35 de la Ley de Coordinación Fiscal. La distribución de los recursos del FAISM, de los estados a sus municipios, debe ser convenida con la SEDESOL antes de su publicación en los órganos de difusión oficial de los estados.

Con el fin de facilitar y transparentar el cálculo de la distribución de los recursos, desde 2002 se ha entregado a los gobiernos de los estados, en forma electrónica, la base de datos y el algoritmo para calcular la distribución porcentual, tanto del FAISE, como del FAISM. En el mes de enero, con objeto de apoyar a los Estados en la aplicación de las fórmulas, la SEDESOL publica, en el Diario Oficial de la Federación, el Acuerdo donde se dan a conocer las variables y fuentes de información disponibles a nivel municipal, para realizar el cálculo de la fórmula alternativa (artículo 35 de la Ley de Coordinación Fiscal).

De acuerdo con los lineamientos que establecen el ejercicio, destino y resultados de la aplicación de los recursos federales, para cumplir con los lineamientos del sistema, los municipios son responsables de las siguientes acciones:

- ✓ Capturar y validar la información de su ámbito de competencia.
- ✓ Poner a disposición del Sistema la información de su ámbito de competencia.
- ✓ Atender las observaciones de los gobiernos de las entidades federativas, a efecto de asegurar la calidad de la información, capturando y validando su información, dentro de los primeros 15 días naturales, posteriores al periodo que se informe.
- ✓ Responsabilizarse de la información que se entregue al H. Congreso de la Unión, a través del Sistema, para la integración de los informes trimestrales y para su publicación en su órgano oficial y su portal de Internet.

Para llevar a cabo estas acciones se requieren recursos tecnológicos, que para muchos municipios son difíciles de obtener, desde el personal calificado, hasta el equipo y la infraestructura necesaria. En todo momento el municipio es responsable de la información que se envíe al Congreso trimestralmente; por lo tanto, debe buscar los medios para lograr cargar la información, asesorándose o con apoyo de otras jurisdicciones municipales o estatales.

Entre los tiempos y formas establecidos en los lineamientos se encuentran los plazos trimestrales que calendarizan la entrega de los recursos a las entidades federativas y a los municipios. También de manera trimestral se elaborarán los informes para la SHCP, donde plazos de entre 15 a 20 días determinan la conformación, análisis, sistematización y validación de la información que los municipios, con base en asesoramiento o apoyo técnico, envían a través de un formato electrónico.

El seguimiento y evaluación del ejercicio de los recursos y el resultado de las acciones emprendidas se establece con base en indicadores para resultados. Éstos, básicamente cuentan con cuatro características fundamentales, de los cuales al menos se deben establecer tres indicadores estratégicos por cada Fondo:

- "Eficacia: que mide el grado de cumplimiento de los objetivos de los Programas.
- Eficiencia: que mide la relación entre los productos y servicios generados respecto a los insumos o recursos utilizados.
- Economía: que mide la capacidad de gestión de los programas, a efecto de ejercer adecuadamente los recursos financieros.
- Calidad: que mide los atributos, propiedades o características que deben tener los bienes y servicios para satisfacer los objetivos de los programas" (artículo 85, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria).

La definición de estos lineamientos requiere la participación de diferentes dependencias, como la SEDESOL y las entidades federativas, además de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de la Función Pública y el CONEVAL, quienes validan los indicadores. En este punto, las entidades federativas requieren la información a los municipios para integrar los informes correspondientes a cada trimestre.

Los informes serán remitidos por las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones a la SHCP mediante el formato, que es *el sistema electrónico para informar sobre la aplicación, ejercicio, destino, resultados y evaluación de los recursos federales transferidos a las entidades federativas, a los municipios y demarcaciones* (Lineamientos, DOF, 2008), conformando los informes trimestrales al Congreso de la Unión y complementando los avances generales del presupuesto.

Para cumplir con sus informes, los municipios, las demarcaciones y las entidades federativas, deben cumplir sus plazos en tiempo y forma, así como el constante intercambio y sistematización de la información que se requiere. Por lo tanto, la comunicación entre los estados y los municipios es vital, ya que el análisis, validación u observación de la información proporcionada por los municipios y contenida en el sistema es competencia de los estados, por lo que ambos deben conocer los lineamientos, así como las atribuciones y responsabilidades que conlleva el manejo de estos recursos.

Además de entregar los informes trimestrales, también debe difundirse en los medios oficiales y de comunicación social que utilice cada orden de gobierno; entre las más comunes se encuentran las publicaciones impresas periódicamente, sus páginas de Internet, así como el Diario Oficial. Esto promueve que el seguimiento y evaluación de los resultados obtenidos por medio de las aportaciones federales se dé a la par entre las instituciones y dependencias gubernamentales, como entre la ciudadanía.

III.4.2 Aplicación

A pesar de que los recursos del FAIS se encuentran limitados hasta cierto punto, en cuanto a su destino, los estados y municipios cuentan con margen de maniobra, siempre y cuando se apeguen a la normatividad correspondiente.

Cabe destacar que el FAISM es importante, no sólo por la influencia que tiene el entorno geográfico sobre la calidad de vida, sino también porque permite observar y evaluar la capacidad de administración y prestación de servicios públicos por parte de los municipios, siendo éstos el nivel de gobierno más cercano a las necesidades y demandas de la población.

Con base en el cuadro expuesto respecto al ramo 33, es posible afirmar que la información se convierte en un elemento fundamental para desarrollar el proceso, ya que es indispensable conocer los tiempos y formas, tanto para la designación de los recursos, como para la entrega de los informes correspondientes a cada trimestre. Por lo tanto, es necesario conocer las normas y lineamientos de las diferentes etapas que conforman el Ramo 33; requiriendo, en consecuencia, personal capacitado y mecanismos que faciliten el conocimiento e intercambio de la información.

Con respecto a la participación de los actores, se pueden distinguir claramente dos fases: la primera se relaciona con la conformación, organización y autorización de aspectos financieros y administrativos que forman parte del Ramo 33, y en la segunda se incluye la operación y evaluación de los resultados obtenidos con los recursos públicos; en esta última es clara la participación de organizaciones federales, estatales y municipales.

En la primera etapa existe una mayor participación por parte de la SEDESOL, la SHCP y de los estados, en específico sus Congresos Locales, mientras que en la segunda etapa intervienen más los estados y municipios. Por lo tanto, se va incluyendo poco a poco a los gobiernos estatales y municipales de acuerdo al avance del proceso, esto responde a la importancia de la asignación y distribución

de los recursos por parte de las organizaciones federales, ya que se encuentran etiquetados y se destinan a objetivos específicos, mientras que su implementación con apego a los objetivos preestablecidos se deja en manos de los gobiernos estatales y locales.

FIGURA 9
PROCESO A SEGUIR PARA ASIGNAR, EJERCER Y EVALUAR LOS RECURSOS DESIGNADOS AL RAMO 33

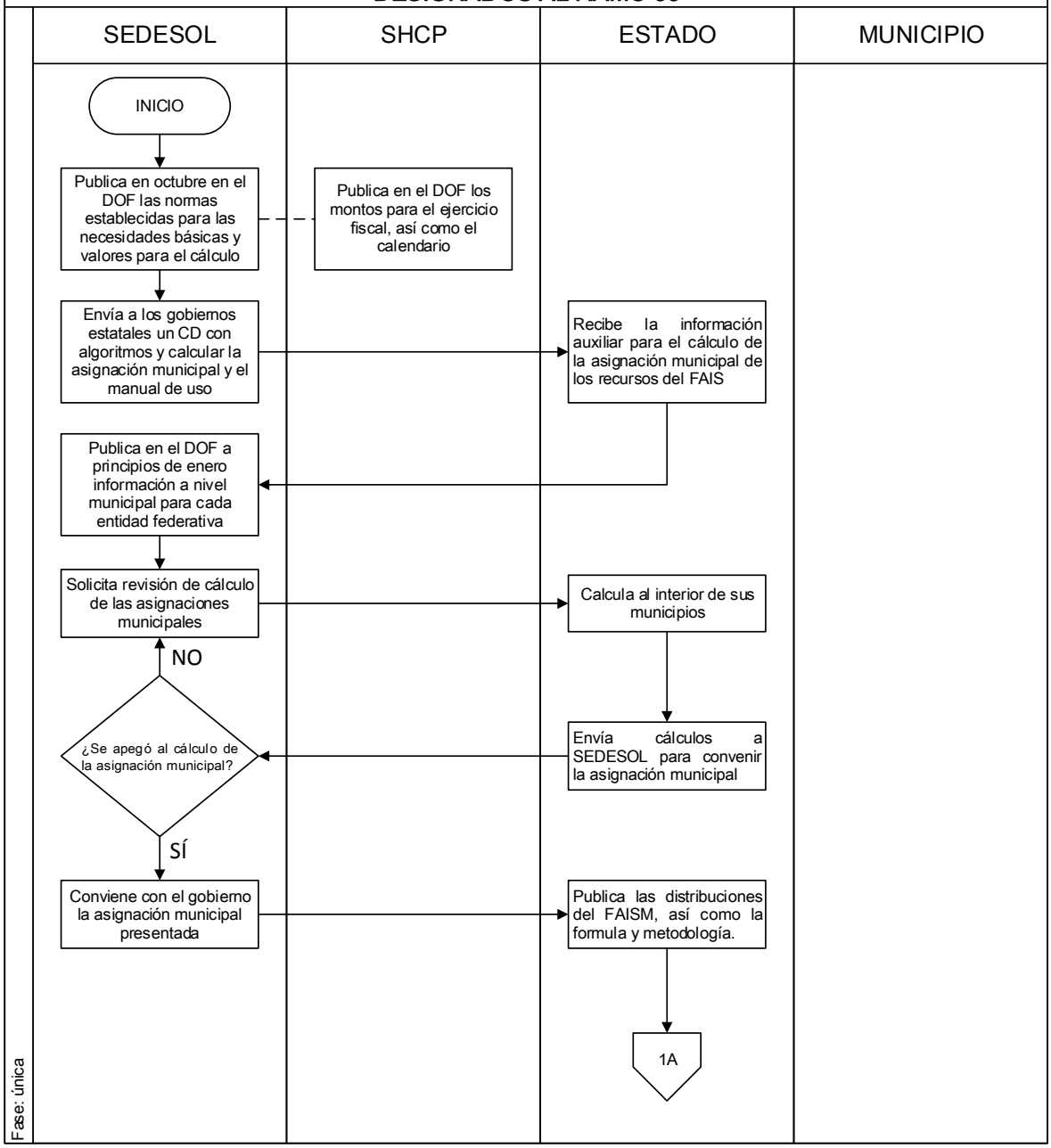
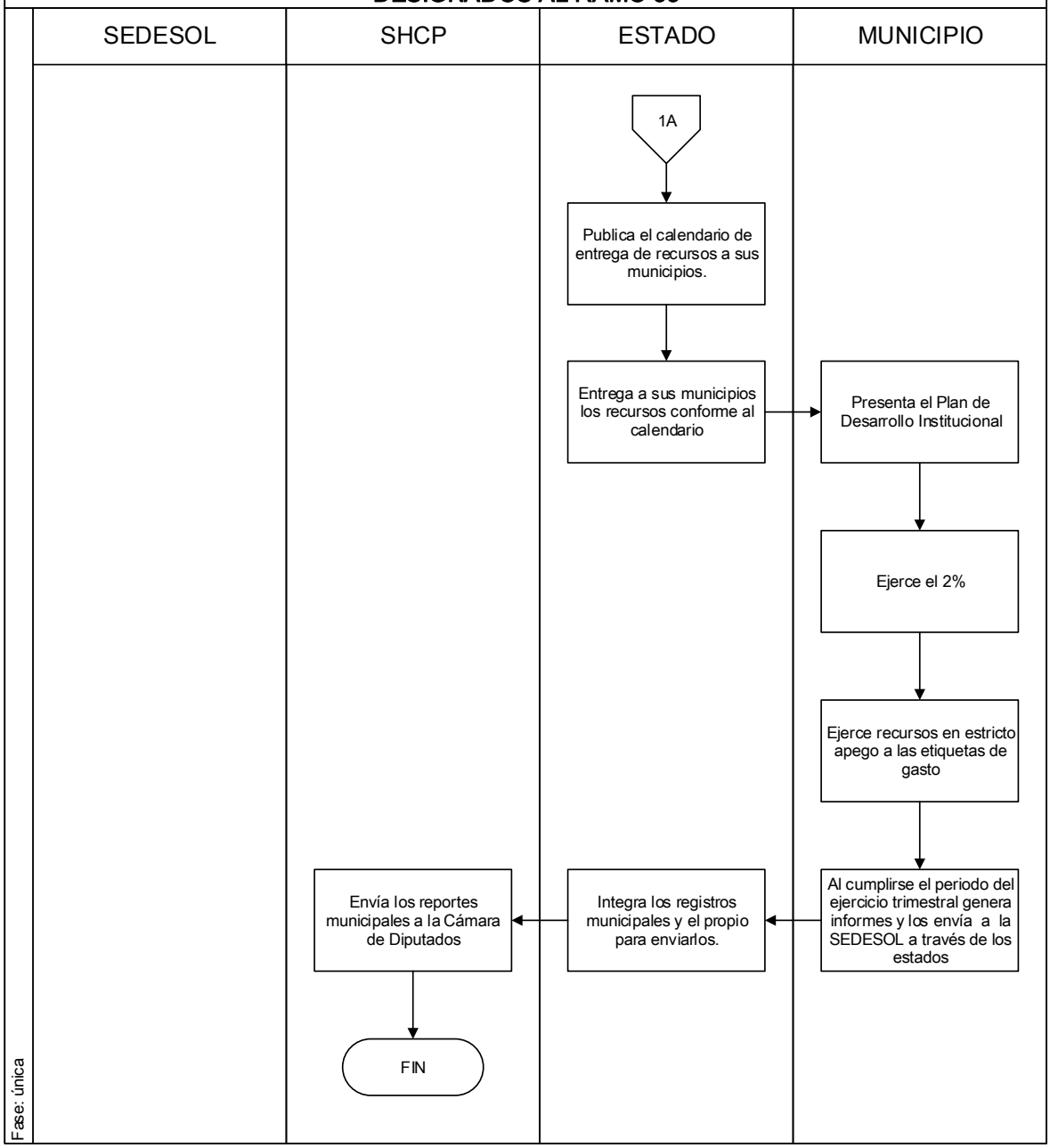
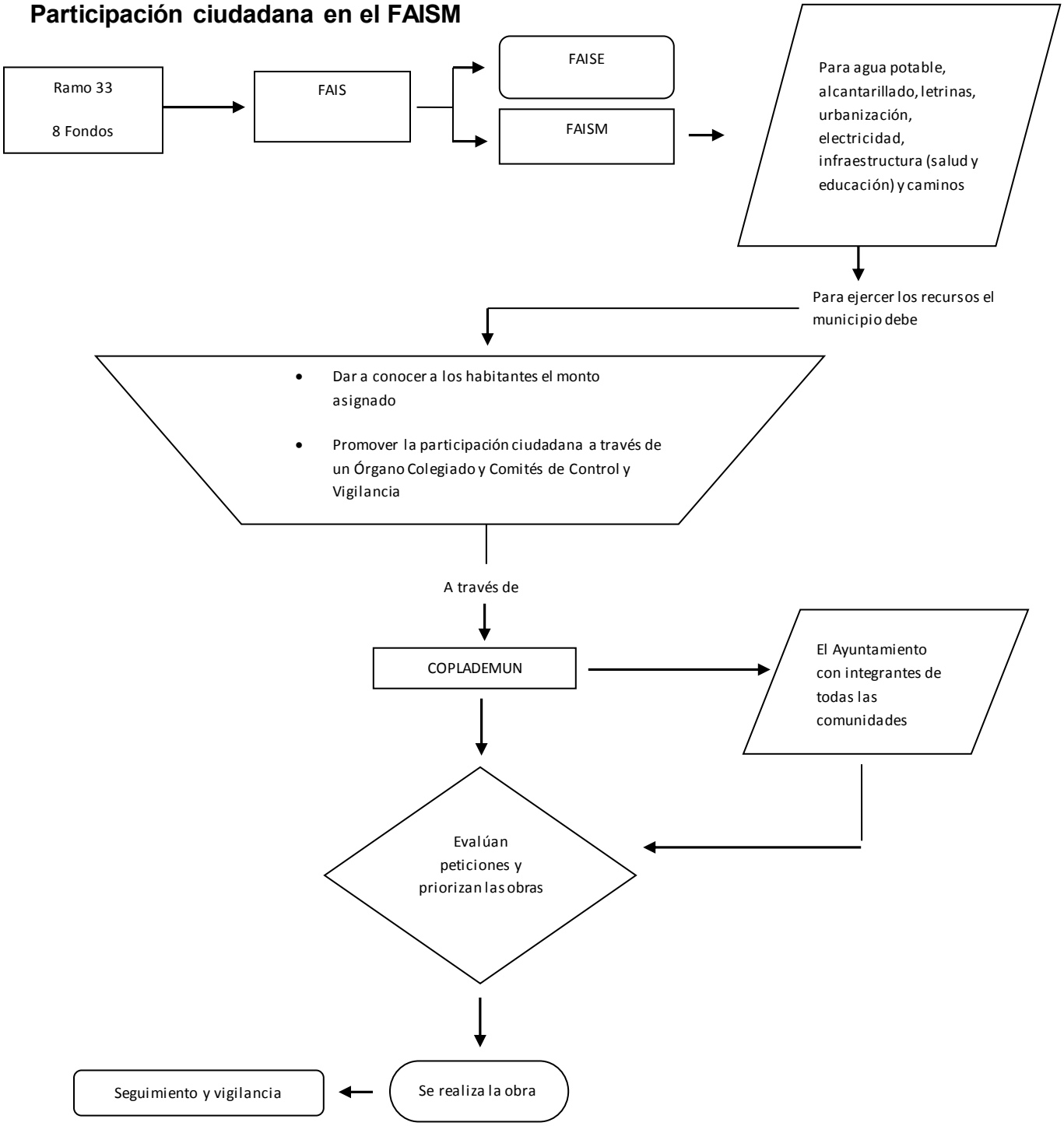


FIGURA 9
PROCESO A SEGUIR PARA ASIGNAR, EJERCER Y EVALUAR LOS RECURSOS DESIGNADOS AL RAMO 33



Fuente: *Elaborado con base en el documento "Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social. Información para funcionarios municipales" disponible en: http://sedesol2006.sedesol.gob.mx/subsecretarias/prospectiva/infmunpal/FAISM%20OK%20baja.pdf*

Participación ciudadana en el FAISM



Fuente: Elaboración propia

Para acortar la distancia entre el gobierno y la ciudadanía, se requieren mecanismos que permitan organizar e institucionalizar la participación; en este sentido el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN) es una organización orientada a dar cabida a la voz de diferentes organizaciones ciudadanas y que establece las bases de participación e inclusión para que, de manera formal, se incluya en las decisiones de la comunidad. Estos organismos son fundamentales, ya que apoyan la legitimación del ejercicio de los recursos a través de los órganos colegiados y de los comités de control y vigilancia.

En consecuencia, los COPLADEMUN apoyan la priorización de los asuntos públicos en la comunidad. Priorizar es un aspecto fundamental donde existe un gran número de necesidades, pendientes y rezagos; en contraposición al limitante periodo de gobierno del ayuntamiento, a los escasos recursos, y a la poca continuidad de la planeación.

III.4.3 Resultados e impacto

La distribución de más de 410,000,000 millones de pesos, durante tres años, entre los 2,445 municipios existentes en el país, exige considerar aspectos como la redistribución, equidad, eficiencia y eficacia en el uso de los recursos, así como un control, seguimiento y evaluación permanente de las acciones y de los resultados. En este sentido, para cumplir con los objetivos establecidos es importante respaldarse en los instrumentos de gestión pública que permiten identificar los asuntos públicos de gran importancia y planear las acciones a implementar en las diferentes jurisdicciones, como es el caso del Plan de Desarrollo Municipal.

Los ejes que integran el Plan responden a diferentes problemáticas, entre las que se encuentra la disminución de la pobreza y la marginación. En el estado de Morelos, entre el 2008 y el 2010, el porcentaje de la población en situación de pobreza disminuyó de 48.9 % a 43.6 %, y el de pobreza extrema disminuyó de 7.9 % a 6.2 %. Los tres municipios con altos porcentajes de pobreza en este periodo

fueron Tetela del Volcán, Totolapan y Temoac; en contraste, los tres municipios con los porcentajes más bajos de pobreza fueron Cuernavaca, Jiutepec y Emiliano Zapata. (Pobreza y rezago social CONEVAL, 2010).

Los recursos asignados para estos municipios en el Fondo de Infraestructura Social Municipal en el periodo 2008-2010, contrastan considerablemente. En este periodo Cuernavaca recibió entre 37 y 40 millones de pesos, mientras que Telela del Volcán recibió 15 millones, considerando que este último es el municipio con mayor porcentaje de pobreza en el estado de Morelos, en consecuencia tendría una mayor asignación de recursos; sin embargo, como profundizaremos en el siguiente capítulo, existe una diferencia entre los municipios con un mayor porcentaje de población en situación de pobreza y aquellos que concentraron un mayor número de personas en esa situación, siendo ésta una variable para calcular la distribución de los recursos.

Como se ha mencionado, el objetivo del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal es el financiamiento de obra, infraestructura y acciones sociales básicas, que benefician a la población en extrema pobreza. Por lo tanto, las acciones emprendidas se desarrollan en diferentes rubros, desde la pavimentación de caminos y mantenimiento a puentes, hasta la construcción de colectores sanitarios, drenaje y alcantarillado; como se especificó en la figura anterior, estas actividades dependen de las necesidades y prioridades de la comunidad.

En el 2009, la Auditoría Superior de la Federación auditó a 72 municipios de los 31 estados de la República. Entre los temas de referencia que se analizaron se encuentran: la gestión del Fondo, la orientación del gasto, el control interno, los resultados reflejados en obras e infraestructura, la participación de la ciudadanía. Asimismo, de los resultados obtenidos se retoman los siguientes:

La mayoría de los municipios carece de correspondencia entre la distribución programática de la inversión del FISM y la situación que se registra en los déficits de cobertura de los servicios básicos.

En efecto, una gran parte de los recursos se destina al rubro de pavimentaciones y obras similares (el 35.6 % en los municipios auditados directamente por la ASF), lo que contrasta con la existencia de elevados déficits en materia de agua, drenaje y letrinas, alcantarillado y electrificación en dichos municipios se aplicó en estos conceptos sólo el 20.6 % del gasto ejercido.

En 2008, la cobertura nacional en agua potable era del 90.3%; en las zonas urbanas (localidades mayores de 2,500 habitantes) ascendía al 94.4%; y en las rurales, al 77.0 %. En drenaje, los valores de la cobertura eran los siguientes: nacional 86.4 %, zonas urbanas 94.0 % y rurales 61.3 %.

Una proporción significativa del gasto se orienta a obras y acciones comprendidas en rubros no autorizados por la Ley de Coordinación Fiscal (LCF). En este hecho incide el insuficiente conocimiento de la normativa, las interpretaciones laxas de la LCF y la presión social para que se atiendan las demandas de la población que, ante la pobreza de las finanzas de la mayoría de los municipios, los obliga a la atención de esos requerimientos, aun cuando no se comprendan en el marco de la ley.

Esta irregularidad en la gestión del FISM manifiesta la significativa insuficiencia de las acciones de capacitación a los municipios, particularmente respecto de la normativa del fondo.

Los municipios, incluso los de mayor desarrollo, carecen de los mecanismos necesarios para la planeación de las inversiones del FISM; particularmente, debe destacarse la carencia de información actualizada sobre los déficits de

servicios e infraestructura por colonia urbana y localidad rural, que constituye un factor elemental para apoyar la programación de las inversiones del fondo. (Auditoría 2009).

El desfase entre el presupuesto programado y la cobertura de los servicios básicos se relaciona con diferentes causas, tales como: 1) priorizar la respuesta a los asuntos públicos existentes, y por lo tanto, de la infraestructura a construir; 2) una inadecuada planeación o continuidad de las acciones emprendidas en el Plan de Desarrollo Municipal; 3) al no distribuir en tiempo y forma los recursos asignados a cada municipio impacta directamente en el atraso de la implementación de las acciones; 4) la distribución espacial y geográfica en que se ubican las comunidades alejadas de la cabecera municipal, se convierte en un reto importante, que requiere mayor infraestructura, y por lo tanto, mayor inversión.

La inexistencia o la falta de actualización de la información sobre la cobertura de los servicios por colonia urbana y localidad rural, influye directamente en la orientación del gasto; al no corresponder con la cobertura de los servicios públicos, no cumple con las obras especificadas en el fondo, lo que compromete sus objetivos y metas. La orientación del gasto permite identificar las áreas donde se realizará la inversión y así considerar la población beneficiada, la normatividad, el impacto y los resultados de las acciones, respondiendo a los asuntos públicos de la comunidad.

En este sentido, las unidades administrativas encargadas del fondo deben componerse de servidores públicos profesionales, con capacitación constante y asesoramiento por parte de las dependencias federales y estatales, evitando el desconocimiento de la normatividad o la flexibilización de la misma por dar respuesta a las necesidades de la población, ya que existen obras y acciones públicas específicas que es necesario atender, cumpliendo con el destino de los recursos.

Aunque los porcentajes de cobertura sean altos, el acelerado y continuo crecimiento de la población demanda servicios en diferentes rubros como salud, educación y empleo, donde son necesarios los servicios básicos para establecer una sólida base de recursos que permitan cumplir con las funciones y alcanzar los objetivos de manera eficiente. El FAISM responde a la importancia que tienen los servicios públicos para llevar a cabo nuestras actividades; sin embargo, el desconocimiento o inadecuada aplicación de la Ley de Coordinación Fiscal y de los lineamientos que lo contemplan, distorsionan el objetivo del fondo y merman su impacto.

En este sentido, es importante considerar qué aspectos determinan los objetivos y las metas comprendidas en el FAISM, ya que estos elementos son fundamentales para comprender la orientación de las acciones, y sobre todo, el alcance en la respuesta de las mismas. Para los objetivos se consideró en la auditoría:

1. *La calidad de la participación social y de la difusión del fondo.*
2. *La entrega de los informes previstos por la normativa, a la SEDESOL y a la SHCP.*
3. *El ejercicio de los recursos en los fines del fondo.*
4. *La congruencia de la distribución programática de los recursos del fondo con los déficits de servicios básicos que tienen los municipios.*
5. *La distribución de la inversión entre la cabecera municipal y el resto de las localidades y su consistencia con la proporción de la población que se ubica en uno y otro ámbito.*
6. *El cumplimiento de las expectativas de los beneficiarios respecto de las obras.*
7. *La observancia de la normativa ambiental en la ejecución de las obras* (Auditoría 2009p.).

Por su parte, las metas se engloban básicamente en las siguientes preguntas:

1. *¿Se ejerció el total de los recursos asignados y se hizo oportunamente?*
2. *¿Las obras están terminadas y operan?*
3. *¿Se cumplió la meta sustantiva de que el gasto se efectuó para los fines del fondo?*

Con la aplicación de los criterios anteriores se concluyó, en relación con las metas del FISM, que el 36.6 % de los municipios no las cumplió, el 57.8 % las cumplió parcialmente, y el 5.6 % las cumplió. Respecto de los objetivos del fondo, se concluyó que el 45.1 % no los cumplió, el 50.7 % los cumplió parcialmente, y el 4.2 % los cumplió.

El cumplimiento de las metas y los objetivos es efecto de diversos elementos medulares para el FISM, por lo que puede señalarse que, de acuerdo con las conclusiones de su evaluación, la calidad de la gestión y de los resultados del fondo no es todavía satisfactoria, por lo que existen espacios de oportunidad y mejora que deben atenderse. (Auditoría 2009p.).

Cabe destacar la importancia que tiene la correlación entre las acciones y obras contempladas en el fondo y el presupuesto ejercido, ya que las obras y acciones deben beneficiar directamente a la población en rezago social, específicamente a través de la construcción de infraestructura y obra pública. Por lo tanto, los actores públicos, privados y gubernamentales solo pueden decidir sobre las acciones a emprender y el destino del recurso público, específicamente en este rubro. A partir de esta premisa se desencadenan los cuestionamientos sobre los tiempos y formas en la distribución, ejercicio y evaluación del fondo, la conformación de los informes, la participación de la ciudadanía, el impacto y el resultado de las obras.

De acuerdo con los porcentajes determinados en la auditoría, la mayoría de los municipios no cumple con las especificaciones establecidas en la LCF y en los lineamientos, resultado del desconocimiento o de la inadecuada aplicación de la ley, como se había comentado con anterioridad; sin embargo, la capacidad

administrativa y técnica de los municipios para completar el proceso de principio a fin, y obtener los recursos del fondo, se torna complejo, ya que requiere información, recursos y capacidades que sobrepasan a la Administración Pública Municipal.

III.4.4 Fortalezas y debilidades

En concordancia con los aspectos anteriormente expuestos, el FAISM está integrado por elementos que favorecen o limitan su implementación. Al integrar a diferentes actores en las etapas del proceso, se plantean complejos mecanismos de toma de decisiones, comunicación, seguimiento y evaluación, donde cada actor cuenta con capacidades, competencias y atribuciones específicas, que dependen directamente de los lineamientos del fondo y que corresponden con la razón de ser de cada actor.

Uno de los aspectos fundamentales para el eficaz cumplimiento de los objetivos del fondo es la planeación, la cual se convierte en fortaleza cuando permite identificar los asuntos públicos fundamentales en la comunidad y establecer estrategias de acción para favorecerlas; no obstante, se crea una debilidad por parte del ayuntamiento cuando no cumple con la planeación, cuando no cuenta con el periodo de gobierno suficiente para desarrollarla y cuando no se da continuidad a los ejes de acción determinados más allá de una administración.

FODA DEL FAISM	
FORTALEZAS	DEBILIDADES
- En general, el Plan de Desarrollo Municipal corresponde con las obras y acciones determinadas en el FAISM. - La mayoría de las obras e infraestructura cumple con un óptimo funcionamiento. - El 59.2 % de los municipios envió el informe trimestral a la SHCP.	- Poca participación municipal con respecto a la inversión del gobierno federal y los gobiernos estatales en los municipios. - Deficiencias en la formulación de los proyectos para las obras del fondo. - No se dispone de información actualizada sobre los déficits de servicios e infraestructura básica que apoyen la planeación de las inversiones del fondo. - El 67.6 % de los municipios no comunicó a la población sobre los recursos ejercidos y los resultados de las obras. - No se implementan mecanismos para dar a conocer a la población los objetivos, la normativa y la estrategia del FISM.
OPORTUNIDADES	AMENAZAS
- En algunos municipios la inversión del FAISM se ejerció en mezcla de recursos con otras fuentes de financiamiento, lo que permite potenciar los impactos de los recursos del fondo.	- Poca coordinación y articulación de las acciones de los tres órdenes de gobierno. - La falta de financiamiento que establece al FAISM como el principal medio para financiar la inversión pública. - No existe en los municipios una cultura de la evaluación del fondo.

Fuente: *Auditoría Superior de la Federación, Gasto Federalizado, Ramo General 33. Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM), consultado el 12 de agosto de 2013, versión electrónica:*
http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/Tomos/Tomo5/04_FISM_a.pdf

Así como la planeación debe establecerse al inicio de cada administración y concretarse a través del periodo de gobierno, también es importante la conclusión, y por lo tanto, la evaluación de su desempeño. Con respecto al FAISM, el seguimiento y evaluación se realiza a través de los informes trimestrales enviados a la SEDESOL y a la SHCP; sin embargo, no existe un compromiso real por parte de los municipios para realizarlos, ni una conciencia de la importancia de la evaluación, por lo que no se conocen sus logros y resultados, así como sus insuficiencias para retroalimentar la operación del FAIMS en el siguiente ejercicio.

En este sentido, la información que debe publicarse difícilmente se encuentra en los órganos de difusión donde la ciudadanía tiene acceso directo; por lo tanto, su participación variará de acuerdo con la participación del COPLADEMUN en las sesiones de cabildo y en la capacidad de la ciudadanía para organizarse y demandar acciones que favorezcan a la comunidad. Consecuentemente, es importante que, tanto los servidores públicos a los que les concierne el FAISM, como la ciudadanía, conozcan la existencia del fondo, su proceso y requerimientos, los montos designados y las obras públicas, acciones sociales e infraestructura, a las que está destinado el fondo.

CAPÍTULO IV. ESTUDIO DE CASO: APLICACIÓN DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL EN LOS MUNICIPIOS DE CUERNAVACA Y JIUTEPEC, MORELOS 2009-2011 (FAISM)

IV.1 Gobernanza y gestión pública en las zonas metropolitanas

El presente estudio se realiza dentro del marco del fenómeno de la metropolización, que tiene lugar cuando en su proceso de expansión, utiliza para su desarrollo, suelo que pertenece a uno o más municipios en los cuales no se ubica la ciudad (Sobrino, 2003); asimismo, se caracteriza por su alta complejidad.

En cuanto a los asuntos comprendidos en la agenda de políticas públicas, éstos reflejan los contextos y características de cada uno de los municipios mexicanos; aunque su estructura organizacional e institucional esté determinada constitucionalmente, su dinámica urbana, demográfica y económica es diferente; sin embargo, la coexistencia de los municipios en un área de gobierno y acción conjunta como las metrópolis, requiere disipar el individualismo y adoptar a la cooperación y coordinación como valores fundamentales.

El crecimiento de las ciudades demanda servicios, productos, movilidad, recursos naturales, financieros y económicos, así como la puesta en práctica de programas sociales y la necesidad de espacios que fomenten la gobernanza y generen gobernabilidad. En este sentido, la expansión de las ciudades no solo se entiende como un fenómeno geográfico, también desencadena una dinámica compleja entre las unidades político-administrativas colindantes o con aquellas que brinden oportunidades y potencial para el desarrollo de alguna actividad económica o la prestación de un servicio público. Por lo tanto, la conformación de zonas metropolitanas representa grandes retos para la gestión pública nacional, regional y local, además de oportunidades para la puesta en práctica de instrumentos de gestión para la toma de decisiones y el desarrollo de las acciones.

> *"La metrópoli o zona metropolitana constituye una extensión territorial que incluye a la ciudad central y al área urbana continua que se ha creado por procesos de expansión de dicha ciudad central o por conurbación. Incluye a los territorios de las unidades político-administrativas que las contienen (municipios, delegaciones), las cuales, por razones obvias, poseen características urbanas y mantienen una relación intensa y constante entre sí [también] se han definido delimitaciones que incorporan otras jurisdicciones político-administrativas (municipios) que no poseen características urbanas, aunque sí mantienen una relación intensa y constante con la ciudad central y existen tendencias claras a la conurbación con la metrópoli, conformándose en regiones metropolitanas"* (Iracheta, 2012, pp. 24-25).

En esta definición se destaca un elemento central para el gobierno y administración de las zonas metropolitanas: *la interacción entre las unidades político-administrativas.* La conciliación entre los objetivos y los intereses de los diferentes actores que forman parte de las zonas metropolitanas, favorecen la elaboración, implementación y evaluación de las políticas y programas. También es importante considerar las características de los territorios para comprender mejor el contexto y los asuntos públicos que le conciernen, así la orientación de las políticas públicas puede retomar aspectos culturales, sociales y económicos de cada territorio.

Las zonas metropolitanas, como áreas territoriales extensas, requieren llevar a cabo acciones de manera conjunta entre las jurisdicciones que la conforman; en este sentido, es necesario buscar los modelos que fortalezcan la acción gubernamental y cumplan las competencias determinadas como metropolitanas, buscando el desarrollo nacional, regional y local, es decir, aplicar elementos como profesionalización, descentralización, rendición de cuentas, orientación a resultados implica la creación de organismos metropolitanos específicos y la

adopción de mecanismos de gestión pública en los municipios, siendo un reto para la Administración Pública Municipal.

La relación entre el gobierno central y el local puede incidir en diferentes esferas de acción, dependiendo de las necesidades o problemas que aquejen a la comunidad y a las competencias de los órdenes de gobierno; para ello es fundamental identificar la realidad del territorio donde se implementará la política, conjuntando la participación de los gobiernos en las estrategias locales y nacionales (Vargas, 2011, p. 39). También es necesario democratizar los espacios de decisión para legitimar la acción gubernamental y así responsabilizar a cada actor por la orientación, seguimiento y resultados de su práctica. En el caso del FAISM, la creación de catálogos o información sobre la cobertura de los servicios públicos que puedan generar los municipios, así como la información que obtengan de otros organismos gubernamentales como el INEGI, CONEVAL, SEGOB, CONAPO y las entidades federativas, apoyan la orientación del gasto e inversión de los recursos en áreas prioritarias para la comunidad, favoreciendo las decisiones del gobierno y administración los municipios.

La aplicación de las políticas públicas en las zonas metropolitanas detona su potencial social, económico y cultural, especificando objetivos, estrategias y acciones concretas, lo que requiere la adecuación de marcos jurídicos y la especificación de los asuntos considerados como metropolitanos. Para Alfonso Iracheta, las competencias metropolitanas deben cumplir con las siguientes características:

- “Por su estructura unitaria requieren de decisiones, manejo u operación integrada a nivel de toda la metrópoli y no parcializada por los gobiernos (federal, estatal o municipal).
- Su localización y magnitud es de escala metropolitana/regional o afecta al todo metropolitano, por lo que

las decisiones y operación en torno a estas materias deben ser metropolitanas.

- Su operación o manejo en una metrópoli requiere de acciones de continuidad, complementariedad y coordinación entre los gobiernos de varias demarcaciones, por ser servicios, acciones o procesos de decisión encadenados hacia adelante, hacia atrás o simultáneamente.
- Su operación y manejo dentro de una metrópoli rebasa a los gobiernos de las demarcaciones que los tienen como atribución o responsabilidad.
- Su manejo a escala metropolitana es más eficiente y eficaz de acuerdo con los estándares reconocidos." (Iracheta: 2009,113).

Entre las actividades que cumplen con estas características se encuentra: la promoción económica del territorio; el desarrollo urbano-metropolitano; la movilidad y el transporte; el desarrollo sustentable; el agua potable y su saneamiento; el tratamiento y la disposición de los residuos sólidos; y la seguridad pública. Estos asuntos básicamente impactan en la totalidad del territorio, que bajo contextos y características específicas, generan una necesidad, convirtiéndose en asuntos públicos.

Para elaborar propuestas de solución a los asuntos públicos metropolitanos es necesario considerar a los actores gubernamentales, sociales, políticos y privados relacionados en esta dinámica. Cada actor cuenta con recursos, influencia, intereses y objetivos distintos; sin embargo, se requiere encontrar puntos de común acuerdo que integren las voluntades y orienten las acciones con base en la colaboración y la cooperación de los distintos actores. Establecer estos valores, como parte de la implementación de las políticas públicas, implica la apertura de espacios de participación, donde la relación entre el Estado y la sociedad está

orientada por los asuntos concernientes a la comunidad y respaldada por las instituciones políticas y jurídicas establecidas.

Por lo tanto, la participación de los actores sociales conlleva a un cambio en la forma de gobernar, donde se transforma la unilateralidad gubernamental por la acción conjunta. Para un gobierno central que paulatinamente ha descentralizado competencias, recursos públicos y espacios de decisión y acción, la participación de la ciudadanía debe regirse bajo los marcos jurídicos establecidos; sin embargo, para la toma de decisiones y acciones solo existen algunos espacios donde los grupos sociales y privados pueden incidir para la creación, implementación y evaluación de las políticas públicas.

Para lograrlo es necesario constituir organizaciones políticas y sociales que representen los intereses y problemáticas importantes para la ciudadanía; además, es necesario establecer mecanismos en las diferentes organizaciones gubernamentales para la comunicación, negociación y coordinación de las propuestas y proyectos a realizar de manera conjunta, así como entablar un diálogo y comunicación constante con la ciudadanía, lo que genera una dinámica de gobierno incluyente y abierta, donde la gobernanza apoya la gestión de los asuntos metropolitanos.

La importancia de la participación de los actores radica en la construcción, tanto de espacios para la toma de decisiones y la acción conjunta, como en la legitimación de las acciones y en la responsabilidad compartida. La gobernanza "pretende introducir un estilo más cooperativo, donde instituciones de gobierno y privados, junto a diferentes actores, colaboren en el diseño e implementación de instrumentos de política que permitan dar solución a problemas sociales" (Lecay. s.f); esto favorece la conciliación entre las visiones y los objetivos de los actores; a través de la negociación y comunicación se priorizan los temas fundamentales para la zona y se generan estrategias con base en la planeación y competencias de los órdenes de gobierno.

Por lo tanto, la participación de los tres órdenes, bajo competencias determinadas, con recursos públicos definidos y estructuras capaces para responder ante los asuntos metropolitanos e integrar a los grupos sociales en el proceso de políticas públicas, se convierte en un pilar para el fortalecimiento del federalismo, de la dinámica intergubernamental, de la asignación equitativa del presupuesto y del trabajo cooperativo.

En este sentido, la gobernabilidad se fortalece al incluir a diferentes grupos sociales y al desarrollar herramientas y mecanismos que faciliten su participación. El interés o desinterés de la población se convierte en un factor crucial para demandar la inclusión de estos grupos en la acción pública. Por lo tanto, la gobernabilidad local requiere que el gobierno municipal y la comunidad entablen una constante comunicación, negociación y diálogos para orientar la gestión de los asuntos públicos; mientras que la corresponsabilidad establece el compromiso para la acción de cada uno de los órdenes de gobierno que interactúan en la zona metropolitana, junto con actores públicos y privados.

La Zona Metropolitana de Cuernavaca

El Convenio de Coordinación suscrito el 18 de agosto de 2010, reconoce la conformación de la Zona Metropolitana de Cuernavaca. Este convenio fue celebrado entre el Gobierno del Estado y los municipios de Cuernavaca, Emiliano Zapata, Huitzilac, Jiutepec, Temixco, Tepoztlán y Xochitepec, ubicándola en el noreste del Estado de Morelos. El total de población en el 2010 se estimaba en 876,083 habitantes, de los cuales 365,168 se concentraban en Cuernavaca y 196,953 en Jiutepec, constituyéndolas como los municipios con mayor concentración urbana. De la población total se estima que 385,406 conforma la población económicamente activa, mientras que 17,362 personas forman parte de la población desocupada (INEGI, 2010).

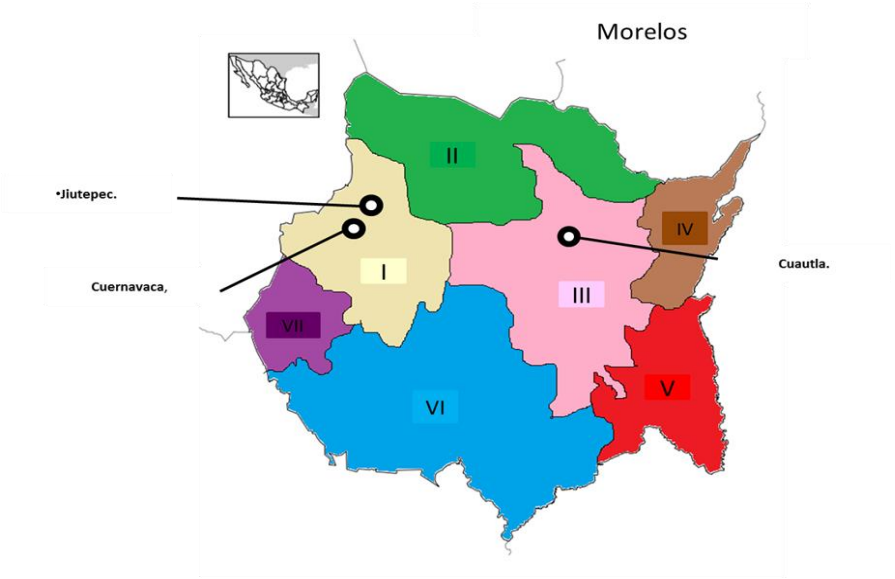
En el periodo de gobierno 2009-2012 el Partido Revolucionario Institucional (PRI) ganó las elecciones municipales en cuatro de los siete ayuntamientos de la Zona Metropolitana (Cuernavaca, Temixco, Tepoztlán y Xochitepec), en los municipios de Emiliano Zapata y Jiutepec gobernó el Partido de la Revolución Democrática (PRD), y en el de Huitzilac gobernó el Partido Acción Nacional (PAN). Cabe resaltar que los municipios donde coincide el partido político en el poder, crean una continuidad geográfica al colindar, facilitando la comunicación y entendimiento entre los mismos.

El estado de Morelos está conformado por siete regiones, las cuales colindan al norte con el Distrito Federal y el Estado de México, al este con Puebla y al Sur con Guerrero. Los municipios que forman parte de la zona metropolitana de Cuernavaca se ubican en la Región I Cuernavaca y Región II Norte, las cuales concentran el 52% del total de las empresas asentadas en el estado, además de colindar con el Distrito Federal y el Estado de México, entidades con gran desarrollo urbano e industrial.

Morelos, porcentaje de empresas por región	
Región	**% empresas**
Región I Cuernavaca	49 %
Región II Norte	3 %
Región III Cuautla	27 %
Región IV Noreste	3 %
Región V Sureste	5 %
Región VI Sur	11 %
Región VII Poniente	2 %

Elaboración y análisis propio con base en:
Enciclopedia de los municipios y delegaciones de México, disponible en: http://www.e-local.gob.mx/work/templates/enciclo/EMM17morelos/regionalizacion.html
Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas, disponible en: http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mapa/denue/default.aspx

La Región I Cuernavaca está conformada por Cuernavaca, Jiutepec, Temixco, Emiliano Zapata y Xochitepec. Los dos primeros municipios tienen como actividades económicas primordiales la fabricación de productos farmacéuticos y los servicios de salud y asistencia social. Para el desarrollo de actividades económicas e industriales del sector primario, secundario y terciario, es de suma importancia la Ciudad Industrial del Valle de Cuernavaca, donde diferentes empresas invierten y generan una dinámica económica y comercial importante para el estado de Morelos.



Morelos		
Municipio	Región	Especialización
Jiutepec	**I**	• Fabricación de productos farmacéuticos. • Sector automotriz.
Cuernavaca		• Servicios de salud y asistencia social. • Servicios médicos de consulta externa y servicios relacionados. • Consultorios médicos. • Hospitales generales. • Fabricación y revitalización de llantas.
Cuautla	**III**	• Elaboración de pinturas y pigmentos.

Fuente: Elaboración propia con base en el Programa de Ordenación de la Zona Conurbada Intermunicipal, en su Modalidad de Centro de Población de Cuernavaca, Emiliano Zapata, Jiutepec, Temixco y Xochitepec.

Respecto a los organismos de participación ciudadana se puede destacar a las asociaciones de ciudadanos, de los cuales 2 se encuentran en Temixco, 4 en Jiutepec y 148 en Cuernavaca (OBUM, 2010) y de acuerdo con la información proporciona por cada municipio al Observatorio Urbano Metropolitano de Cuernavaca, se involucra a la sociedad civil en las propuestas de nuevos caminos y carreteras, la modificación de la zonificación y sobre grandes proyectos públicos.

Entre los problemas a enfrentar se encuentra la prestación de los servicios públicos, como el suministro de agua potable, ya que en la Zona Metropolitana, 35,643 habitantes no cuentan con agua entubada (OBUM, 2010); así como la disposición de los residuos sólidos, porque diariamente se generan 1037.40 toneladas de desechos (OBUM, 2010). También son de suma importancia el ordenamiento territorial, la seguridad pública, la movilidad urbana y el desarrollo urbano sustentable.

En respuesta a éstos, se conformaron nueve proyectos, estudios y programas, orientados al desarrollo de actividades que promueven la solución de las problemáticas en la zona; entre los alcances y acciones que se esperan obtener se encuentran: programar acciones intermunicipales, definir políticas y metas regionales, reorganizar la red vial intermunicipal, integrar un sistema de información geográfica a través del Observatorio Urbano Metropolitano, y transitar hacia un metrópoli más sostenible.

La variedad de problemas inherentes a las zonas metropolitanas requieren la elaboración de políticas que respondan estratégicamente a los retos que enfrentan. La planeación y organización de las decisiones y acciones tomadas con base en la colaboración y coordinación de los actores involucrados, conlleva la participación de actores gubernamentales, públicos y privados, donde es necesario integrar aspectos financieros, administrativos, económicos y sociales

para orientar la acción pública y cumplir con los objetivos nacionales, regionales y locales.

Con respecto a los recursos designados del FAISM al Estado de Morelos, en el trienio de 2009 a 2011 los recursos fueron incrementándose gradualmente, hasta llegar a $478,695,595.00, lo que representa 87% del total de recursos designados a Morelos en el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social en el año 2011, y recordando que este último también está compuesto por el Fondo de Aportación para la Infraestructura Estatal, se denota la importancia que tiene el desarrollo de infraestructura, obra pública y acciones sociales en comunidades pobres y con altos índices de rezago social.

Con respecto a la Zona Metropolitana de Cuernavaca, a los municipios de Cuernavaca, Temixco y Jiutepec se les asignaron los montos más altos, ya que para el 2010 concentraban el mayor número de personas en pobreza, con respecto a la totalidad de la población residente en estos municipios; por ejemplo: Cuernavaca concentraba 110,544 personas en situación de pobreza, de las 365,168 personas que representaban el total de habitantes en el 2010, a diferencia de Emiliano Zapata, que concentraba 38,074 personas en pobreza con un total de población en 2010 de 83,485 personas, y éste último recibió el monto más bajo de los municipios que conforman la Zona Metropolitana (Informe: CONEVAL, 2012).

El monto designado a los siete municipios en 2011 representa el 32 % con respecto al monto total designado para el FAISM en Morelos. En el siguiente cuadro podemos observar que gradualmente fueron aumentando los montos designados hasta el 2012, cuando disminuyeron sustancialmente los Fondos en cinco de los siete municipios, básicamente la designación de recursos disminuyó a la mitad, lo que no se limita a los municipios, porque el total de los recursos destinados al FAISM en Morelos disminuyó al monto que tenían cuatro años antes en el 2008, lo cual podría deberse a la disminución de los índices de pobreza en el

estado, de acuerdo con el Informe de pobreza y evaluación en el estado de Morelos 2012 (CONEVAL, 2012).

MONTOS TOTALES DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL (FAISM) 2008-2012 (MUNICIPIOS METROPOLITANOS)

	MUNICIPIOS							
AÑO	MORELOS	CUERNAVACA	JIUTEPEC	EMILIANO ZAPATA	HUITZILAC	TEMIXCO	TEPOZTLÁN	XOCHITEPEC
2008	390,169,669	37,753,873	21,315,704	11,378,713	7,060,443	22,025,331	12,130,891	12,945,392
2009	409,552,220	39,833,702	22,661,247	12,040,640	7,342,024	23,343,498	12,596,579	13,682,064
2010	429,670,875	41,967,365	24,013,599	12,724,193	7,647,591	24,649,758	13,120,751	14,426,203
2011	478,695,595	46,615,213	26,565,057	14,100,906	8,563,756	27,339,385	14,690,755	16,016,561
2012	380,550,029	23,695,022	11,090,559	8,060,772	4,156,823	14,755,979	12,236,775	10,335,852

Fuente: *CONEVAL, 2012*

IV.2 Aplicación del FAISM en los municipios de Jiutepec y Cuernavaca, Morelos

La gran densidad de población que se concentra en los municipios, genera necesidades y demandas que deben resolverse a través de servicios públicos, por lo tanto, es necesaria la construcción de obra pública e infraestructura, así como la inversión de recursos en estos rubros. En específico, la población con rezago social y en pobreza extrema requiere establecer bases y recursos que permitan brindar los servicios de manera eficiente y eficaz; aquí radica la importancia del FAISM para resolver un problema específico.

En los municipios de Cuernavaca y Jiutepec se desarrolla este proceso social, siendo los municipios con mayor densidad de población en la Zona Metropolitana, y con altos índices de pobreza y desigualdad en la misma. Por lo tanto, para

comprender la aplicación del FAISM en estos municipios, es necesario considerar desde sus ingresos y egresos totales, hasta los asuntos públicos prioritarios en los municipios, además de la interacción entre los actores y los resultados e impacto que tienen las acciones realizadas.

IV.2.1 Características y contexto

Municipio de Cuernavaca

Cuernavaca es la capital del estado de Morelos, y también es la ciudad más grande de esa entidad; está ubicada a 85 kilómetros al sur de la Ciudad de México y 320 kilómetros al norte de Acapulco. Colinda al norte con el municipio de Huitzilac, al sur con los municipios de Temixco y Xochitepec; con Huitzilac, Tepoztlán y Jiutepec al oriente; al poniente con el municipio de Temixco y el municipio de Ocuilan en el Estado de México. Se ubica en las siguientes coordenadas geográficas: al norte 19º 02'; al sur 18º 49' de latitud norte; al este 99º 10'; al oeste 99º 20' de longitud oeste. Existen en el municipio de Cuernavaca dos tipos de climas predominantes, siendo éstos el clima templado subhúmedo, con lluvias en verano de mayor humedad y el clima semicálido subhúmedo, con lluvias en verano de humedad media. La temperatura media anual es de 21.1 ºC y oscila entre 24 ºC y los 28 ºC, pudiendo descender hasta 15 ºC.

Con respecto a su flora y fauna, se encuentra cubierto por bosques de tipo mesófilos de montaña, pino y encino; además de pastizales, higuerillas y acahuales, distintas variedades de árboles como fresno, jacaranda, ciruelo, sauce, amate y guayabo. Dentro de las barrancas, en las partes húmedas, se presentan aún bosques de galería; la acción depredadora causada por el hombre se observa con el crecimiento de la mancha urbana sobre éstas. (Enciclopedia de los Municipios y Delegaciones de México, e-local).

El municipio de Cuernavaca ocupa poco más del 4% de la superficie total de Morelos, con una extensión de 244.71 kilómetros cuadrados. De esta superficie, 8

mil 227 hectáreas son aptas para la ganadería, 5 mil 668 para el uso agrícola, mil 390 hectáreas son de bosque, y 5 mil 400 hectáreas son de uso urbano, es decir, 26 %. (Plan de Desarrollo Municipal de Cuernavaca 2009-2012). El 99 % de las viviendas son particulares, de las cuales el 81 % son casas, y en segundo lugar se encuentran los departamentos con el 8 %.

El municipio de Cuernavaca está constituido por 8 Delegaciones, 52 localidades y 242 colonias. Para 2010 el total de población era de 365,168 habitantes, que representaron el 20.55 % de la población con respecto al estado, siendo el municipio más poblado de Morelos. Con gran densidad de población y la creciente demanda de servicios e infraestructura pública, el 98 % de las viviendas disponen de drenaje, escusado o sanitario, el 97 % de agua entubada de la red pública, y el 99 % de energía eléctrica (Sistema Nacional de Información Municipal, e-local). El crecimiento poblacional y el desarrollo de Cuernavaca fueron detonados por la instalación de la Ciudad Industrial del Valle de Cuernavaca, en el municipio vecino de Jiutepec (Tapia Uribe, 2006, p. 18).

> *El Consejo Estatal de Población presentó el documento titulado "Morelos: índice y grado de marginación por municipio, 2005" en el cual señala que Cuernavaca presenta un índice de marginación Muy Bajo, en comparación con otros municipios; sin embargo, de 52 localidades reconocidas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Conteo de Población y Vivienda 2005), 18 son localidades de marginación alta; la localidad La Carpa presentó un grado de marginación Muy Alto; de 82 mil 657 viviendas particulares habitadas, 76 mil 505 disponen de agua entubada; del total de la población, 6 mil 330 tiene alguna discapacidad; 169 mil 609 están sin derecho al servicio de salud. (Plan de Desarrollo Municipal de Cuernavaca 2009-2012).*

El Ayuntamiento de Cuernavaca está compuesto por el Presidente Municipal, que para el periodo de gobierno 2009-2012 era del Partido Revolucionario Institucional,

un síndico del mismo partido, además de 15 regidores, de los cuales 4 formaban parte del Partido Acción Nacional, 6 del Partido Revolucionario Institucional, 2 del Partido de la Revolución Democrática, 1 del Partido del Trabajo, 1 del Partido Verde Ecologista de México, y 1 del Partido Social Demócrata. (Instituto Estatal Electoral de Morelos). Los ejes rectores determinados en el Plan de Desarrollo Municipal de Cuernavaca fueron: Municipio de Acuerdos y Resultados, Desarrollo Social y Sustentable, Fomento del Crecimiento Económico y del Empleo y Administración Responsable, Eficaz y Sensible. Para el final de este periodo, sus ingresos ascendieron a $1,626,886,918.00 y los recursos provenientes del FAISM fueron $46,615,213.00.

El Plan de Desarrollo Municipal de Cuernavaca 2009-2012 establece como Ejes Rectores Temáticos para instrumentar las políticas públicas municipales, orientar la acción de gobierno y realizar un ejercicio presupuestal basado en resultados, acordes con los Sistemas Nacional y Estatal del Desarrollo, que son los siguientes.

I. Municipio de Acuerdos y Resultados,
II. Desarrollo Social y Sustentable,
III. Fomento del Crecimiento Económico y el Empleo,
IV. Administración Responsable, Eficaz y Sensible

El objetivo del Eje Rector de Desarrollo Social y Sustentable es promover el desarrollo social, a través de acciones de vinculación con programas federales y los que competen al Gobierno Municipal, poniendo especial atención en el mejoramiento de las condiciones de vida de la comunidad, a través de la implementación de diversas políticas y del fomento de una cultura participativa, que motive el interés de los sectores sociales más desfavorecidos y en situación de pobreza por involucrarse en estos programas.

Uno de los objetivos de este eje es coadyuvar a la protección social de la población para satisfacer las condiciones mínimas de bienestar que permitan el

desarrollo individual de las personas, a través del acceso a educación, salud, cultura, una vivienda digna, deporte, recreación, equidad de género, así como disminuir las brechas sociales, haciendo énfasis en la disminución de la pobreza y la atención de los grupos vulnerables del municipio.

Asimismo, se establece el programa de Desarrollo Urbano, Obras y Servicios Públicos Municipales y Medio Ambiente, ya que "debido a la dinámica poblacional del municipio, el actual proceso de urbanización genera una mayor densidad de población y numerosos asentamientos irregulares, tanto en lo jurídico como en lo urbano, que se han consolidado a través de la dotación de los servicios básicos de infraestructura. A pesar de los esfuerzos, en algunas áreas del Municipio no ha sido posible satisfacer todos los requerimientos, lo cual ha propiciado la generación de conflictos de tipo social, económico y ambiental".

"Por lo anterior es necesario propiciar las acciones necesarias para lograr un desarrollo urbano equitativo e incluyente, con una visión sustentable en la que el aprovechamiento de los recursos naturales, materiales, humanos, financieros, técnicos y tecnológicos impulsen la inversión en el municipio y mejoren la calidad de vida de los habitantes." (PND: 2009, 156). Por lo tanto, la implementación del subprograma de obra pública se orienta al mejoramiento de infraestructura urbana como vialidad, educación, recreativas y aquellas que favorezcan el desarrollo económico del municipio. En consecuencia, uno de los objetivos del subprograma es la conclusión de obras de la administración anterior y la construcción de aquellas autorizadas para los ejercicios fiscales 2010, 2011 y 2012; implementando como estrategia la supervisión en la ejecución de las obras con recursos provenientes del Ramo 33.

Municipio de Jiutepec

El Municipio de Jiutepec se localiza al norte del estado de Morelos, colinda al norte con Tepoztlán y Cuernavaca, al sur con Emiliano Zapata, al este con Yautepec, y al oeste con Cuernavaca y Temixco. Tiene una superficie de 70.45 km^2, representando el 1.44 % de la superficie total del estado y 7.3 % respecto de la zona metropolitana. Se localiza entre los paralelos 18°53' de latitud norte y los 99°10' de longitud poniente del meridiano de Greenwich, a una altura de 1,350 metros sobre el nivel del mar. El clima que predomina en Jiutepec, es subtropical caluroso con lluvias en verano. Su temperatura media es de 21.2 °C, su variante media máxima es 31.4 °C, su máxima absoluta es de 39.8 °C, la mínima media baja es 10.8 °C y la mínima absoluta 0.5 °C.

Entre su flora y fauna se encuentran especies de clima cálido como jacaranda, tabachín, cazahuate, ceiba, fresno y laurel de diferentes clases; su fauna se compone de mapaches, zorrillos, diversas especies de murciélago, cacomixtle, pájaros banderas y zopilotes. En el ecosistema denominado Texcal se encuentra la laguna de Ahuayapan, formada por afloramiento de varios manantiales, con una extensión de 1.5 hectáreas. Existe también el manantial de las fuentes, prácticamente en el centro del pueblo; sin embargo, actualmente la mayoría de ellas se encuentran contaminadas y muchos canales de riego están convertidos en drenajes, a pesar de ser una zona sujeta a conservación, El Texcal es una importante zona de descarga de acuíferos, no solo para el municipio, sino para el estado (Enciclopedia de los Municipios y Delegaciones de México, e-local).

De las 7,400 hectáreas que conforman el municipio, solo 500 se dedican a la agricultura y 40.7 % pertenecen al área de protección ecológica de la zona de El Texcal. El resto del territorio se encuentra urbanizado o es parte de la reserva territorial (23.3 % del territorio; 3 % de reserva territorial de Cuernavaca), (Plan de Desarrollo Municipal de Jiutepec 2009-2012). El 99 % de las viviendas en Jiutepec

son particulares, de las cuales el 86 % son casas, y en segundo lugar se encuentran los departamentos con el 9 por ciento.

El municipio de Jiutepec está compuesto por 28 localidades, entre las más antiguas se encuentran Tejalpa y Jiutepec y entre los fraccionamientos y las unidades habitacionales, producto de la metropolización, se encuentran la zona habitacional CIVAC, la colonia Independencia y la colonia Otilio Montaño (Sistema Nacional de Información Municipal, INAFED). En el 2009, Jiutepec se colocaba como el segundo municipio más poblado del estado de Morelos con 181,317 habitantes, con lo cual concentraba el 11.25 % de la población estatal; para el censo nacional de 2010 el total de población fue de 196,953, que representaron el 11.08 % de la población estatal. El desarrollo demográfico de Jiutepec tiene como consecuencia la creciente demanda de servicios públicos y la urbanización del territorio. Para 2010, el 98 % de la población disponía de drenaje, excusado o sanitario, el 96 % de agua entubada de la red pública, y el 99 % de energía eléctrica.

El Ayuntamiento de Jiutepec está compuesto por el Presidente Municipal, que para el periodo de gobierno 2009-2012 era del Partido de la Revolución Democrática, un síndico del mismo partido y once regidores, de los cuales 3 eran del Partido Acción Nacional, 3 del Partido Revolucionario Institucional, 3 del Partido de la Revolución Democrática, 2 del Partido Verde Ecologista de México y 1 de Nueva Alianza (Instituto Estatal Electoral de Morelos). Los ejes rectores que orientaron las decisiones y acciones del Plan de Desarrollo Municipal fueron: Construyendo un Municipio para todos, Mejores ingresos para los juipequenses, Ordenación del Territorio y Respeto al Medio Ambiente, Administración Municipal Incluyente y Eficaz, y Jiutepec, Municipio que da confianza. Para el final de este periodo, sus ingresos ascendieron a $585,124,339.00, y los recursos prevenientes del FAISM fueron $26,565,057.00.

El Plan de Desarrollo Municipal de Jiutepec 2009-2012 establece como Ejes Rectores Temáticos para instrumentar las políticas públicas municipales, orientar la acción de gobierno y realizar un ejercicio presupuestal basado en resultados, acordes con los Sistemas Nacional y Estatal del Desarrollo, los siguientes:

I. Construyendo un municipio para todos.
II. Mejores ingresos parar los jiutepequenses.
III. Ordenación del territorio y respeto al medio ambiente.
IV. Administración municipal incluyente y eficaz.
V. Jiutepec, municipio que da confianza.

Así como Cuernavaca, el municipio de Jiutepec presenta un alto índice de urbanización, lo cual genera una gran demanda para la prestación de servicios públicos en el municipio. Al concentrar el 70 % de la población en la cabecera municipal y el 30 % restante en sus localidades, produce una gran presión entre aquellos que demandan la mejora en la prestación de los servicios ya existentes y entre aquellos que exigen la prestación de los servicios básicos.

Por ello es necesario el desarrollo de infraestructura que impacte desde diferentes aspectos en la vida de la población y en el desarrollo del municipio, entre los cuales se encuentra el saneamiento y tratamiento de las aguas residuales en el municipio, infraestructura que favorezca la movilidad urbana y el ordenamiento de la vivienda. Por ello, entre las estrategias a favor de la obra pública municipal se encuentra:

1. Actualizar el marco jurídico urbano y el ecológico del municipio.
2. Promover e instrumentar los programas de asentamientos humanos irregulares y desalentar la tendencia de creación de nuevos asentamientos, específicamente en la zona de El Texcal.

3. Desarrollar programas que faciliten y propicien el crecimiento ordenado de las colonias, particularmente de aquellas habitadas por ciudadanos de escasos recursos.

IV.2.2 Ingresos y egresos del FAISM

Además de la planeación, de la infraestructura tecnológica y de los mecanismos de comunicación que se requieren para implementar el fondo, es necesario considerar los recursos financieros que se disponen y que serán destinados a una actividad específica establecida en el presupuesto de cada municipio, y por lo tanto, en su programa operativo anual. Estos recursos son parte sustancial para cumplir con los objetivos y resultados esperados en el fondo; no obstante, también es necesario decidir, planear, ejercer y evaluar el destino de los recursos, conforme a lo establecido en la ley y en las decisiones que se tomen entre los actores involucrados.

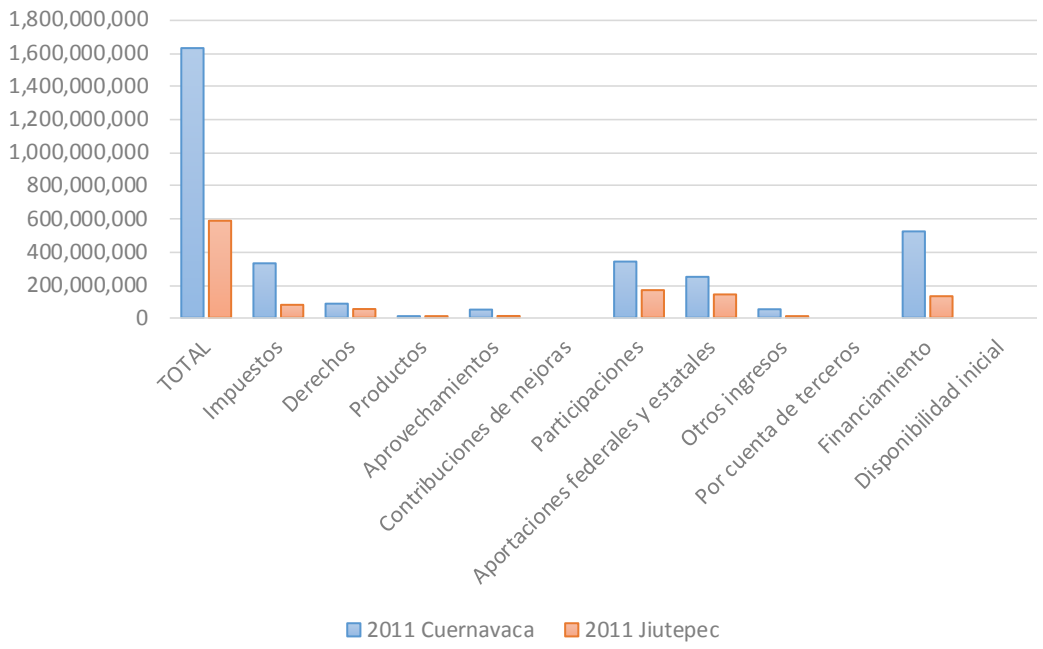
Con respecto a los ingresos brutos municipales de Cuernavaca y Jiutepec, se observa un incremento no considerable, pero si constante de cada rubro. Cabe destacar que tanto los impuestos, como los derechos, han aumentado en este periodo, ya que forman parte de los ingresos que generan los municipios favorecen su autosuficiencia; sin embargo, las aportaciones y participaciones se constituyen como recursos importantes para los municipios, para cubrir con demandas y gastos especificados en sus objetivos.

INGRESOS BRUTOS MUNICIPALES DE CUERNAVACA Y JIUTEPEC (pesos corrientes)

PERIODO	TOTAL	IMPUESTOS	DERECHOS	PARTICIPACIONES	APORTACIONES FEDERALES Y ESTATALES
CUERNAVACA					
2009	999,032,178	273,025,660	72,364,558	290,468,518	227,183,193
2010	1,520,007,494	263,507,634	59,809,570	304,545,705	236,784,474
2011	1,626,886,918	328,378,051	84,814,772	338,879,416	246,731,399
JIUTEPEC					
2009	393,482,777	72,510,586	37,365,704	143,531,000	121,249,575
2010	606,640,712	64,176,391	41,364,546	150,512,943	128,782,239
2011	585,124,339	77,858,408	52,501,281	166,538,220	140,577,103

Fuente: *CONEVAL, 2012*

Del total de las aportaciones federales y estatales, destinadas a Cuernavaca en el 2011, el 18 % representa lo designado al FAISM, mientras que del total de sus ingresos representa el 2%. Con respecto a Jiutepec, del total de aportaciones, el 18 % fue destinado al FAISM, y éste constituye el 4 % de sus ingresos totales. En la siguiente figura se puede observar claramente la diferencia entre los ingresos de ambos municipios; Cuernavaca no solo dobla el total de ingresos a Jiutepec, también cuentan con el doble de población, pero no lo hace con respecto al total de personas en pobreza; mientras Cuernavaca tiene 110,544 personas, Jiutepec tiene 84,470 habitantes en esta condición.



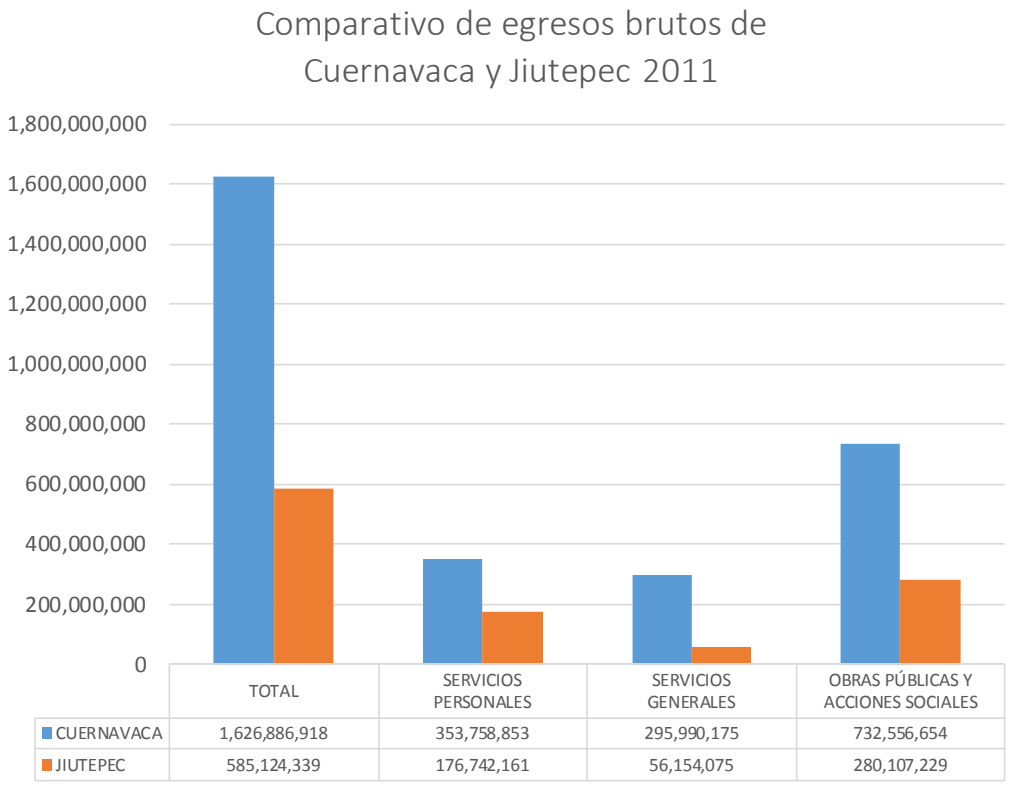
Fuente: *CONEVAL, 2012*

Con relación a los egresos es considerable el monto del gasto en servicios personales de ambos municipios. Para el 2009, en Cuernavaca, este monto era equiparable al gasto en obras públicas y acciones sociales; sin embargo, en los años siguientes el monto destinado a este rubro casi se duplicó, representando el 45 % de los egresos totales; aunque no se determina si parte del gasto se destinó

a cumplir los objetivos del FAISM, por lo tanto, no se puede inferir que tuvo un impacto en la población objetivo. En el caso de Jiutepec, el monto destinado a obras públicas y acciones sociales se ha mantenido constante, con un ligero aumento, mientras que los rubros de servicios personales y generales también se han incrementado de manera constante, aunque sus ingresos y egresos no lo han hecho durante este periodo.

EGRESOS BRUTOS MUNICIPALES (pesos corrientes)				
PERIODO	TOTAL	SERVICIOS PERSONALES	SERVICIOS GENERALES	OBRAS PÚBLICAS Y ACCIONES SOCIALES
CUERNAVACA				
2009	999,032,178	328,062,381	72,312,415	429,290,104
2010	1,520,007,494	360,201,796	123,037,000	772,072,330
2011	1,626,886,918	353,758,853	295,990,175	732,556,654
JIUTEPEC				
2009	393,482,777	96,074,170	21,742,632	236,273,337
2010	606,640,712	126,619,381	32,219,892	218,263,378
2011	585,124,339	176,742,161	56,154,075	280,107,229

Fuente: *CONEVAL, 2012*



Fuente: *CONEVAL, 2012*

Con respecto al ejercicio del FAISM, en el 2010 Cuernavaca logró ejercer el 100 % de sus recursos, cumpliendo con un reto importante, por los problemas que deben enfrentar, como la tardía disposición de los recursos, la poca o nula planeación en el destino y ejercicio de los mismos, y los tiempos y formas para concretar una obra o acción pública. En el caso de Jiutepec ha sido progresivo el ejercicio de los recursos, finalizando el 2011 con el 95 %, destacando la variación existente en el 2010, donde solo se ejerció el 29 por ciento.

El desfase que provoca no aplicar el total de los recursos asignados anualmente, genera el empalme del ejercicio con el siguiente, retrasando sistemáticamente la aplicación de los recursos, posponiendo los beneficios para la población y la consecución de los objetivos y resultados esperados. Esto también provoca desde "la perspectiva de la fiscalización, [que] el desfase en el ejercicio del gasto

[conlleve] el riesgo de que esos recursos ya no se revisen, lo que afecta el proceso fiscalizador y de rendición de cuentas." (Auditoría, 2009, p. 16).

RECURSOS EJERCIDOS DEL FAISM					
PERIODO	ANUAL	%	EJERCIDO	%	RESTANTE
CUERNAVACA					
2009	39,833,702	100.00	28,652,416	71.9	11,181,286
2010	41,967,365	100.00	41,966,319	100.00	1,046
2011	46,615,213	100.00	46,340,261	99.4	274,952
JIUTEPEC					
2009	22,661,247	100.00	17,983,301	79.4	4,677,946
2010	24,013,599	100.00	7,163,082	29.8	16,850,517
2011	26,565,057	100.00	25,332,480	95.3	1,232,577

Fuente: *Informes trimestrales entregados a la SEDESOL, consultados el 13 de agosto de 2013, versión electrónica:* *http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Reportes_Municipales_FISM*

Los recursos ejercidos del FAISM representan el 2 % del total de egresos brutos de Cuernavaca, mientras que para Jiutepec representan el 0.7 %, existiendo una notable diferencia entre los dos municipios, la cual se da desde la población que concentran, los ingresos y egresos que ejercen y los recursos destinados a infraestructura, obras y acciones públicas; también en la puesta en práctica de mecanismos para interactuar con otros actores, así como en la capacidad de intervención de cada uno.

IV.2.3 Interacción e intervención de los actores

De acuerdo con los lineamientos del fondo, la intervención de diferentes actores se da a través del proceso para implementarlo, contando con competencias específicas y desarrollando diferentes actividades. A partir de esto, se denota la

importancia que tiene la colaboración y cooperación entre los actores, ya que para completar varios procedimientos, es importante que se comprometan y cumplan con sus actividades, de lo contrario puede existir una deficiencia en diferentes partes del proceso.

Además de los estados y los municipios, la participación de las dependencias federales es fundamental para concretar partes sustanciales del proceso, de la asignación y distribución de los recursos, hasta el seguimiento y la evaluación de los resultados. En este punto existen dos dependencias claves, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Desarrollo Social, las cuales mantienen contacto con los municipios, a través de la documentación y los informes, cumpliendo con la normatividad en cada procedimiento.

Con respecto a Cuernavaca, además de interactuar mediante la documentación para la disposición de los recursos y en la entrega de los informes trimestrales, también recibe asesoría por parte del gobierno del Estado de Morelos, favoreciendo el desarrollo profesional de su personal a través de la capacitación que reciben y demostrando que para comprender y poder poner en práctica los recursos y acciones determinadas en el fondo, es necesario profundizar el conocimiento de sus esquemas.

En el caso de Jiutepec, también existe un contacto entre áreas de manera formal e informal; sin embargo, no existe un sistema integral en red que permita conocer y utilizar la misma información entre las áreas involucradas, creando problemas de comunicación que pueden convertirse en limitaciones para llevar a cabo las competencias de cada una. Básicamente, la relación que entablan con las secretarías del gobierno federal y organismos estatales, se relaciona con la asignación, distribución y evaluación de los recursos y actividades desarrolladas a través del fondo, siendo muy poco considerada la oportunidad que tienen para asesorarse y capacitar a los servidores públicos a cargo del mismo.

Además de la interacción con estas dependencias gubernamentales, la participación de la ciudadanía es crucial para llevar a cabo diferentes actividades relacionadas con el fondo. Entre los organismos que pueden influir en el destino, seguimiento y evaluación de los recursos y acciones relacionadas con el FAISM, se encuentra el Comité Comunitario de Obra, encargado de hacer efectiva la participación de la comunidad, al vigilar el suministro y aplicación de los materiales en la obra pública por ellos acordada, y finalmente realizar su entrega-recepción.

En el caso del municipio de Cuernavaca "el Comité Comunitario de Obra participó en las etapas de programación, ejercicio del gasto, seguimiento y priorización de las obras ejecutadas con recursos del fondo" (Auditoría 2010,). En este caso, la participación de la ciudadanía se realizó en diferentes etapas del proceso; sin embargo, se especifica que participó en el seguimiento, pero no en la supervisión y evaluación de los procesos para cumplir con los objetivos del fondo. Además de este Comité también se constituyó un COPLADEMUN, que procuró la priorización de las obras propuestas por los habitantes, tendiendo que ser autorizadas por el Ayuntamiento y que fueron incluidas en el programa de inversión del municipio.

Con respecto al municipio de Jiutepec, la participación ciudadana también pudo actuar a través del COPLADEMUN; sin embargo, en el ejercicio fiscal de 2010 solo participó en una sesión, comparado con las 44 obras en las que se destinaron los recursos. Aunque "se revisaron 51 expedientes, en los cuales se determinó que el 98 % de las obras cuentan con las actas de entrega-recepción." (Auditoría 2010), con lo cual se dio un seguimiento y control a los recursos y acciones desarrolladas en las obras públicas que surgen del FAISM.

Sin embargo, para completar el proceso es necesario que la población se mantenga informada a través de los mecanismos y herramientas con las que cuenta el municipio. En este caso, el ayuntamiento de Jiutepec no informó a sus habitantes sobre "el monto de los recursos recibidos mediante el FISM, las obras y acciones por realizar, su costo, ubicación, metas y beneficiarios, ni al término del

ejercicio los resultados alcanzados" (Auditoría 2010). Cada fase es fundamental para dar seguimiento a las decisiones, acciones y resultados que se concretarán a través del FAISM.

Llevar a cabo el proceso fijado para cumplir con los objetivos del FAISM, requiere la participación de diferentes actores, no solo para legitimar el proceso, sino también para lograr los objetivos establecidos, tanto del fondo, como en la búsqueda del desarrollo de las comunidades. En este sentido, los actores sociales, privados y gubernamentales tienen responsabilidades con respecto a su razón de ser en la sociedad, ya que cumplen objetivos específicos, buscando maximizar los resultados esperados.

IV.2.4 Aplicación y resultados del FAISM

Las acciones y actividades determinadas para concretar los objetivos del FAISM están orientadas a conseguir resultados en lo relativo a la infraestructura, obra y acciones públicas que impacten directamente en la vida de la comunidad; por lo tanto, es necesario considerar los recursos destinados a diferentes actividades y destacar las áreas determinadas como prioritarias, las cuales resultan ser de gran importancia para el desarrollo de la comunidad, aunque finalmente es necesario considerar si la población ha sido incluida en la planeación e implementación de las acciones, teniendo un seguimiento continuo.

En el municipio de Cuernavaca, durante el ejercicio fiscal de 2010, el mayor número de actividades que se llevaron a cabo se relacionan con la urbanización municipal, contando también con la inversión más alta. Por consiguiente, los servicios de electrificación, drenaje y letrinas fueron las obras que le siguieron en cantidad e inversión, denotando la orientación que tienen los recursos del fondo para infraestructura. Entre las obras también se encuentran la infraestructura básica educativa y de alcantarillado; los cinco rubros reflejan la prioridad que tiene cada acción para la comunidad.

DESTINO DE LOS RECURSOS AL 31 DE DICIEMBRE DE 2010 (miles de pesos)			
Concepto	Importe	Obras y Acciones	%
Alcantarillado	573.6	1	1.4
Drenaje y letrinas	8,000.6	10	19.1
Urbanización municipal	15,116.0	12	36.0
Electrificación rural y de colonias pobres	8,705.7	11	20.7
Infraestructura básica educativa	7,565.6	8	18.0
Gastos indirectos	1,166.6	1	2.8
Desarrollo institucional	839.3	1	2.0
Total	41,967.4	44	100.0

Fuente: *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010, Recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal. Municipio de Cuernavaca, Morelos, Auditoría Financiera, 2010, p. 4.*

Las acciones restantes se relacionan con los gastos indirectos y el desarrollo institucional. En los primeros se encuentran principalmente gastos relacionados con el control y la supervisión de las obras del FAISM, reforzando la vigilancia de este procedimiento. Mientras que el desarrollo institucional consolida aspectos administrativos y técnicos fundamentales para llevar a cabo las actividades determinadas en el fondo. El monto destinado al desarrollo institucional no debe sobrepasar el 2 % del total de los recursos del FAISM, y debe acordarse a través de un Convenio con el gobierno federal y estatal en el Programa de Desarrollo Institucional Municipal.

Como se había mencionado anteriormente, la asignación de recursos en diferentes rubros depende de las demandas y necesidades que tenga la ciudadanía, considerando la cobertura de los servicios públicos y las prioridades de la población. El municipio de Cuernavaca destina los recursos del fondo a la

población con rezago social medio, alto y muy alto, respectivamente. Esta continuidad no es ascendente, porque Cuernavaca no tiene altos índices de pobreza extrema, por lo tanto, la población vulnerable se localiza en las localidades donde existe una gran concentración de población, como la cabecera municipal.

Considerando que el destino de los recursos debe corresponder a la cobertura en la prestación de los servicios públicos y de la infraestructura que se requiere en el municipio, conforme a la información demográfica, socioeconómica y de infraestructura recopilada, y a través de la participación de la ciudadanía y del ayuntamiento para priorizar los asuntos públicos que se deben atender, entonces las obras y acciones que integran el rubro de urbanización municipal tienen prioridad ante los servicios públicos como agua potable, drenaje y letrinas, alcantarillado y electrificación, las cuales aún no tienen una cobertura de 100 % en este municipio.

En el municipio de Jiutepec, durante el ejercicio fiscal de 2010 se llevaron a cabo 68 obras y acciones. Como en el municipio de Cuernavaca, la mayoría de las actividades se relacionaron con la infraestructura y obra pública, englobando en los rubros de gastos indirectos y desarrollo institucional a las acciones públicas. Entre las primeras encontramos que la urbanización municipal, alcantarillado y electrificación suman un total de 42 obras, representando el 69 % del total de recursos ejercidos e informados; sin embargo, la existencia de dos cuentas bancarias donde se depositaron los recursos dificulta comprobar que se ejercieron en acciones exclusivamente determinadas en el fondo (Auditoría 2010).

DISTRIBUCIÓN PROGRAMÁTICA DE LA APLICACIÓN DE LOS RECURSOS POR RUBRO AL 31 DICIEMBRE DE 2011 MUNICIPIO DE JIUTEPEC, MORELOS, CUENTA PÚBLICA 2010			
Concepto	Importe	Obras y Acciones	%
Alcantarillado	2,933.4	13	12.6 %
Urbanización municipal	8,595.0	31	36.9 %
Electrificación rural y de colonias pobres	4,760.4	8	20.4 %
Infraestructura básica educativa	345.1	1	1.5 %
Gastos indirectos	232.9	1	1.0 %
Desarrollo institucional	173.2	1	0.7 %
Obras del programa Hábitat	6,238.6	13	26.8 %
Total	**23,278.6**	**68**	**100.0 %**
Disponibilidad	**735.0**		
Saldo en banco núm. 1	81.3		
Saldo en banco núm. 2	5.8		
Cheque en tránsito	-77.5		
Disponible en bancos	9.5		
Faltante en bancos	**725.5**		

Fuente: *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010, Recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal. Municipio de Jiutepec, Morelos, Auditoría Financiera, 2010.*

Un gran porcentaje de los recursos se destinaron para la construcción de infraestructura y obras públicas, siendo el 1.7 % para gastos indirectos y desarrollo institucional. A pesar de considerar que los primeros rubros son fundamentales para cumplir con los objetivos y obtener resultados reales, es necesario contar con el equipo, conocimiento y capacidades administrativas y técnicas que permitan a los servidores públicos a cargo del fondo cumplir con sus funciones, “la capacidad potencial de un gobierno requiere de la existencia de incentivos apropiados que

induzcan a los líderes gubernamentales a aprovechar dicha capacidad para producir mejores resultados en su actuar cotidiano" (Moreno, 2009, p. 320). Con base en lo anterior, no solo es necesario destinar los recursos a acciones que beneficien a la población objetivo, también es importante reforzar puntos cruciales que favorezcan la gestión del Fondo.

De acuerdo con el destino de los recursos en el municipio de Jiutepec, un gran porcentaje del FAISM se ejerció en obras de urbanización municipal y electrificación; sin embargo, se asignaron menores recursos a los servicios públicos. Como reiteradamente se menciona en los lineamientos del FAISM, los recursos asignados a este fondo deben invertirse en infraestructura, obras y acciones públicas que apoyen el desarrollo de la comunidad; sin embargo, los recursos disponibles y la priorización de las necesidades y demandas influyen en la toma de decisiones y el destino de los recursos.

En ambos municipios se destina un gran porcentaje de recursos a la urbanización municipal y a la electrificación buscando acondicionar el espacio urbano de sus comunidades, lo cual responde al desarrollo demográfico en esta zona que genera mayor demanda de infraestructura urbana. También cabe destacar la importancia que tiene la relación entre las necesidades de la población, la cobertura de los servicios públicos y el destino de los recursos, ya que esto influye en la consecución de objetivos y metas que se reflejan en resultados.

IV. 3 Fortalezas y debilidades

La ministración, ejercicio y evaluación del FAISM requiere personal, equipo, información, y capacidades administrativas y técnicas que permitan al ayuntamiento gestionar correctamente el fondo. Esto significa que la administración pública municipal debe ministrar los recursos, cumpliendo objetivos y metas dirigidas a consolidar resultados. Por lo tanto, ejercer las aportaciones,

participaciones e ingresos propios exige a las administraciones municipales contar con un aparato administrativo eficiente y sólido.

Los lineamientos y reglas de operación del FAISM no influyen directamente en la estructura, organización y funciones al interior del gobierno y de la administración pública municipal; sin embargo, al establecer indicadores estratégicos orientados a resultados a través de objetivos y metas específicos, exige gran capacidad de decisión y respuesta por parte del gobierno municipal y de acción y resultados por parte de la administración pública municipal, impactando de manera indirecta en el desarrollo y adopción de mecanismos para cumplirlos.

En este sentido, el ayuntamiento de Cuernavaca cuenta una unidad encargada de la ministración y gestión de los recursos del FAISM; además, la integran servidores públicos capacitados y asesorados por la Auditoría Superior de Fiscalización del Estado; también cuentan con el equipo e infraestructura necesaria para llevar a cabo sus funciones, y a través del COPLADEMUN dan cabida a la participación de la ciudadanía. Por lo tanto, el ayuntamiento constituye la base organizacional que requiere la gestión del FAISM; no obstante, las funciones sustanciales llevadas a cabo en cada etapa del fondo aún presentan debilidades en su aplicación.

FORTALEZAS Y DEBILIDADES EN LA GESTIÓN DEL FAISM EN EL MUNICIPIO DE CUERNAVACA	
FORTALEZAS	DEBILIDADES
○ Cuentan con la Dirección General de Fuentes Alternativas de Financiamiento, donde se ministran los recursos del fondo. ○ Dispone de personal y equipo para gestionar el fondo. ○ Los servidores públicos pertenecientes a la Dirección recibe capacitación y asesoría. ○ Constituyen un COPLADEMUN. ○ La Contraloría Municipal de Cuernavaca se encarga del control interno del fondo.	○ Falta personal en la Dirección General de Fuentes Alternativas de Financiamiento para gestionar correctamente el fondo. ○ Existen debilidades en el control de las ministraciones recibidas del Gobierno del Estado. ○ Existen debilidades en el cumplimiento de la normativa en cuanto a la apertura de la cuenta bancaria donde se depositarán los recursos del Fondo, como en la difusión del mismo. ○ Falta supervisión y evaluación de los procesos para cumplir con los objetivos del fondo.

Fuente: *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010, Recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal. Municipio de Cuernavaca, Morelos, Auditoría Financiera, 2010.*

Las debilidades identificadas se relacionan con la ministración y gestión de los recursos y con el cumplimiento de los objetivos del FAISM. Mientras que en la primera influyen las funciones administrativas del ayuntamiento, la segunda tiene que ver con la eficacia, eficiencia, economía y calidad en la orientación del gasto y de la inversión para obtener resultados. El cumplimiento y satisfacción de los objetivos, los productos y servicios generados y el ejercicio adecuado de los recursos financieros brindan certeza a la acción gubernamental y beneficio a la ciudadanía.

Sin embargo, cumplir con estos indicadores no es fácil, ya que cada unidad debe responder de manera adecuada en cada etapa del proceso, a través del

conocimiento de la normatividad, del manejo y registro de los recursos financieros, del cumplimiento de los requerimientos en cada etapa, de la participación de diferentes actores, del intercambio de información, entre otros. En el caso del municipio de Jiutepec, sus fortalezas también responden al vínculo con otros actores y a la organización para la gestión del FAISM; sin embargo, sus debilidades se relacionan con el control en la ministración de los recursos, demostrando que desde un principio el proceso no tuvo las bases de organización y control necesarias.

FORTALEZAS Y DEBILIDADES EN LA GESTION DEL FAISM EN EL MUNICIPIO DE JIUTEPEC	
FORTALEZAS	DEBILIDADES
○ Cuentan con un área para coordinar y administrar el Fondo. ○ Existen un contacto formal e informal entre las áreas involucradas en la ministración del fondo. ○ Constituyeron un COPLADEMUN. ○ Cuentan con una guía contabilizadora y un catálogo de cuentas. ○ La Contraloría Interna del municipio de Jiutepec se encarga de realizar las averiguaciones correspondientes a la ministración del fondo.	○ No cuentan con manual de organización. ○ El personal se encuentra parcialmente capacitado, ya que desconoce información importante del fondo, así como de su normatividad. ○ No se realiza una constante evaluación del personal. ○ Se realizó la mezcla de recursos provenientes de diferentes fuentes en dos cuentas bancarias. ○ No existe un sistema integral en red para que las áreas encargadas del FAISM utilicen la misma información.

Fuente: *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010, Recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal. Municipio de Jiutepec, Morelos, Auditoría Financiera, 2010.*

En estos municipios los problemas de gestión del FAIMS se desarrollan en diferentes etapas del proceso; la revisión integral del mismo proporciona un panorama que permite identificar los puntos específicos y generales que requieren la adecuación o modificación con base en las reglas de operación, en las capacidades institucionales de los ayuntamientos y en la coordinación y cooperación de los tres órdenes de gobierno, los cuales cumplen con actividades fundamentales para desarrollar el proceso.

IV. 4 ANÁLISIS ESTADÍSTICO DE PERCEPCIÓN CIUDADANA RESPECTO AL FAISM

En el presente apartado se organizará la información obtenida con el fin de presentar los resultados obtenidos a través de cuestionarios que fueron aplicados a la población de los municipios de Cuernavaca y Jiutepec. Los elementos para el análisis del estudio de caso son los siguientes:

A) OBJETIVO DEL CUESTIONARIO

Recabar y conocer las actividades realizadas por los servidores públicos de los municipios que tenían a su cargo la operación y responsabilidad de allegarse los recursos provenientes del FAISM en un periodo determinado, además de comprobar y comparar datos duros que nos permitan corroborar las estadísticas recabadas con las autoridades que las otorgan.

B) DESCRIPCIÓN DE LA POBLACIÓN ESTUDIADA

Unidades primarias de muestreo

Las unidades primarias de muestreo que utilizamos serán personas mayores de edad (18 años).

Cobertura geográfica

Los cuestionarios se aplicaron a los ciudadanos que habitan las zonas ubicadas a una cercanía de 500 metros de la obra construida.

En el caso del municipio de Cuernavaca Morelos, el lugar de aplicación de las encuestas será:

- Dirección: Andador Guamúchil, Colonia Lagunilla, Cuernavaca, Morelos. Obra: Pavimento de concreto hidráulico.
- Dirección: Jardín de Niños Margarita Maza de Juárez, Colonia Carolina, Cuernavaca, Morelos. Obra: Techado de plaza cívica.
- Dirección: Privada Fresno, Colonia Primero de Mayo, Cuernavaca, Morelos. Obra: Construcción de piso de concreto y escalones.
- Dirección: Calle Nogales, Colonia Primero de Mayo, Cuernavaca, Morelos. Obra: Muro de contención.

En el caso del Municipio de Jiutepec, Morelos, el lugar de aplicación de las encuestas se realiza en donde se observan obras más recientes, en este caso:

- Dirección: Calle Colima de la Colonia Cerro de la Corona, Cuernavaca, Morelos.
  Obra: Drenaje.
- Dirección: Colonia Emiliano Zapata, Calle 10 de abril, Cuernavaca, Morelos. Obra: Drenaje sanitario.
- Dirección: Colonia Emiliano Zapata, Mártires de Chinameca, Cuernavaca, Morelos.
  Obra: Pavimentación y drenaje.
- Dirección: Colonia Lomas de Jiutepec, Calle Jardín de Niños, Cuernavaca, Morelos.
  Obra: Proyecto integral de pavimentación y drenaje sanitario.

C) METODOLOGÍA DE LOS INSTRUMENTOS

Grupos de enfoque

Un grupo de enfoque es una técnica de investigación cualitativa que permite comprender a profundidad las opiniones racionales de los individuos ante diferentes estímulos o problemáticas.

Cada sesión estuvo conformada entre 6 y 10 participantes.

Se discutió acerca de tópicos de interés a la investigación, bajo la guía de un moderador.

La discusión se realizó a través de una conversación con base en una guía de tópicos preparada con anticipación.

Audiencia objetivo: servidores públicos relacionados con el manejo de los recursos del fondo 3 del Ramo 33.

Número de sesiones	*Características de los grupos*
1	*Servidores de gestión de recursos*
1	*Servidores de aplicación de los recursos*
1	*Servidores de dirección de las dependencias*

Cuestionarios

Se aplicó una serie de cuestionarios diseñados de forma previa para obtener información específica acerca de la opinión y percepción de los ciudadanos en torno al FAISM.

Capacitación

A partir de la generación del instrumento específico para el levantamiento, y para asegurar que las características del estudio queden claramente establecidas, se

realizó un manual para el entrevistador, en donde se exponen las instrucciones de cómo se debe actuar en campo, de forma tal que no quede ningún elemento del proceso a juicio del entrevistador.

Todos los encuestadores habilitados para levantar este estudio recibieron una capacitación de carácter de obligatorio, vía visitas de capacitación y mediante un manual elaborado *ex profeso* para el estudio, como mínimo un día antes y como máximo cinco días previos a la fecha establecida para el inicio del levantamiento de las encuestas.

Trabajo en campo

Por cada diez encuestadores hubo un supervisor, quien se encargó de verificar el trabajo de los aplicadores del cuestionario. Los supervisores:

- Verifican el correcto y completo llenado de los formularios.
- Gestionan la entrega del material completo.
- Comprueban que se sigan las reglas de comportamiento y presentación durante la entrevista.
- Condensan los reportes con el registro de incidencias y las tasas de respuesta.

Captura y validación de resultados

El método de captura utilizado garantiza la validación automática de cada una de las variables del instrumento. La totalidad de los cuestionarios fueron editados y codificados conforme el avance del trabajo de campo, para evitar errores sistemáticos. Se diseñó un libro de códigos para las preguntas abiertas, así como para las preguntas que tenían alguna opción para especificar una respuesta. El modelo del cuestionario se muestra en la siguiente página:

Nombre la persona que aplicó el cuestionario	**Estudio de Obras del FAISM**	**Fecha: _____/_____/_____**	**Folio:**
_____	Calle:_____#_____Interior:_____ ___ Colonia:_____		**Punto:**

Buenos (as) días / tardes / noches / Mi nombre es_____, vengo de la Universidad Nacional Autónoma de México, y estamos haciendo una encuesta para conocer la opinión sobre algunas obras realizadas en su comunidad. Quisiera hacerle unas preguntas. Su respuesta es confidencial y los datos serán utilizados con fines estadísticos para una investigación académica que será de gran importancia para nuestra universidad.

FILTROS

A) Género

Masculino	1
Femenino	2

B) ¿Qué edad tiene usted? **(Suspender si es menor de 18 años)**

OBRA EN ESPECIFICO

1) De las siguientes frases que le voy a leer, por favor dígame del 1 al 10, donde 1 es totalmente en desacuerdo y 10 es totalmente de acuerdo, ¿qué tan de acuerdo está con las siguientes frases (…)?

	De acuerdo (1-10)	Ns/Nc (esp)
La obra _____ ejecutada me parece adecuada a mis necesidades.		99
La obra _____ ejecutada le trajo o traerá beneficios a mi comunidad.		99
Estoy totalmente satisfecho con la obra ejecutada.		99
La planeación de la obra fue adecuada pero la ejecución fue mala.		99
El tiempo que se tardaron en construir la obra fue adecuado.		99
La obra _____ ejecutada era urgente.		99
La obra _____ ejecutada era innecesaria.		99
Me enteré de la obra hasta que la estaban realizando.		99
Fui consultado antes de la realización de la obra.		99

SITUACIÓN EN GENERAL

2) En general ¿usted cómo consideraría la mayoría de obras realizadas en su comunidad por parte del gobierno?

Adecuadas	1
No adecuadas	2
Ns/Nc **(esp)**	99

3) ¿Ha participado en alguna consulta sobre la realización de obras públicas en su comunidad?

Sí	1
No	2
Ns/Nc **(esp)**	99

4) Le voy a decir algunos servicios públicos y quisiera que me dijera. ¿Qué tan buena o mala es la situación de dichos servicios en su comunidad (…)? ¿Muy buena, buena, regular, mala o muy mala?

Encuestador: rote opciones cada vez (…)	Muy buena	Buena	Regular	Mala	Muy mala	NS/NC 99,98
Alumbrado	1	2	3	4	5	99
Alcantarillado	1	2	3	4	5	99
Agua	1	2	3	4	5	99
Drenaje	1	2	3	4	5	99
Pavimentado	1	2	3	4	5	99
Seguridad	1	2	3	4	5	99
Educación	1	2	3	4	5	99
Puentes y banquetas	1	2	3	4	5	99

DEMOGRÁFICOS

A) ¿Hasta qué año estudió usted?

Nada	1
Primaria	2
Secundaria	3
Preparatoria	4
Carrera técnica	5
Licenciatura	6
Posgrado	7
Ns/Nc (**esp**)	99

B) ¿Cuál es su principal ocupación?

Trabajador en el gobierno	Empleado en gobierno federal, estatal o municipal de cualquier jerarquía.	1
Trabajador en sector privado	Empleado de cualquier jerarquía en empresas privadas de cualquier tamaño.	2
Profesionista independiente	Universitarios que desempeñan su actividad en forma independiente. No trabajan en empresas públicas o privadas en relación de dependencia.	3
Trabajador por cuenta propia	Trabajadores que desempeñan su actividad en forma independiente. No trabajan en empresas privadas en relación de dependencia. Incluye obreros calificados y no calificados. No tienen título universitario.	4
Estudiante	Estudiante de cualquier tipo de universidad, pero que no desempeña ningún tipo de actividad laboral de tiempo parcial o completo.	5
Comerciante	Dueño de comercio sin personal remunerado. Pueden trabajar con familiares sin que ninguno de ellos reciba dinero por su trabajo. Incluye artesanos.	6
Empresario	Dueño de comercio o empresa de servicios con personal remunerado.	7
Ama de casa	Mujer que desempeña las labores del hogar, pero que no recibe ingresos extras por actividades de ningún tipo.	8
Ama de casa con trabajo de medio tiempo	Mujer que desempeña las labores del hogar, pero que sí recibe ingresos extras por actividades de medio tiempo.	9
Desempleado	Aquella persona que no trabajó siquiera una hora durante la semana del levantamiento de la encuesta.	10
Jubilado o pensionado	Retirado de alguna actividad tanto pública como privada	11
Otra (especificar)		12
	Ns/Nc (**esp**)	99

C) APLICAR REGLA AMAI

FIN DE LA ENTREVISTA

- **Enc: Anote la hora en que terminó la entrevista:_____**
- **Enc: Anote la duración aprox. de la entrevista (en minutos):_____**

Encuestador y Supervisor: el presente cuestionario NO SERÁ VÁLIDO sin los siguientes datos

Tipo de supervisión: 1) Directa 2) Posterior 3) Telefónica |_____|

- **Encuestador: Por favor anote su nombre completo y firma**

Nombre:_____
Firma:_____
Clave o código_____

- **Supervisor: Por favor anote su nombre completo y firma**

Nombre:_____
Firma:_____

Clave o código_____

1. Resultados de la aplicación de la encuesta

De acuerdo a las encuestas que fueron aplicadas los datos obtenidos fueron los siguientes para cada municipio:

1.1. Municipio de Cuernavaca, Morelos

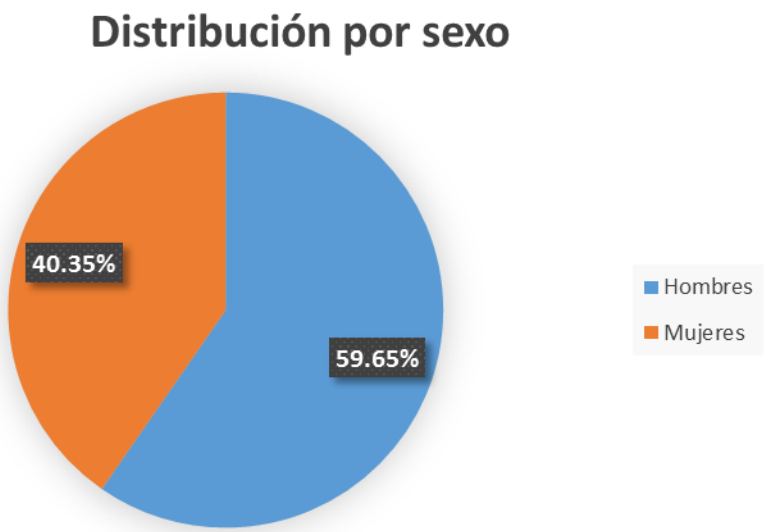
1.1.1. Datos obtenidos

Total de cuestionarios planeados para su aplicación: 60

Personas que accedieron a responder el cuestionario: 57 (correspondiente al 95% de lo planeado).

Datos generales

Masculino	34
Femenino	23
Total	57



Edad promedio:

- **Hombres:** 39
- **Mujeres:** 41

A) Obra en específico

Pregunta 1. De las siguientes frases que le voy a leer, por favor dígame del 1 al 10, donde 1 es totalmente en desacuerdo y 10 es totalmente de acuerdo, ¿qué tan de acuerdo está con las siguientes frases (…)?

Id	Frase
A	La obra ejecutada me parece adecuada a mis necesidades.
B	La obra ejecutada le trajo o traerá beneficios a mi comunidad.
C	Estoy totalmente satisfecho con la obra ejecutada.
D	La planeación de la obra fue adecuada pero la ejecución fue mala.
E	El tiempo que se tardaron en construir la obra fue adecuado.
F	La obra ejecutada era urgente.
G	La obra ejecutada era innecesaria.
H	Me enteré de la obra hasta que la estaban realizando.
I	Fui consultado antes de la realización de la obra.

Gráfico de resultados obtenidos:

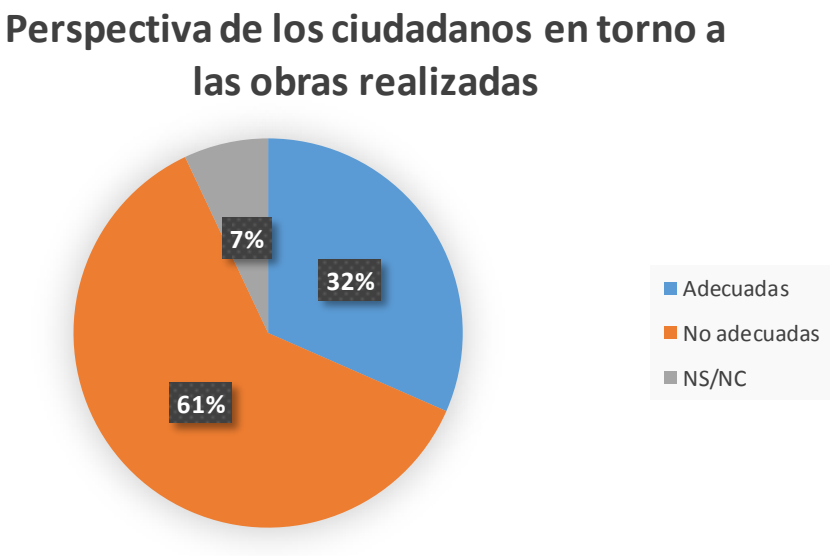
B) Situación en general

Pregunta 2. En general, ¿usted cómo consideraría la mayoría de obras realizadas en su comunidad por parte del gobierno?

Respuestas:

Adecuadas	18
No adecuadas	35
NS/NC	4
TOTAL	57

Gráfico de resultados obtenidos:



Pregunta 3. ¿Ha participado en alguna consulta sobre la realización de obras públicas en su comunidad?

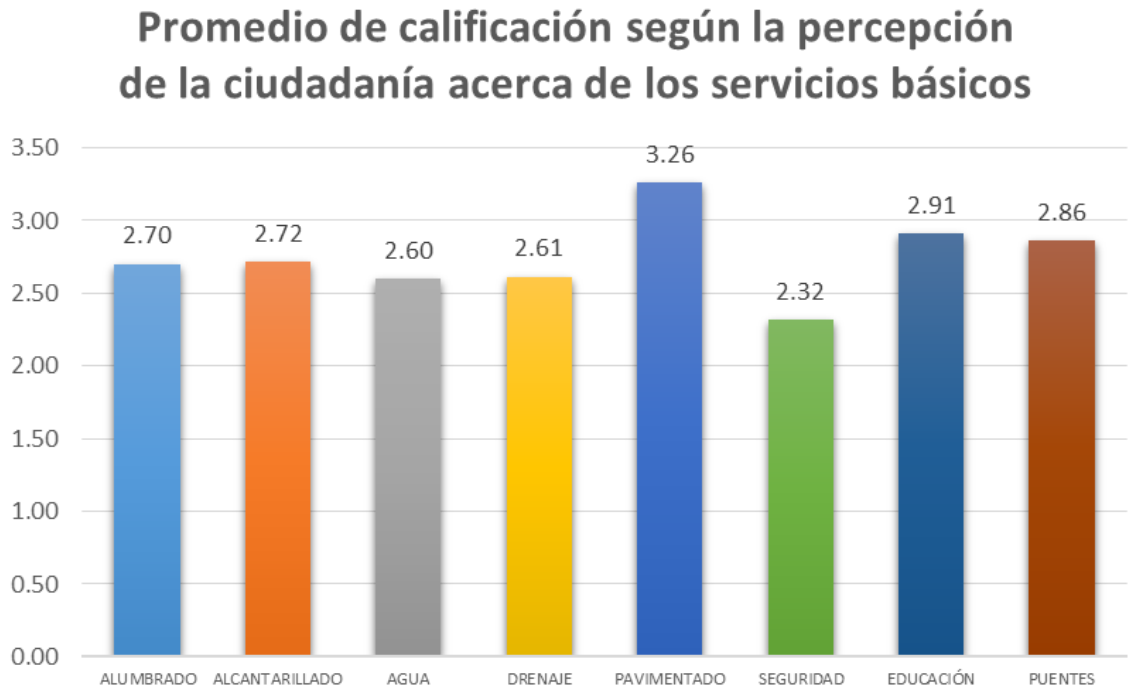
Respuestas:

SÍ	7
NO	50
NS/NC	0
TOTAL	57

Gráfico de resultados obtenidos:

Pregunta 4. Le voy a decir algunos servicios públicos y quisiera que me dijera qué tan buena o mala es la situación de dichos servicios en su comunidad (tomando en consideración que 5 es muy buena, 4 buena, 3, regular, 2 mala y 1 muy mala).

Los resultados obtenidos fueron los siguientes:

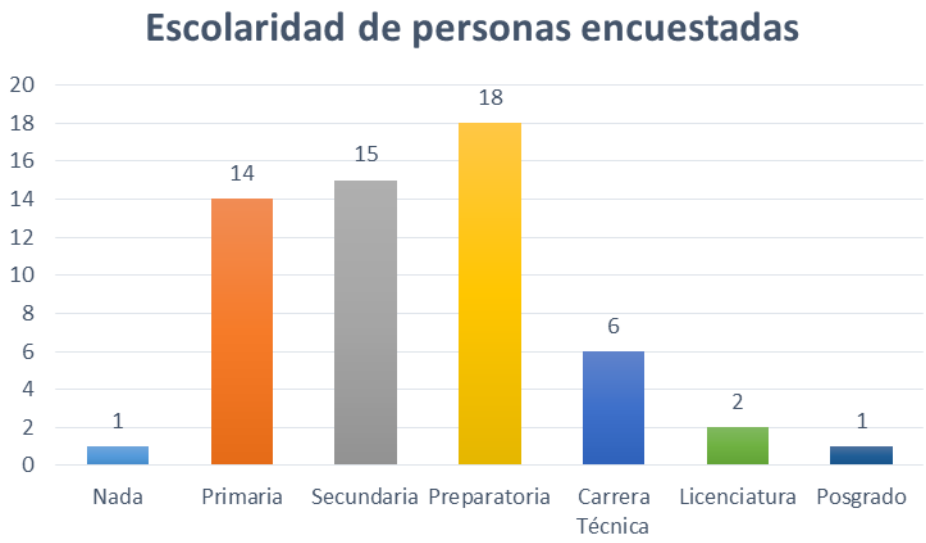


C) Demográficos

Pregunta 5. ¿Hasta qué año estudió usted?

Escolaridad	Personas consultadas
Nada	1
Primaria	14
Secundaria	15
Preparatoria	18
Carrera Técnica	6
Licenciatura	2
Posgrado	1
NS/NC	0
TOTAL	57

Gráfico de resultados obtenidos:



Pregunta 6. ¿Cuál es su principal ocupación?

Ocupación	No. de encuestados
Trabajador en el gobierno	2
Trabajador sector privado	5
Profesionista independiente	1
Trabajador cuenta propia	3
Estudiante	8
Comerciante	9
Empresario	1
Ama de casa	12
Ama de casa con trabajo medio tiempo	2
Desempleado	6
Jubilado o pensionado	7
Otra (señalaron que son docentes)	1
TOTAL	57

Gráfico de resultados obtenidos:

Análisis de datos obtenidos

Conforme a la información obtenida se podría concluir lo siguiente:

- Con relación a la infraestructura y obras realizadas, el promedio general de aprobación es de 6.34 sobre 10.

  La adecuación de las obras de acuerdo a las necesidades es clave para entender uno de los planteamientos iniciales de la investigación en torno a cómo el FAISM da respuesta a lo que realmente requieren los ciudadanos. El inciso “a” de la primera pregunta arroja un promedio de 6.32.

  Los resultados de los incisos “H” e “I” reflejan la percepción de los elementos de gestión pública incorporados en el desarrollo del FAISM y cómo impactan en el municipio, como se analiza en los resultados, el promedio de 8.35 indica que la mayor parte de las personas consultadas se enteró de la obra hasta que la estaban realizando y, en cuanto a los resultados que indican si fueron consultados para la realización de la obra

se obtuvo un promedio de 6.05 lo que indica que es necesario mejorar los mecanismos de consulta para la participación ciudadana.

- El 61% de las personas consultadas percibe que las obras realizadas por parte del gobierno han sido inadecuadas.
- El 88% de las personas consultadas no ha participado en consultas en torno a la realización de obras públicas en su comunidad.
- La calificación promedio en torno a los servicios públicos es de 2.75/5 siendo el servicio de seguridad el de menor índice de aprobación con una calificación de 2.32.
- El nivel de escolaridad con mayor frecuencia fue de nivel bachillerato, y en segundo lugar secundaria.
- La ocupación más común de los encuestados fue “ama de casa”.

1.2. Municipio de Jiutepec, Morelos.

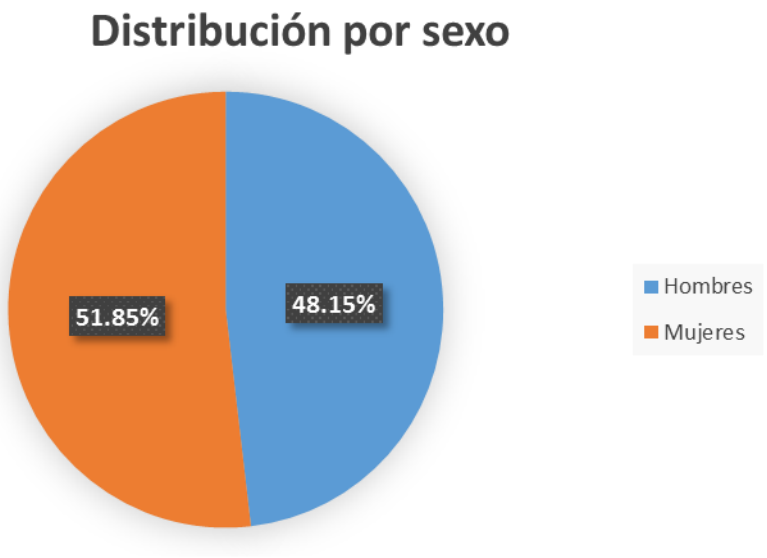
Datos obtenidos

Total de cuestionarios planeados para su aplicación: 60

Personas que accedieron a responder el cuestionario: 54 (correspondiente al 90% de lo planeado).

Datos generales

Masculino	26
Femenino	28
Total	54



Edad promedio:

- **Hombres:** 41
- **Mujeres:** 42

A) Obra en específico

Pregunta 1. De las siguientes frases que le voy a leer, por favor dígame del 1 al 10, donde 1 es totalmente en desacuerdo y 10 es totalmente de acuerdo, ¿qué tan de acuerdo está con las siguientes frases (…)?

Id	Frase
A	La obra ejecutada me parece adecuada a mis necesidades.
B	La obra ejecutada le trajo o traerá beneficios a mi comunidad.
C	Estoy totalmente satisfecho con la obra ejecutada.
D	La planeación de la obra fue adecuada pero la ejecución fue mala.
E	El tiempo que se tardaron en construir la obra fue adecuado.
F	La obra ejecutada era urgente.
G	La obra ejecutada era innecesaria.
H	Me enteré de la obra hasta que la estaban realizando.

I	Fui consultado antes de la realización de la obra.

Gráfico de resultados obtenidos:

B) Situación en general

Pregunta 2. En general ¿usted cómo consideraría la mayoría de obras realizadas en su comunidad por parte del gobierno?

Respuestas:

Adecuadas	14
No adecuadas	40
NS/NC	0
TOTAL	54

Gráfico de resultados obtenidos:

Pregunta 3. ¿Ha participado en alguna consulta sobre la realización de obras públicas en su comunidad?

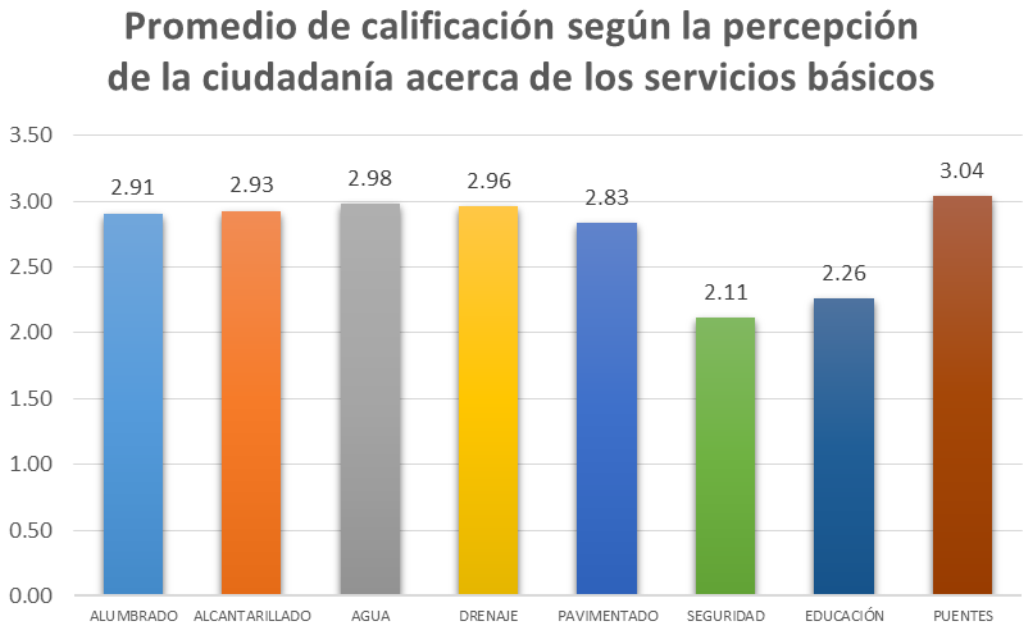
Respuestas:

SÍ	4
NO	50
NS/NC	0
TOTAL	54

Gráfico de resultados obtenidos:

Pregunta 4. Le voy a decir algunos servicios públicos y quisiera que me dijera qué tan buena o mala es la situación de dichos servicios en su comunidad (tomando en consideración que 5 es muy buena, 4 buena, 3, regular, 2 mala y 1 muy mala).

Los resultados obtenidos fueron los siguientes:

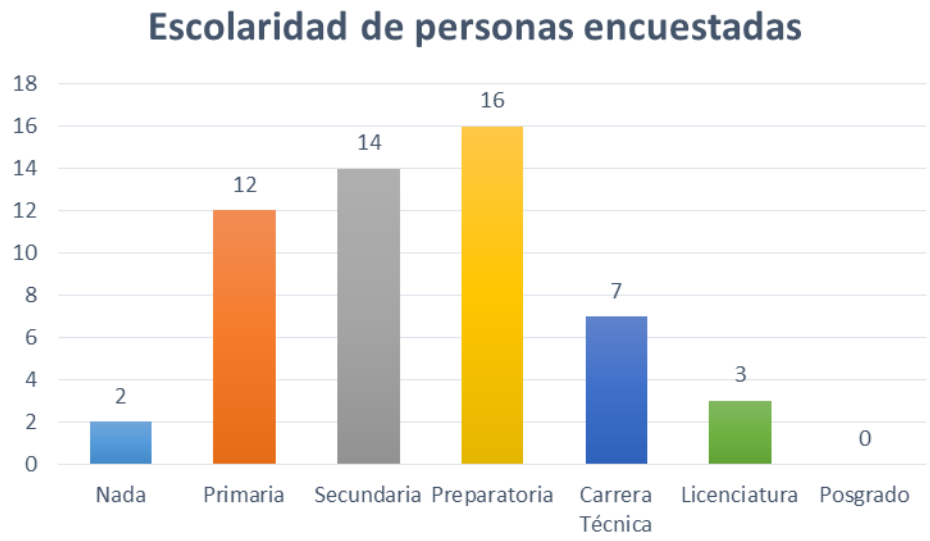


C) Demográficos

Pregunta 5. ¿Hasta qué año estudió usted?

Escolaridad	No. de encuestados
Nada	2
Primaria	12
Secundaria	14
Preparatoria	16
Carrera Técnica	7
Licenciatura	3
Posgrado	0
NS/NC	0
TOTAL	54

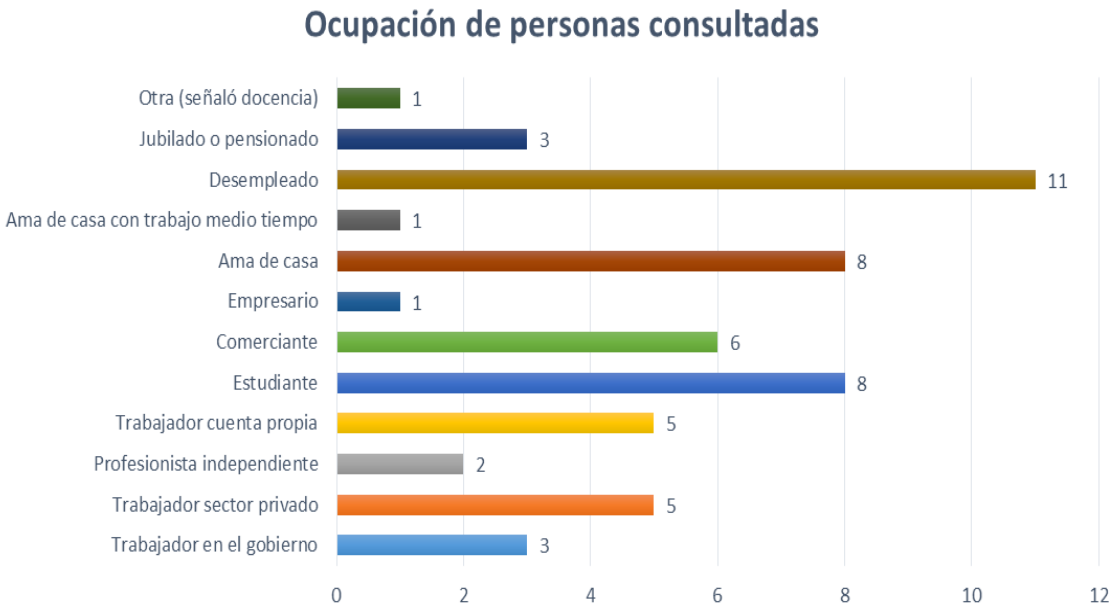
Gráfico de resultados obtenido:



Pregunta 6. ¿Cuál es su principal ocupación?

Ocupación	No. de encuestados
Trabajador en el gobierno	3
Trabajador sector privado	5
Profesionista independiente	2
Trabajador cuenta propia	5
Estudiante	8
Comerciante	6
Empresario	1
Ama de casa	8
Ama de casa con trabajo medio tiempo	1
Desempleado	11
Jubilado o pensionado	3
Otra (señalaron que son docentes)	1
TOTAL	54

Gráfico de resultados obtenidos



Análisis de datos obtenidos

Conforme a la información obtenida se podría concluir lo siguiente:

- Con relación a la infraestructura y obras realizadas, el promedio general de aprobación es de 5.86 sobre 10.

  La adecuación de las obras de acuerdo a las necesidades es clave para entender uno de los planteamientos iniciales de la investigación en torno a cómo el FAISM da respuesta a lo que realmente requieren los ciudadanos. El inciso “a” de la primera pregunta arroja un promedio de 5.65.

  Los resultados de los incisos “H” e “I” reflejan la percepción de los elementos de gestión pública incorporados en el desarrollo del FAISM y cómo impactan en el municipio, como se analiza en los resultados, el promedio de 6.93 indica que la mayor parte de las personas consultadas se enteró de la obra hasta que la estaban realizando y, en cuanto a los resultados que indican si fueron consultados para la realización de la obra se obtuvo un promedio de 5.31 lo que indica que es necesario mejorar los mecanismos de consulta para la participación ciudadana.

- El 74% de las personas consultadas percibe que las obras realizadas por parte del gobierno han sido inadecuadas.
- El 93% de las personas consultadas no ha participado en consultas en torno a la realización de obras públicas en su comunidad.
- La calificación promedio en torno a los servicios públicos es de 2.75/5 siendo el servicio de seguridad el de menor índice de aprobación con una calificación de 2.75.
- El nivel de escolaridad con mayor frecuencia fue de nivel bachillerato y en segundo lugar secundaria.
- En cuanto a los resultados acerca de la ocupación el dato más frecuente fue el de desempleado, seguido de ama de casa y estudiante.

CAPÍTULO V. CONCLUSIONES Y PROPUESTA DE UN MODELO DINÁMICO DE PROCESOS GUBERNAMENTALES PARA LA GESTIÓN PÚBLICA FINANCIERA EN EL ÁMBITO MUNICIPAL

La gestión pública debe ser una herramienta mediante la cual se racionalizan los problemas públicos, se plantean alternativas y se implementan soluciones. Para efectos del caso de estudio en los municipios de Cuernavaca y Jiutepec, se contemplan los efectos de la nueva gestión pública en el FAISM, cuyo objetivo es institucionalizar el apoyo obtenido de la Federación promoviendo el desarrollo municipal y la planeación de acciones en beneficio de la población.

Con base en los resultados obtenidos en los cuestionarios aplicados a la ciudadanía, se distingue que un porcentaje considerable mostró un rechazo a la gestión que llevan a cabo los municipios de Cuernavaca y Jiutepec en torno a la operación del FAISM. En los cuestionarios aplicados se consideraron aspectos que versan sobre los rubros en los que se aplican los recursos federales del FAISM que de igual forma se contemplan en la Ley de Coordinación Fiscal, tales como agua potable, alcantarillado, drenaje, mantenimiento de infraestructura, etc. Conforme a los resultados obtenidos se observa que la ciudadanía considera importantes las obras que llevan a cabo los municipios, sin embargo, gran parte se enteró de la obra hasta que la estaba realizando y una parte considerable de los ciudadanos cuestionados señaló que no se les consultó para la realización de la obra.

Un aspecto relevante en ambos municipios es que la mayoría de los ciudadanos (61% en Cuernavaca y 74% en Jiutepec) consideraron que las obran no eran adecuadas. Por otra parte, destaca el resultado obtenido respecto a la participación de los ciudadanos en las consultas sobre la realización de obras públicas en su comunidad ya que se obtuvo un porcentaje elevado respecto a los que no participan (88% en Cuernavaca y 93% en Jiutepec). En estos elementos se analiza que, la ciudadanía muestra descontento hacia la gestión que lleva a cabo los municipios respecto a las obras, sin embargo, se nota una escasa participación en los procesos de consulta para la toma de decisiones.

Lo anterior nos permite vislumbrar la coyuntura en la que se encuentran los municipios en cuanto las acciones que llevan a cabo, es indispensable considerar que los elementos de gestión pública no se han estado aplicando de manera adecuada ya que, en primer lugar, existe un manejo inadecuado de procesos en torno a la forma en que se opera el FAISM. Un enfoque de gestión pública requiere un entendimiento claro y preciso de los problemas de manera que se generen alternativas viables y factibles para implantar soluciones.

De igual forma es esencial comprender que no sólo se deben considerar las obras que se van a llevar a cabo sino tener un acercamiento a la ciudadanía, realizar un diagnóstico acerca de las necesidades que tiene la población y de esta manera conocer las verdaderas problemáticas que se presentan. La generación de políticas públicas que promuevan el diseño de mecanismos de participación respecto a las acciones que lleva a cabo el gobierno en su comunidad generarían un efecto positivo no sólo en los procesos que se llevan a cabo y en la percepción en torno a los servicios e infraestructura, sino que mejoraría la percepción ciudadana de las instituciones del ámbito municipal.

La sociedad ha ido evolucionando a lo largo del tiempo, es por ello que el ciudadano ha obtenido importancia fundamental para el óptimo funcionamiento del gobierno. Lo anterior se puede destacar en el momento en que el ciudadano pasa a ser visto como cliente que demanda más y mejores servicios de su gobierno y un desempeño más eficiente de sus funcionarios, porque paga impuestos, vota y está consciente de los derechos que le dan protección.

Las funciones del gobierno hoy en día no se ciñen únicamente al derecho escrito, es decir, ya no es suficiente que los gobiernos respondan a sus actividades ante los cuerpos de representación popular, sino también ante los ciudadanos, quienes ejercen la participación como una herramienta fundamental para incidir en la acción gubernamental.

Las bases de la participación ciudadana de acuerdo a Cunill (1996, 1997) se pueden separar en dos tipos:

1. *El primero se refiere a considerar la participación como un instrumento para optimizar y racionalizar los recursos públicos en las diferentes políticas públicas y programas que desarrolla el gobierno para resolver los problemas públicos; y*
2. *El segundo reconoce esta participación como un medio para gestionar y realizar algunas acciones y responsabilidades públicas, asociándolo a la necesidad de disminuir la actuación gubernamental.*

Por lo tanto, la participación ciudadana varía de acuerdo con los objetivos que se pretenden alcanzar, ya que puede orientarse tanto a la transparencia de la gestión de los recursos y de las acciones gubernamentales, como a la organización y acción de la ciudadanía en asuntos públicos, siendo un mecanismo fundamental en el seguimiento y evaluación de las políticas públicas o en su defecto, considerando al conjunto de organizaciones ciudadanas como actores en el quehacer público.

La participación ciudadana ha contribuido con diversas transformaciones a la Administración Pública; en primer lugar la ha hecho más flexible, frente a la burocracia rígida que se vivió en años anteriores, y en un segundo plano, le ha dado un cause ciudadano a los programas de gobierno, y por supuesto, las políticas públicas son una prueba de que el gobierno transforma las necesidades del ciudadano en programas aplicables a la realidad social.

El acercamiento del gobierno y la sociedad genera un ambiente de estabilidad para gobernar, repercutiendo en la orientación de la acción pública de manera coordinada. Las oportunidades y limitantes que se generan tienen alcances en aspectos políticos, económicos y sociales, donde el diagnóstico, propuesta, aplicación y evaluación de las políticas y programas surge, tanto en los municipios,

como en los órdenes de gobierno federal y estatal encaminados al desarrollo local, regional y nacional.

En el caso de los recursos distribuidos a través del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, la participación de la ciudadanía se centra en la difusión, seguimiento y evaluación de la información publicada en el Diario Oficial, gacetas o portales de Internet de los municipios y de la SEDESOL, como dependencia encargada del fondo, donde la transparencia en cada etapa del proceso y la rendición de cuentas a través de los informes trimestrales se convierten en los mecanismos que dan certeza a la acción pública.

Aunar la participación ciudadana al gobierno no implica que éste se traslade a manos de grupos sociales organizados. La participación con el gobierno implica un cambio en las prácticas gubernativas que llevaron a separar las ideas de representación y de participación como si no formaran un binomio inseparable, sobre todo en regímenes democráticos.

Cabrero (1999) menciona que la participación social puede tener al menos cuatro funciones:

- *Función consultiva, consiste en emitir opiniones respecto de las preferencias o niveles de satisfacción sobre programas o políticas propuestos o ejecutados por el gobierno.*
- *Función cooperativa, que se refiere a colaborar o cooperar en la realización de alguna obra pública o prestación de un servicio público.*
- *Función decisoria, implica que no solamente los ciudadanos opinen, sino que orienten las acciones del gobierno, a través de un poder de decisión.*
- *Función de evaluación, comprende actividades orientadas a la evaluación y seguimiento de las acciones del gobierno. (p. 86)*

La ciudadanía puede participar directamente con el gobierno de diferentes maneras, tanto en la emisión de sus opiniones y la evaluación de las actividades gubernamentales, como en la conformación y orientación de las acciones del gobierno, ya que finalmente sus resultados recaen directamente en la población. Además de la rendición de cuentas y de la transparencia de los recursos utilizados por las organizaciones gubernamentales, la participación de la ciudadanía es un aspecto fundamental para la orientación de las decisiones y acciones de acuerdo con las demandas y necesidades de la misma.

Existen diferentes mecanismos que procuran y fomentan, tanto la participación de la ciudadanía, como la rendición de cuentas y la transparencia gubernamental, desde aquellas que surgen por iniciativa de las organizaciones ciudadanas, como la búsqueda de acceso a la información, hasta las herramientas gubernamentales como organismos o leyes creados específicamente con este fin. Entre los primeros encontramos a la contraloría social que cuenta con características y elementos singulares. "La Contraloría Social se define como: "un tipo de participación ciudadana orientada al control, vigilancia y evaluación por parte de personas y/u organizaciones sobre programas y acciones gubernamentales, que promueve una rendición de cuentas vertical/transversal" (Hevia, 2006, p. 9).

A partir de esta definición se entiende que la contraloría social se concentra en el seguimiento y evaluación de los programas, es decir, dar continuidad durante el proceso de políticas públicas; por lo tanto, se encuentra estrechamente ligada a la transparencia y rendición de cuentas de los recursos y resultados obtenidos en las actividades desarrolladas. Siendo éstos aspectos fundamentales para la gestión de los recursos del FAISM, el permanente seguimiento de los mismos se convierte en un mecanismo de participación de la ciudadanía bajo la acción gubernamental.

> *[…] lo que se entiende por Contraloría Social desde el sector público gubernamental puede ordenarse en tres grandes tipos: 1) Como sistemas de atención ciudadana -en particular como buzones de*

quejas/sugerencias-, 2) como acciones de control colectivo por parte de los beneficiarios -por medio de la constitución de comités para la vigilancia de obras específicas-, y 3) como participación en los órganos colegiados de decisión, ya sean estos consultivos o resolutivos. (Hevia, 2006, p. 23).

Cada mecanismo puede ser potencialmente efectivo de acuerdo con orden de gobierno donde se implemente, esto responde al acercamiento y conexión existentes entre la ciudadanía y las diferentes organizaciones federales, estatales o municipales. Por lo tanto, también se diversifica entre los objetivos y la injerencia que busca el conjunto de ciudadanos organizados, desde la consulta de información pública, hasta la orientación de una política pública.

En el caso de los municipios la existencia de organismos institucionalizados como el COPLADEMUN, orientados a promover y conciliar las acciones públicas prioritarias para la ciudadanía, así como de los Comités de Obras, que dan seguimiento a la ministración y construcción de obras específicas en las comunidades, construyen espacios donde la ciudadanía se compromete y da continuidad a la acción pública.

Es decir, existe una multiplicidad de mecanismos y formatos por los que la incidencia de los ciudadanos en la acción pública puede llevarse a cabo, inclusión de temáticas específicas, representación de grupos sub representados, planeación de políticas públicas, regulación de marcos normativos o ejecución de las políticas públicas. Dentro de esta diversidad, la Contraloría Social se especifica en acciones de vigilancia y control por parte de los ciudadanos y sus organizaciones sobre acciones de los gobiernos. (Hevia, 2006, p. 13).

Entonces, la contraloría social puede surgir por la iniciativa y participación tanto ciudadana como gubernamental, con respecto a la toma de decisiones, orientación, implementación, control y evaluación de las acciones

gubernamentales, diversificando así las posibilidades de participación y los mecanismos para vigilar la acción gubernamental, denotando que el acercamiento con las diferentes instancias federales, estatales y municipales se diversifica de acuerdo con los mecanismos más óptimos en cada caso.

El COPLADEMUN, como organismo institucionalizado, favorece la participación de la población objetivo de los programas y políticas, permitiendo su influencia en decisiones y acciones públicas; s in embargo, está supeditado al ámbito municipal, sin existir mecanismos de participación con antelación a esta etapa de operación del FAISM; en todo caso, para dar seguimiento al proceso solo es posible recurrir a la información pública que generan los municipios o las auditorías realizadas por la Auditoría Superior de la Federación.

La búsqueda de diferentes fines se antepone ante los intereses y objetivos de los actores gubernamentales, sociales y privados, generando conflictos y obstáculos para poder alcanzar los objetivos de la asociación política, sobre todo aquellos que se relacionan con los derechos políticos y las decisiones gubernamentales; en estos campos se busca influir constantemente por la importancia e impacto que tienen sus resultados e injerencia en la vida y el desarrollo de la sociedad.

Para impulsar la participación ciudadana los gobiernos deben tenerla presente en sus agendas como un objetivo fundamental. En nuestro caso, la participación ciudadana fue retomada en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012; entre las estrategias emprendidas para impulsarla se encuentra promover la creación de consejos de participación ciudadana como mecanismos fundamentales para la participación de la ciudadanía en el diseño de las políticas públicas, la transparencia y la rendición de cuentas.

Un gran reto para que los consejos alcancen sus objetivos es la conciliación. La gran cantidad de visiones e intereses que representan los actores, intervienen en la hechura de las políticas públicas; sin embargo, la capacidad, tanto del gobierno,

como de la sociedad para orientar las decisiones, y de la Administración Pública para aplicarlas, favorece la consecución de resultados a través de los modelos que modernizan, buscan la eficiencia y la economía del aparato gubernamental.

La gestión pública influye positivamente en la gobernabilidad de sociedades que cambian, presionan al aparato gubernamental, y exigen una mayor transparencia y agilidad en su acción (Cabrero, 1995, p. 24). No obstante, la gerencia pública debe ser considerada solamente como instrumento tecnológico para alcanzar la mejora continua de los procesos en las organizaciones que forman parte de la Administración Pública, aparejando la implementación de políticas públicas que conlleven a una mayor participación ciudadana en el diseño, desarrollo y operación de la acción gubernamental en beneficio de la sociedad en su conjunto, controlando sus alcances de beneficio público y privado, bajo un esquema de control estatal y social que asegure el cumplimiento de esos fines, y no solo que sirva como un instrumento de oportunidad en beneficio de grupos económicos poderosos en detrimento del Estado, gobierno y su Administración Pública.

Es entonces que, la gestión pública como herramienta o instrumento, debe contemplar elementos clave que permiten evaluar su adecuado funcionamiento: la participación ciudadana en los asuntos públicos y en la toma de decisiones; la rendición de cuentas por parte del gobierno que lleva a cabo acciones en representación de la ciudadanía; transparencia en torno a la forma en que se manejan los recursos y, un enfoque de procesos con visión estratégica.

Dada la importancia de los procesos de gestión y sus efectos en el FAISM es que se propone un modelo de dinámica de procesos de gestión pública gubernamental en el ámbito municipal, con objeto de ser utilizado en las diferentes áreas institucionales siguiendo las reglas establecidas.

La guía se basa en un enfoque de procesos para el análisis de las disposiciones generales en la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social

Municipal, señalando también aquellos planes y programas para el desarrollo institucional de los municipios propuestos.

DINÁMICA PARA EL REDISEÑO DE PROCESOS EN LA GESTIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL

PROPUESTA PARA EL MUNICIPIO DE CUERNAVACA Y JIUTEPEC, MORELOS

Sergio Víctor Ballesteros Mesa

CONTENIDO DE LA GUÍA

I. OBJETIVOS DE LA GUÍA INSTRUMENTAL

II. MARCO JURÍDICO

A) NORMATIVIDAD FEDERAL APLICABLE

B) NORMATIVIDAD ESTATAL APLICABLE

III. DISPOSICIONES GENERALES PARA OPERAR EL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL (FISM).

A) DESTINO DE LOS RECURSOS DEL FISM

B) INTEGRACIÓN Y DISTRIBUCIÓN FINANCIERA DEL "FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL" (FAISM), ESTADO - MUNICIPIO

C) OTROS EGRESOS COMPLEMENTARIOS AUTORIZADOS

D) DE LOS RECURSOS DEL FISM PARA EL PROGRAMA DE DESARROLLO INSTITUCIONAL MUNICIPAL

IV. IMPORTANCIA DE LA CULTURA ORGANIZACIONAL EN LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS DEL ÁMBITO MUNICIPAL

V. PROGRAMA DE DESARROLLO INSTITUCIONAL MUNICIPAL (PRODIM)

VI. ENFOQUE EN LOS MUNICIPIOS DE CUERNAVACA Y JIUTEPEC, MORELOS

1) IDENTIFICACIÓN DE PROCESOS

2) DIAGNÓSTICO

3) DESCRIPCIÓN

4) REDISEÑO

5) IMPLANTACIÓN DEL PROCESO REDISEÑADO

6) EVALUACIÓN Y MEJORA CONTINUA

I. OBJETIVOS DE LA GUÍA INSTRUMENTAL

- Apoyar y orientar a los municipios de Cuernavaca y Jiutepec, Morelos, en torno al manejo y aplicación de los recursos provenientes del Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM), que es una vertiente del Fondo de Aportaciones a la Infraestructura Social, y que a su vez, deriva del Fondo de Aportaciones Federales del Ramo 33, considerando las características de cada municipio.
- Facilitar la identificación, diagnóstico, descripción y rediseño de los procesos en las Unidades Administrativas.

II. MARCO JURÍDICO

A) NORMATIVIDAD FEDERAL APLICABLE

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (D.O.F. 5 de febrero de 1917) – En particular el artículo 79 y 134.
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (D.O.F. 29 de mayo de 2009)
- Ley de Coordinación Fiscal (D.O.F. 27 de diciembre de 1978)
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (D.O.F. 30 de marzo de 2006)
- Presupuesto de Egresos de la Federación 2014 (D.O.F. 3 de diciembre de 2013)
- Reglas de Operación del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado en el ejercicio fiscal 2014 (D.O.F. 31 de marzo de 2014)
- Acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal 2014, de los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios (D.O.F. 24 de diciembre de 2013)

- Lineamientos generales de operación para la entrega de los recursos del Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios (D.O.F. 21 de enero de 2008)
- Lineamientos para informar sobre el ejercicio, destino y resultados obtenidos con recursos presupuestarios federales transferidos a las entidades federativas, a los municipios y a las demarcaciones territoriales del Distrito Federal (D.O.F. 25 de febrero de 2008)

B) NORMATIVIDAD ESTATAL APLICABLE

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos (Periódico Oficial "Morelos Nuevo" del Estado de Morelos, 4 de agosto de 1965; última reforma publicada el 19 de noviembre de 2003).
- Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos (Periódico Oficial "Tierra y Libertad", 8 de abril de 2003; última reforma el 26 de agosto de 2009).
- Ley de Fiscalización Superior del Estado de Morelos (Periódico Oficial "Tierra y Libertad", 1 de octubre de 2008; última reforma el 25 de agosto de 2012).
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Morelos (Periódico Oficial "Tierra y Libertad", 8 de febrero de 1995; última reforma el 10 de marzo de 2010).
- Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Morelos (24 de octubre de 2007, última reforma el 10 de marzo de 2010).
- Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos, para el Ejercicio Fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2014 (Periódico Oficial "Tierra y Libertad", 20 de diciembre de 2013).
- Acuerdo por el que se da a conocer la distribución de los Recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal entre los Municipios del Estado de Morelos para el Ejercicio Fiscal 2014 (Periódico Oficial "Tierra y Libertad", 27 de enero de 2014).

- Acuerdo por el que se da a conocer la distribución de los Recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, entre los Municipios del Estado de Morelos, para el Ejercicio Fiscal 2014 (Periódico Oficial "Tierra y Libertad", 27 de enero de 2014).

III. DISPOSICIONES GENERALES PARA OPERAR EL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL (FISM).

A) DESTINO DE LOS RECURSOS DEL FISM

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

Los rubros en los cuales se tienen que aplicar los recursos federales del (FAISM) se contemplan en el artículo señalado, que menciona la aplicación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal en aspectos como: Agua potable; Alcantarillado; Drenaje y letrinas; Urbanización; Electrificación rural y de colonias pobres; Infraestructura básica del sector salud y educativo; Mejoramiento de vivienda y Mantenimiento de infraestructura.

Lo anterior, conforme a lo señalado en el catálogo de acciones establecido en los Lineamientos del Fondo que emita la Secretaría de Desarrollo Social.

El FAISM no podrá aplicarse para cubrir otras erogaciones con fines distintos a los que se señalan en los objetivos, puesto que se tipificaría como desviación de recursos y por ende, estarían sujetos a la legislación aplicable en la materia.

B) INTEGRACIÓN Y DISTRIBUCIÓN FINANCIERA DEL "FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL" (FAISM), ESTADO - MUNICIPIO

Respecto al procedimiento que señala la forma en que los estados distribuirán entre los municipios los recursos del fondo; la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) establece que las entidades federativas darán atención a los lineamientos con las variables de rezago social y previo con la Secretaría de Desarrollo Social se calcularán mediante los coeficientes de distribución de los recursos de este fondo para los municipios.

Las entidades deberán calcular las distribuciones del FAISM y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal correspondientes a sus municipios y demarcaciones territoriales; asimismo, deberán publicarlas en sus respectivos órganos oficiales de difusión, a más tardar el 31 de enero del ejercicio fiscal aplicable, así como la fórmula y su respectiva metodología, justificando cada elemento.

C) OTROS EGRESOS COMPLEMENTARIOS AUTORIZADOS

La Ley de Coordinación Fiscal, en su artículo 33, apartado A, fracción II, señala que las entidades, los municipios o demarcaciones territoriales podrán destinar hasta el 3 % de los recursos que les correspondan de este fondo para ser aplicados como gastos indirectos para:

- La verificación y seguimiento de las obras y acciones que se realicen.
- La realización de estudios y la evaluación de proyectos que cumplan con los fines específicos a que se refiere el mismo artículo.

D) DE LOS RECURSOS DEL FISM PARA EL PROGRAMA DE DESARROLLO INSTITUCIONAL MUNICIPAL

La Ley de Coordinación Fiscal, en su artículo 33, apartado A, fracción II, señala que en el caso de los municipios y de las demarcaciones territoriales, éstos podrán disponer de hasta un 2 % del total de recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal que les correspondan para la realización de un *Programa de Desarrollo Institucional Municipal*. El programa señalado debe ser convenido entre el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, el Gobierno de la entidad correspondiente.

Los recursos del programa se podrán utilizar para la elaboración de proyectos, con la finalidad de fortalecer las capacidades de gestión del municipio o demarcación territorial, de acuerdo con lo señalado en el catálogo de acciones establecido en los Lineamientos del Fondo que emita la Secretaría de Desarrollo Social.

IV. IMPORTANCIA DE LA CULTURA ORGANIZACIONAL EN LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS DEL ÁMBITO MUNICIPAL

Una dinámica de gestión pública gubernamental en el ámbito municipal debe estar acompañada de una cultura organizacional *ad-hoc*, con objeto de garantizar la seguridad y el desempeño de las funciones sustantivas y complementarias que lleva a cabo un determinado equipo de trabajo en torno a un proceso de gestión específico.

Para garantizar una adecuada prestación de servicios públicos hacia la ciudadanía del orden municipal, es fundamental que las instituciones públicas cuenten con procesos efectivos para la gestión de los recursos, mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, dichos elementos son llevados a cabo por un conjunto de personas que cumplen una función específica, se forman equipos de trabajo que colaboran y se coordinan para la generación de proyectos que coadyuven al cumplimiento de objetivos, metas, misión y visión de la organización.

La implantación de un modelo de cultura organizacional en las instituciones públicas es más efectivo en aquellas que se funcionan como comunidades colaborativas y no como meras estructuras formales burocráticas, tal y como lo señala el siguiente cuadro comparativo:

LAS ORGANIZACIONES COMO ESTRUCTURAS FORMALES BUROCRÁTICAS	LAS ORGANIZACIONES COMO COMUNIDADES COLABORATIVAS
Trabajo aislado, privado e individualista, sin ámbitos comunes para compartir experiencias profesionales.	Relaciones comunitarias y sentido de trabajo en comunidad. La actividad profesional es vista como tarea colectiva, en cooperación e interdependencia mutua
Los profesionales son vistos como técnicos, gestores «eficientes» de prescripciones externas.	El profesional se considera un agente de desarrollo y cambio, y se reconoce su autonomía y profesionalidad.
Los profesionales no están implicados en la toma de decisiones. Su papel es instrumental. Procedimientos formales rigen las relaciones	Toma de decisiones compartidas. Invierten tiempo y espacios de diálogo comprometidos en la mejora de la actividad asumida.
La responsabilidad de funciones está asignada jerárquicamente, con distribución funcional de tareas.	Los líderes/directivos promueven la colegialidad y el apoyo para el desarrollo profesional.

Fuente: Bolívar, A (2004). *"El centro como unidad básica de acción educativa y mejora"*. A: Moreno, J.M. (coord.): *Organización y gestión de centros educativos*. Madrid: UNED, pp. 95-120.

La organización como comunidades colaborativas da la pauta para la generación de una cultura en las instituciones con la participación de los equipos de trabajo,

para que éstos funcionen de una manera adecuada, es indispensable que se propicie una mejora en las aptitudes y actitudes en el personal, además de mejorar las condiciones del entorno en el que se encuentra inmerso, es en este aspecto donde se contempla la importancia de la cultura en el ámbito organizacional.

La cultura organizacional "…es un patrón de supuestos básicos que un grupo ha inventado, descubierto o desarrollado para aprender a hacer frente a sus problemas de adaptación interna y externa, que se representa en un sistema de valores compartidos que definen las normas, comportamientos y actitudes, que guían a los empleados en la organización" (Pfister, 2009). También podría entenderse como un "sistema de significado compartido sostenido por sus miembros, que distingue una organización de otras organizaciones" (Schein, 2010).

En el ámbito de las instituciones públicas, la cultura organizacional juega un papel crucial. No sólo es indispensable que el personal cumpla con el ejercicio de sus funciones de acuerdo a una normatividad, sino que es necesario que, contemplando las actitudes, comportamientos y valores, exista un proceso de integración a un equipo de trabajo, además de la adaptación al entorno de la organización y al cambio. Una cultura organizacional en el ámbito de las instituciones públicas tendría las siguientes funciones:

- Definición de un adecuado código de ética para el personal en las instituciones.
- Definición de las actitudes del personal en un equipo de trabajo.
- Un ambiente de respeto a los ciudadanos a quienes se le brindan los servicios.
- Adaptación a un entorno o ambiente laboral.
- Motivación al personal para un mejor desempeño de sus funciones.
- Identidad que permitiría distinguir al personal de la institución respecto al de otras organizaciones.

- Promoción de un ambiente de participación, colaboración y coordinación.

Algunas de las características que caracterizan la esencia de la cultura en una organización (Robins & Judge, 2009) son:

1. *Innovación y aceptación del riesgo.* Grado en que se estimula a los empleados para que sean innovadores y corran riesgos.
2. *Atención al detalle.* Grado en que se espera que los empleados muestren precisión, análisis y atención por los detalles.
3. *Orientación a los resultados.* Grado en que la administración se centra en los resultados o eventos, en lugar de las técnicas y procesos usados para lograrlos.
4. *Orientación a la gente.* Grado en que las decisiones de la dirección toman en cuenta el efecto de los resultados sobre las personas de la organización.
5. *Orientación a los equipos.* Grado en que las actividades del trabajo están organizadas por equipos en lugar de individuos.
6. *Agresividad.* Grado en que las personas son agresivas y competitivas en lugar de buscar lo fácil.
7. *Estabilidad.* Grado en que las actividades organizacionales hacen énfasis en mantener el *statu quo* en contraste con el crecimiento.

Las nuevas corrientes de pensamiento recomiendan que la administrar en el ámbito de lo público gubernamental se vuelve un proceso en donde el personal involucrado está inmerso en un proceso de cambio, de ahí la importancia que tenga conocimiento acerca de lo que está pasando con el mercado globalizado, los efectos generados por las nuevas tecnologías, así como la comprensión de diversas técnicas de gestión, dichos aspectos les permitirían generar sus propias innovaciones de acuerdo a realidades concretas de su ámbito y cuya dinámica de procesos de gestión obtenga los resultados planeados en equipos de trabajo expresos.

Cuando una institución pública cuenta con personal capacitado y una adecuada cultura organizacional, los esfuerzos se dirigen a generar nuevas formas de

trabajo cuyas expectativas se relacionen con la adaptación e innovación en torno a la dinámica de gestión de procesos que llevan a cabo y que les permitan una adaptación idónea a los cambios generados así como de las diversas necesidades y demandas de los ciudadanos.

Para efectos del ámbito municipal, se considera necesario que los miembros de la organización establezcan bases, políticas y lineamientos propios, que contengan responsabilidades y permitan la rapidez en el desempeño de actividades propias del proceso que se haya determinado para que los resultados cumplan con los objetivos de alto impacto a la población ciudadana que los demanda, para ello se considera pertinente:

1. Diseñar una estructura organizacional propia para el desempeño expedito y transparente de las actividades encomendadas y el resultado óptimo de su gestión.
2. Construir una experiencia laboral en todos y cada uno de los municipios del país.
3. Generar e implantar un modelo de cultura organizacional del gobierno municipal orientado a resultados y centrado en el ciudadano.
4. Establecer equipos de trabajo de esta nueva estructura organizacional para que actúen como ojos y oídos de la autoridad, con objeto que sean capaces de sensibilizar a la población ciudadana que demanda servicios básicos en lo rural, regional, metropolitano, etc. y en su caso, los incorporen al proceso de gestión como parte del proceso, para legitimar la acción de gobierno municipal y supervise el uso de los recursos en forma transparente y no desvíos de ello para otra cosa. Esto va aunado a que el equipo de trabajo se involucre emocionalmente en las funciones sustantivas y genere valores al interior del equipo y de la propia institución gubernamental.

V. PROGRAMA DE DESARROLLO INSTITUCIONAL MUNICIPAL (PRODIM)

El PRODIM tiene como objetivo:

- **Mejorar las capacidades institucionales y de gestión de los gobiernos locales**, de tal forma que los mismos sean cada vez más independientes y dispongan de mayor flexibilidad en el combate a la pobreza.
- **Generar sinergias con otros programas federales** orientados a combatir la pobreza, con la finalidad de potenciar los recursos que destinan las administraciones locales en este rubro.

Para el fortalecimiento del desarrollo municipal, los recursos de este programa se deben de gastar en los rubros de gasto señalados en el catálogo del FAIS:

Gestión	• Actualización de catastro municipal. • Consultoría e investigación especializada en el fortalecimiento de la gestión institucional municipal. • Coordinación interinstitucional.
Marco jurídico	• Creación y actualización del Plan Municipal de Desarrollo / Plan Municipal de Ordenamiento Territorial / Programa Municipal de Protección Civil.
Participación	• Promoción de participación ciudadana.
Operativa	• Acondicionamiento de espacios físicos. • Adquisición de software y hardware.
Organizacional	• Adquisición y creación de sistemas de información. • Cursos de capacitación y actualización (no incluye estudios universitarios y de posgrado).
Catastro	• Actualización del padrón de contribuyentes y/o tarifas.

VI. ENFOQUE EN LOS MUNICIPIOS DE CUERNAVACA Y JIUTEPEC, MORELOS

Misión

Administrar los recursos públicos con responsabilidad, honestidad, transparencia, eficiencia y eficacia, para brindar servicios públicos con calidad y calidez, realizar obras competitivas y contribuir al desarrollo sustentable en un marco de gobernabilidad, cercanía social y participación democrática, que agregue valor a la ciudadanía de los municipios de Cuernavaca y Jiutepec, Morelos.

Visión

Hacer que estos municipios cuenten con identidad, sean prósperos, solidarios, incluyentes, competitivos, hospitalarios, abiertos al mundo, y con mejores oportunidades para sus habitantes.

VII. METODOLOGÍA

Pasos a seguir para la identificación, diagnóstico, descripción y rediseño de procesos:

1. Identificación
2. Diagnóstico
3. Descripción y análisis
4. Rediseño
5. Implantación
6. Evaluación

1) IDENTIFICACIÓN DE PROCESOS

En los municipios de Cuernavaca y Jiutepec, Morelos, podemos detectar varios tipos de procesos: los de Apoyo, Sustantivos y los de Alto Impacto, sus características son las siguientes:

- *De apoyo:* Son aquellos que están enfocados a la gestión de los recursos institucionales y que sirven como soporte al desarrollo y operación administrativa.
- *Sustantivos:* Son aquellos que se derivan de la misión y objetivos estratégicos de los municipios de Cuernavaca y Jiutepec, Morelos.
- *Alto Impacto o críticos:* Son aquellos que, además de ser sustantivos, impactan a la población en general por los servicios que prestan.

En esta primera etapa de identificación, las unidades administrativas deberán conformar equipos de trabajo, integrados por un máximo de seis personas por proceso, incorporando personal de mando y operativo, los cuales deberán conocer perfectamente cada una de sus áreas.

El equipo de trabajo establecerá la forma en que se organizará, y las reglas de cómo operar; por ejemplo:

- Nombrar un “Líder” de equipo (permanente o por tiempo estimado).
- Determinar los tiempos para realizar los trabajos.
- Las reuniones serán los días ___ de las___ (hora de inicio) a las ____ (hora de finalización).
- Habrá un descanso de 10 minutos, cada dos horas de trabajo.
- Se dará tolerancia de 15 minutos antes de cada sesión.
- Decisión por consenso: Resulta de discutir, evaluar, obtener información, debatir, organizar y establecer prioridades.

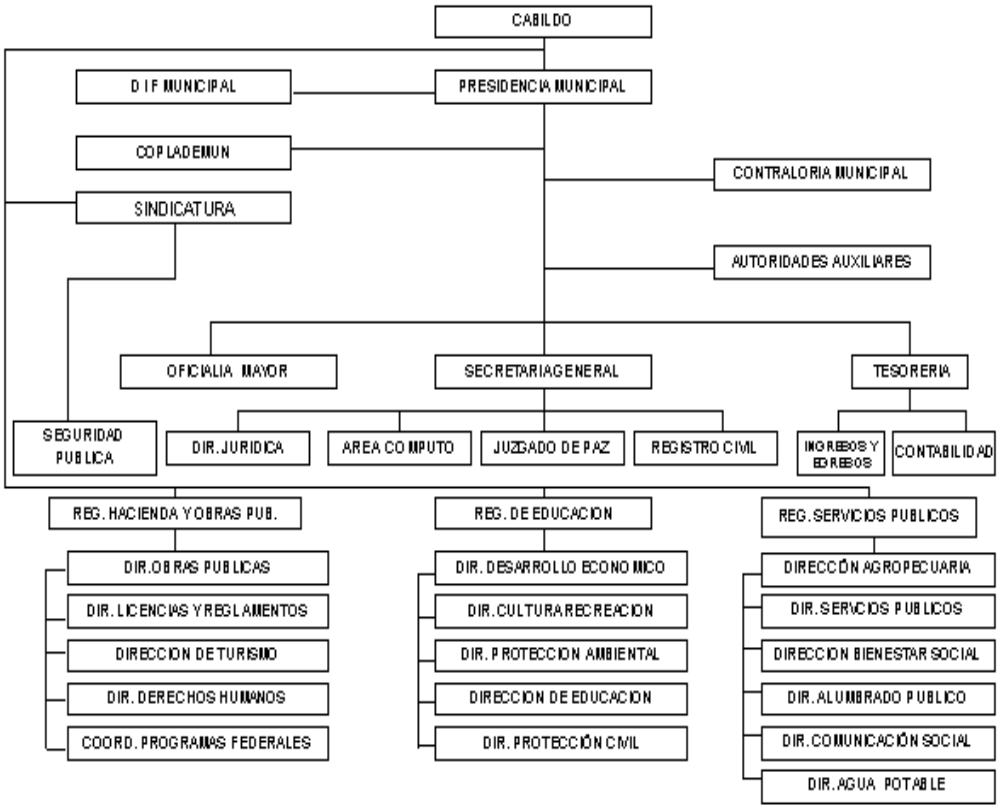
Cabe destacar que los procesos institucionales deberán reflejar los objetivos de los municipios de Cuernavaca y Jiutepec, Morelos.

En esta etapa es necesario definir al proceso como el conjunto de actividades que transforman o convierten uno o más insumos en resultados que proporcionan valor a quien utiliza, aplica o demanda dichos resultados.

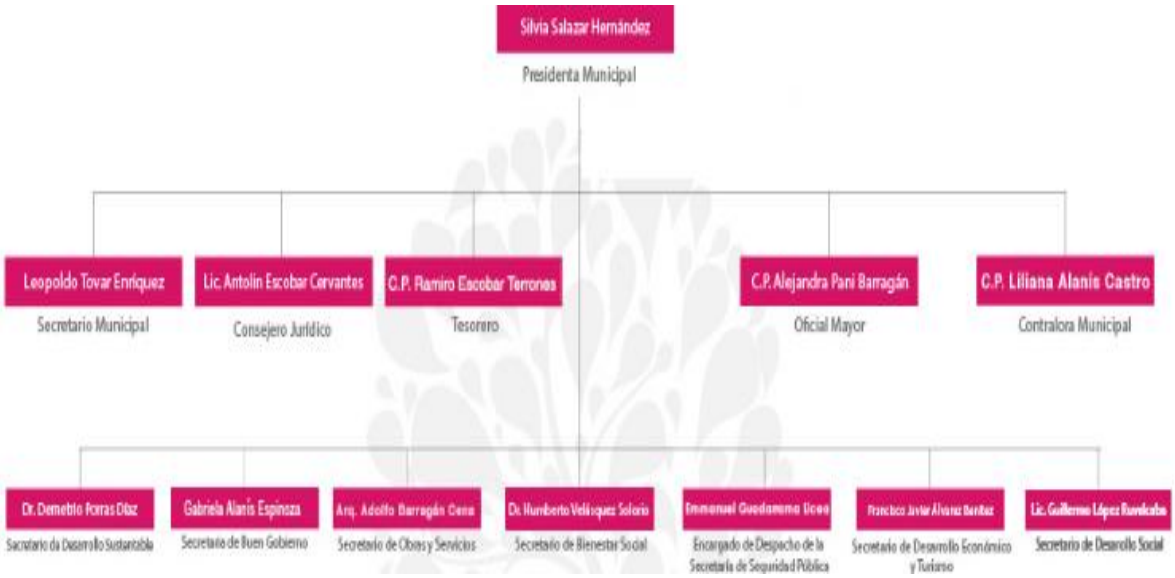
El equipo de trabajo debe:

- Conocer la estructura de general del ayuntamiento y cómo está organizada la unidad administrativa, dueña del proceso en que participa.
- Describir las principales actividades de la unidad administrativa en la que está adscrito y cómo se relacionan.
- Conocer al usuario-cliente que solicita un producto o servicio dentro del proceso.
- Conocer el servicio que presta la unidad administrativa.
- Describir la estructura orgánica de la unidad administrativa y dónde inician y terminan las actividades del proceso.
- Definir en consenso los cambios prioritarios al proceso, principalmente en lo concerniente a la integralidad de funciones y resultados de mayor impacto a la ciudadanía.

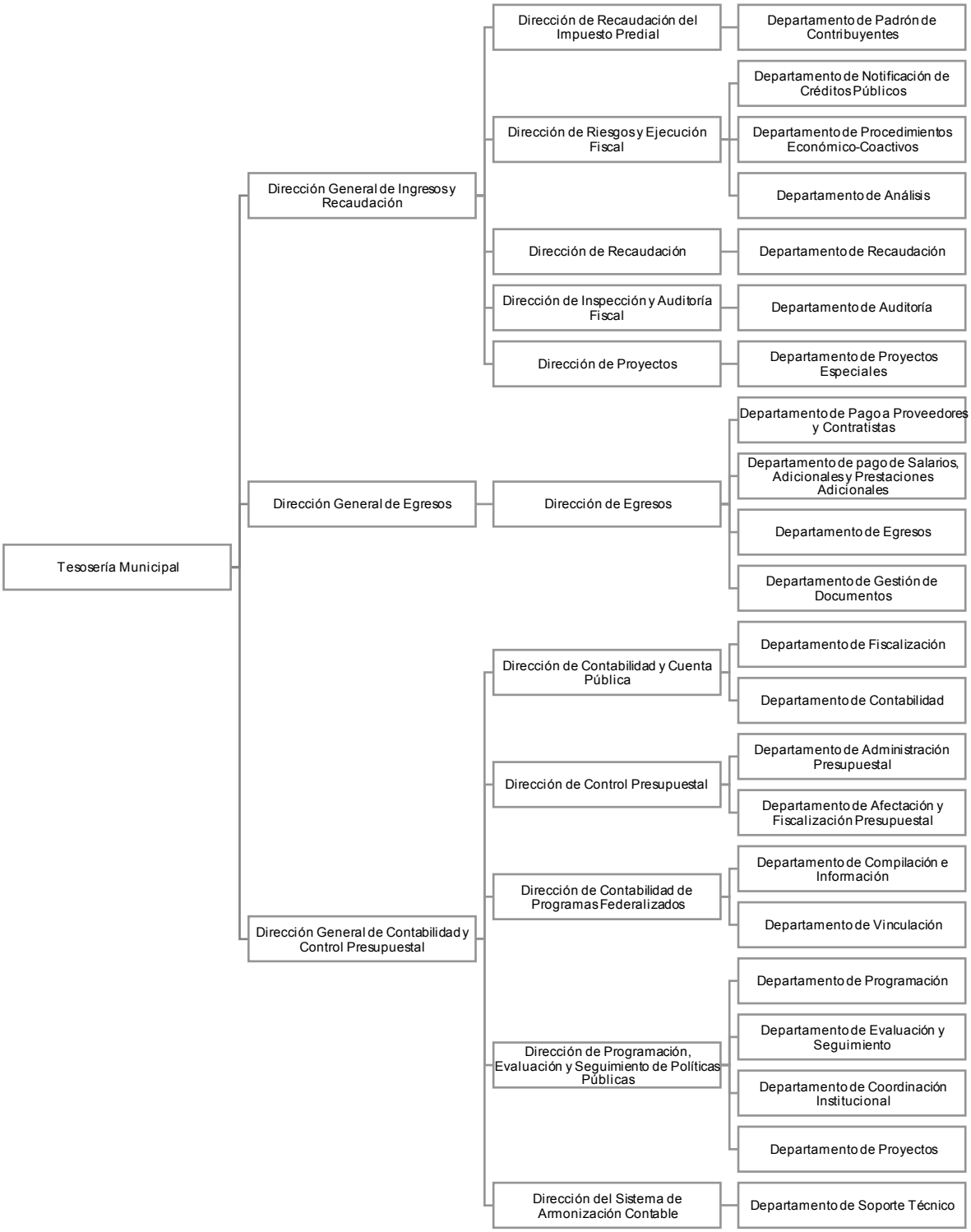
ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL AYUNTAMIENTO DE CUERNAVACA MORELOS



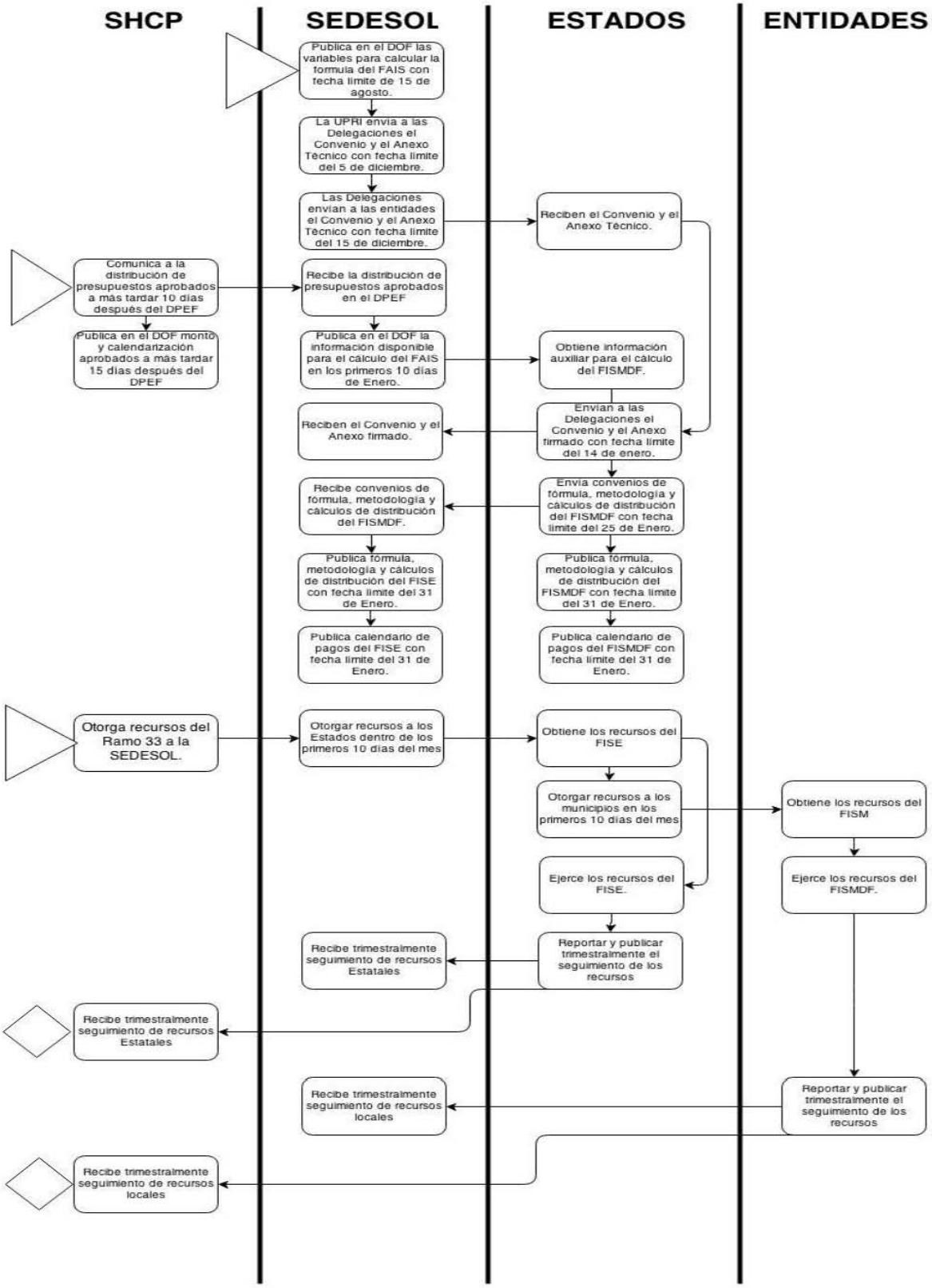
ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DE JIUTEPEC



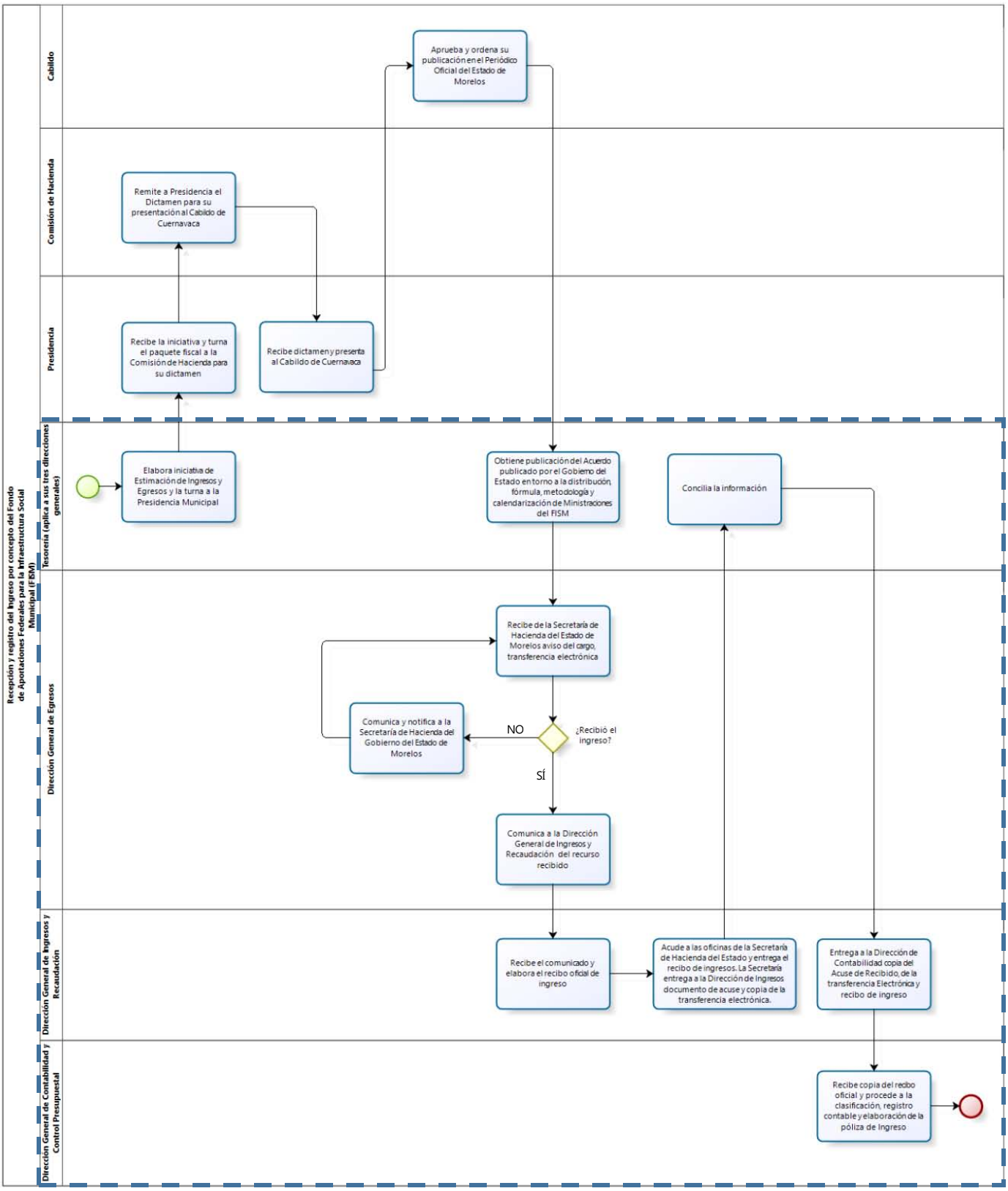
IDENTIFICACIÓN DE LA ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA



PANORAMA GENERAL DE LOS PROCESOS EN LA ASIGNACIÓN DEL FISM



FLUJOGRAMA DE LA RECEPCIÓN Y REGISTRO DEL INGRESO POR CONCEPTO DEL FISM



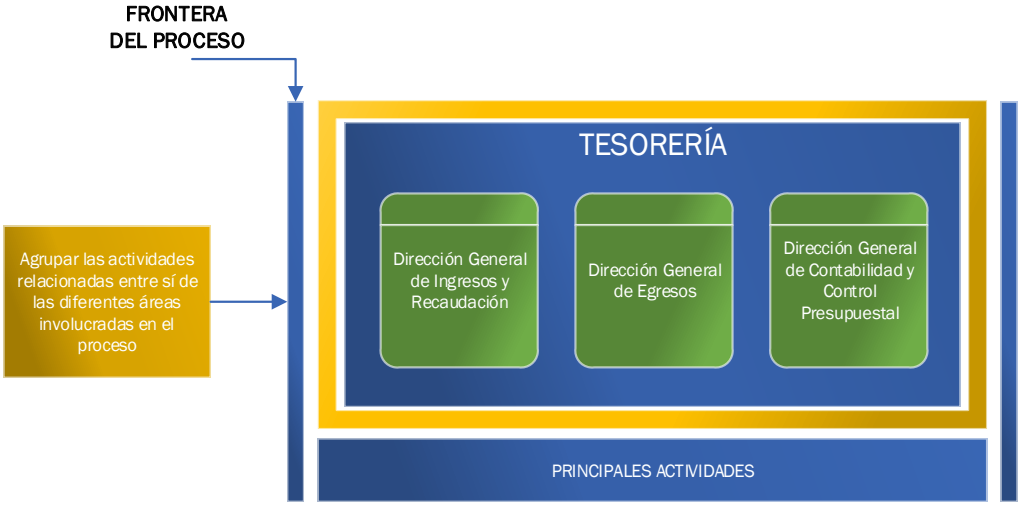
Flujo del proceso: Es el recorrido de actividades que realiza un producto o servicio dentro de una estructura orgánica, el cual se transforma cuando se le agrega valor. En este caso el flujo del proceso es amplio en cuanto a la forma de allegarse de recursos; sin embargo, sí se puede analizar de forma breve, en cuanto a la recepción y registro de acuerdo al flujograma mostrado.

Ejemplo:

DIVISIÓN MODULAR DEL PROCESO

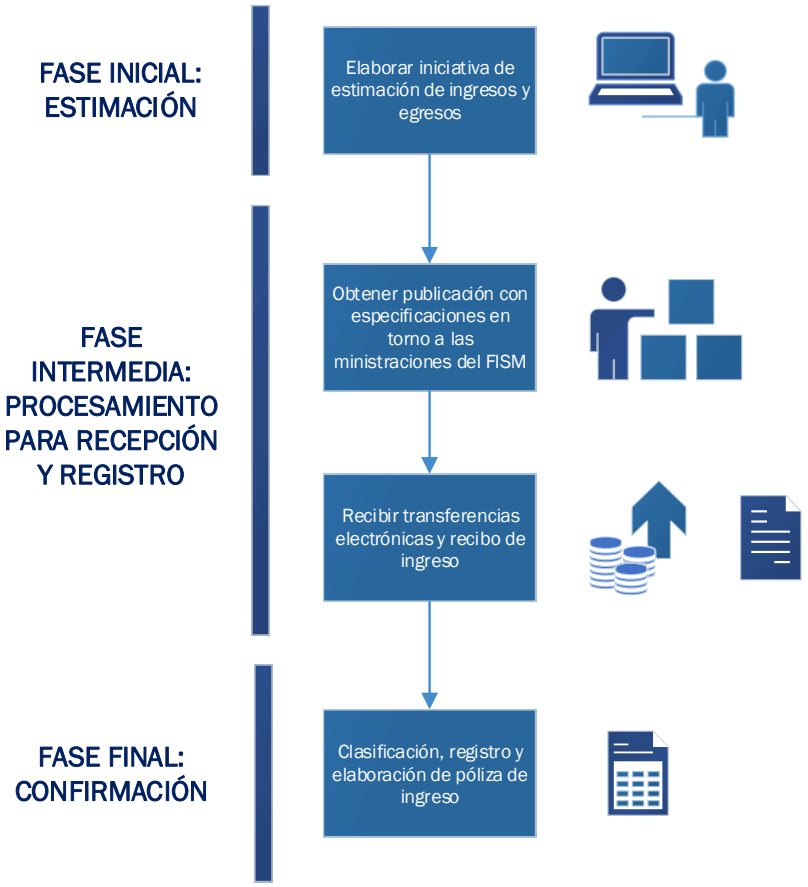
El equipo de trabajo ya identificó y describió las principales actividades del flujo del proceso, así como los productos o servicios a los que se les fue agregando valor. Ahora, es necesario que las actividades sean alineadas de forma modular. En el flujograma mostrado, se muestra enmarcado en una línea punteada la parte que le interesa propiamente al ámbito de la Tesorería.

En este sentido, la división modular del proceso sería la siguiente:



DEFINIR LA SITUACIÓN GENERAL DEL PROCESO ACTUAL

Una vez que se identificó el flujo y las principales funciones y actividades del proceso actual que son similares entre sí, se procede a mapearlo en forma horizontal por componente o módulo; por ejemplo:



Hasta aquí se tiene la identificación del proceso actual. En caso de que se cuente con procesos sin haberse identificado de esta forma, se debe desarrollar la metodología propuesta.

2) DIAGNÓSTICO

Habiéndose identificado al proceso y sus principales actividades, en este apartado se procederá a *focalizar el flujo del proceso* para su diagnóstico.

Es conveniente verificar nuevamente el recorrido que enfrenta un servicio dentro de la estructura orgánica; por ejemplo, para que efectivamente se recibieran los

ingresos y transferencias, tuvieron que haberse llevado a cabo las actividades anteriores por una o varias áreas administrativas para su trámite correspondiente. En este flujo, se podría decir que después de haber hecho una estimación se recibió un ingreso, lo cual agregó valor.

Una vez que se conoce el flujo del proceso actual, se identifican los puntos primarios de decisión en el cual, el equipo de trabajo deberá analizar las principales problemáticas dentro del proceso, respondiendo las siguientes interrogantes:

- ¿Existen más procesos interrelacionados en el proceso actual?
- ¿Cómo se relacionan entre sí?
- ¿Dónde y cuándo empieza y termina el proceso?
- ¿Cuánto contribuye cada proceso a las metas de la organización o en qué medida son perjudiciales?
- ¿Qué personas toman parte en cada proceso?
- ¿Qué recursos se necesitan para cada proceso?
- ¿Qué procesos agregan valor a los servicios del municipio y cuáles subprocesos son importantes para la estrategia de la organización?
- ¿Qué procesos son puramente internos y cuáles son puramente externos?
- ¿Qué área es considerada dueña del proceso?
- ¿La normatividad que se aplica es excesiva?
- ¿Falta normatividad o controles internos?
- ¿Requiere simplificar el procedimiento?

Contestadas las preguntas anteriores, si la unidad administrativa cuenta con varios procesos, deberá elaborar una matriz para evaluarlos. El equipo de trabajo analizará cuál es la situación general de los procesos y su principal problemática, como en el siguiente ejemplo:

No.	PROCESO	SITUACION GENERAL	PRINCIPAL PROBLEMÁTICA
1	Si el monto del recurso depositado fue correcto, se le comunica a la Dirección de Ingresos y Recaudación acercad del depósito efectuado.	Fase: Intermedia. Proceso: Recepción y registro.	Retardo en la comunicación para confirmar verificación del depósito.
2	Elabora la Tesorería la Iniciativa Estimación de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Ejercicio de que se trate, en la cual queda comprendida los ingresos que se recibirán por concepto del FISM, que es turnada a la presidencia municipal.	Fase: Inicial. Proceso: Estimación.	- - -

SELECCIONAR LOS PROCESOS CRÍTICOS PARA DARLES INTEGRALIDAD Y CONGRUENCIA

El equipo de trabajo ya cuenta con la situación general de los procesos y su principal problemática, por lo que procederá a realizar la evaluación de los procesos críticos y de alto impacto, utilizando los siguientes criterios, a los cuales les otorgará una calificación en escala del 1 al 10, y el proceso que obtenga la calificación más alta, al final será el que se rediseñe primero:

- **Visibilidad:** Grado de percepción y beneficio del ciudadano.
- **Productividad:** Impacto en los indicadores de Gestión y de Gestión de Servicios.
- **Oportunidad:** Potencial de mejora con base en mejores prácticas.
- **Factibilidad:** Capacidad y posibilidad de mejora mediante cambios importantes en la organización y en la optimización de recursos humanos.
- **Multiplicidad:** Capacidad de reproducir el rediseño en el entorno global del proceso y otras áreas.

- **Legitimidad:** Capacidad de posicionar el servicio como grado de satisfacción ciudadana.

MATRIZ

PROCESOS DETECTADOS	VIS.	PROD.		OPORT.	FACT.	MULT.	LEG.	TOTAL
		*G	GS					
1.-	10	10	10	10	10	10	10	70
2.-	10	10	10	9	6	10	10	65

Lo anterior, permite la selección de procesos en una organización, así como detectar cuáles tienen factores críticos y si son susceptibles de rediseño inmediato a corto o a mediano plazo.

Con base en ello, el equipo de trabajo establece el orden de las acciones que se efectuarán en los procesos seleccionados que hayan obtenido la más alta puntuación, definiendo lo siguiente:

a) Alcance del proceso actual.
b) Estimar mejoras potenciales al proceso.
c) Estimar beneficios potenciales.
d) Determinar procesos susceptibles de rediseño.

A) ALCANCE DEL PROCESO ACTUAL

Se debe visualizar el alcance del proceso actual, a cuántos usuarios beneficia, el costo del proceso, y si éste responde a los requerimientos actuales.

Ejemplo:

Proceso: _____

Alcance/ No. de usuarios	Costo/Beneficio	Regionalización	Innovación Gubernamental
4 millones en el 2002. 12 millones en el 2006. 38 millones en el 2025.	Costo: 8 MD Beneficio: 35 MD	Local	100% Seguridad documental Imagen mundial Transparencia y discrecionalidad Incorporación del municipio a servicios de calidad

B) y C) ESTIMACIÓN DE MEJORAS Y BENEFICIOS POTENCIALES

Una vez visualizado el alcance del proceso actual, si es necesario se le podrán hacer ajustes a través de mejoras y beneficios potenciales.

Ejemplo:

Proceso: _____

MEJORAS POTENCIALES	BENEFICIOS POTENCIALES
– Automatización del proceso. – Producción de documentos en línea, digitalización de documentos, administración de la base de datos en general. – Outsourcing de recursos humanos e informáticos.	– Transparencia y eliminación de discrecionalidad. – Disminución de tiempo de trámite. – Cumplimiento de normas internacionales. – Ahorro en utilización de espacio para archivos de documentos.

D) DETERMINAR LOS PROCESOS SUSCEPTIBLES DE DISEÑO

Hasta aquí se identificó y diagnosticó el proceso actual, se conoce su alcance, sus mejoras y beneficios potenciales, pero aún no se ha rediseñado. De acuerdo con lo anterior, el equipo de trabajo deberá describir el proceso actual, y si es

necesario rediseñarlo, para decidir, junto con la alta dirección, las dimensiones de uno nuevo.

3) DESCRIPCIÓN

DESCRIPCIÓN DEL PROCESO ACTUAL

Para la descripción y posterior rediseño del proceso actual, el equipo de trabajo debe:

a) Definir y validar los componentes del proceso actual

Hay que destacar que el proceso actual aún no ha sufrido modificación alguna, solo se le hicieron algunas mejoras y beneficios potenciales que no afectan el proceso.

b) Definir grupos básicos de interés y atributos de satisfacción

Después de validar los componentes del proceso actual y sus principales actividades, es necesario definir sus grupos básicos de interés y atributos de satisfacción, para conocerlo a detalle.

Ejemplo:

Proceso: Recepción y registro del ingreso por concepto del Fondo de Aportaciones Federales para la Infraestructura Social Municipal (FISM)

GRUPOS BÁSICOS DE INTERÉS	ATRIBUTOS DE SATISFACCIÓN
USUARIOS – Clientes solicitantes del servicio. – Clientes económicos. – Clientes internos.	Eliminación de la discrecionalidad y de la posible corrupción.
EMPLEADOS – Personal operativo.	Capacitación y adiestramiento en el uso de la tecnología.
AUTORIDADES – Tesorero Municipal. – Dirección General de Ingreso y Recaudación. – Dirección General de Recaudación. – Dirección de Contabilidad y Control Presupuestal.	Consolidación de constancias con alto grado de confiabilidad.

C) Describir actividades, responsables y requerimientos de información

Una vez validados los componentes del proceso actual, definidos los grupos básicos de interés y sus atributos de satisfacción, se describirán las actividades y responsables por componentes o subproceso, ya que en ellos se detecta la problemática organizacional.

Ejemplo:

Proceso: Recepción y registro del ingreso por concepto del Fondo de Aportaciones Federales para la Infraestructura Social Municipal (FISM)

SUBPROCESO REQUERIMIENTOS	ACTIVIDADES	RESPONSABLES
VERIFICAR RECEPCIÓN DEL MONTO	Verifica que el depósito realizado por la Secretaría de Hacienda del Gobierno de Morelos efectivamente se haya realizado en la cuenta bancaria establecida para ello, y que sea por el monto comunicado. En caso de que el Ingreso no se haya recibido, se comunica a la Secretaría de Finanzas y Administración (SFA) a efecto de gestionar dicho recurso o realizar las aclaraciones correspondientes.	Dirección de Egresos

d) Realizar medición inicial de indicadores clave de desempeño y satisfacción

Ejemplo:

Proceso: Recepción y registro del Ingreso por concepto del Fondo de Aportaciones Federales para la Infraestructura Social Municipal (FAISM).

SUBPROCESO	INDICADORES

e) Determinar problemas y causas raíz

Hasta aquí se conoce el funcionamiento del proceso a nivel componente, ahora se detectarán los problemas y las causas raíz de la problemática.

Ejemplo:

PROCESO:

SUBPROCESO	PROBLEMAS	CAUSA RAÍZ

f) Definir alternativas de solución y mejora inmediata

El equipo de trabajo, una vez que determina cuál es la problemática y la causa raíz, define sus alternativas de solución inmediata.

Ejemplo:

- Implementación de un sistema de estímulos al personal.
- Implementación de un sistema de capacitación al personal.

4) REDISEÑO

Conocida la problemática del proceso actual, ahora el equipo de trabajo definirá con la Alta Dirección si se rediseña el proceso.

Para el rediseño del nuevo proceso, es necesario lo siguiente:

a) Definir prospectiva (Misión y Visión) del proceso

Es el resumen del conjunto de actividades que se desempeñarán en el proceso.

En este apartado se deberá redactar de manera breve y concisa el propósito fundamental del proceso dentro de la organización.

MISIÓN

Es conveniente que la redacción se estructure contestando las siguientes preguntas:

¿Qué se hace?	¿En qué función se hace?	¿Para qué se hace?	¿Para quién se hace?
VERBO ACCIÓN	FUNCIÓN	RESULTADO	USUARIO CLIENTE(S) FINAL (ES)

- ¿Qué se hace?
  Responde a la acción.
- ¿En qué función se hace?
  Responde la función principal donde recae la acción anterior.
- ¿Para qué se hace?
  Se identifica la utilidad de la función del puesto.
- ¿Para quién se hace?
  Se determina de manera general él (los) usuario (s) que se benefician con el desempeño de la función.

Ejemplo:

Dirigir y controlar ***(qué se hace)*** el registro y la recepción de ingresos del Fondo de Aportaciones Federales para la Infraestructura Social Municipal que reciben los ayuntamientos de Cuernavaca y Jiutepec ***(en qué función se hace)*** para asegurar su adecuado aprovechamiento ***(para qué se hace)*** a fin de clasificarlo de manera apropiada, correcta y oportuna para su adecuada administración ***(para quién se hace)***.

VISIÓN

Representa el escenario altamente deseado por la unidad administrativa que se quisiera alcanzar en un periodo de mediano a largo plazo.

Permite establecer el alcance de los esfuerzos por realizar de manera amplia y detallada para que sea lo suficientemente entendible; debe ser positiva y alentadora para que invite al desafío y la superación.

Para definir la Visión deben de cumplirse los siguientes pasos:

a. ¿Qué y cómo queremos ser?

   Es la más alta aspiración de la unidad administrativa en el corto y mediano plazo respecto al proceso.

b. ¿Qué deseamos lograr?

   Son los cambios que deseamos llevar a cabo.

c. ¿Cómo queremos que nos describan?

   Es la imagen que proyectaremos hacia nuestro entorno.

d. ¿Cuáles son nuestros valores prioritarios?

   Son los fundamentos éticos que guían nuestro quehacer

La Misión y Visión del nuevo proceso deberá contener aspectos de integralidad respecto al enfoque del gobierno municipal, elementales para saber hacia dónde se dirige el proceso y qué se quiere lograr con este cambio, máxime si se trata de impactar a la ciudadanía.

b) Determinar requerimientos

Los requerimientos se encuentran en la descripción del proceso actual:

RECURSOS Y PROYECTOS	HUMANOS	MATERIALES	FINANCIEROS	ORGANIZACIÓN	PROCEDIMIENTO
Implementación de un sistema de estímulos al personal.				A cargo de la Dirección de Recursos Humanos.	Se hace responsable la Dirección de Recursos Humanos.
Implementación de un sistema de capacitación al personal.				A cargo de la Dirección de Recursos Humanos.	Se hace responsable la Dirección de Recursos Humanos.

c) Rediseño conceptual del proceso

Después de determinar los requerimientos del proceso actual, sabemos cuáles son nuestros recursos y proyectos para rediseñar nuestro proceso.

5) IMPLANTACIÓN DEL PROCESO REDISEÑADO

PLAN GENERAL DE IMPLANTACIÓN

Una vez rediseñado el proceso, se procede a hacer un Plan General de Implantación, en el que se describen los proyectos y fases:

PROYECTOS	FASE 1 AGOSTO-DICIEMBRE DE 2014	FASE 2 ENERO-JUNIO DE 2014	FASE 3 JULIO-DICIEMBRE DE 2014
Implementación de un sistema de estímulos al personal.			
Implementación de un sistema de capacitación al personal.			

Plan detallado de implantación

Cuando se tiene el Plan General de Implantación y fue aprobado por la Alta Dirección, se procede a elaborar un Plan Detallado de Implantación, el cual deberá contener lo siguiente:

Ejemplo:

UNIDAD:

FECHA:

Proyecto: Implementación de un sistema de estímulos al personal	**Coordinador:** Director de Recursos Humanos
Alcance: Elevar la eficiencia, la calidad en la productividad y el servicio de atención al solicitante, asegurando la transparencia en el proceso con el riguroso apego a las normas de expedición de documentos, para abatir la corrupción existente.	
AVANCE POR ACTIVIDAD	

ACTIVIDAD	PRODUCTO	% DE AVANCE									
A:											
B:											
C:											

6) EVALUACIÓN Y MEJORA CONTINUA

Para la evaluación de los procesos se pueden plantear múltiples herramientas y mecanismos de actuación, entre los cuales se aconseja el de Mejora Continua, el cual busca de forma reiterada las causas de los errores y desviaciones en los resultados de los procesos rediseñados.

La mejora continua implica entender y trabajar en los procesos rediseñados, los cuales deben ser mejorados sobre la base de:

1. Compromiso de mejora constante.
2. Establecimiento de objetivos.
3. Establecimiento de mecanismos de medición.
4. Verificación de resultados.
5. Aplicación de medidas correctivas o preventivas, de acuerdo con los resultados obtenidos, etc.

La mejora de los procesos significa optimizar la efectividad y la eficiencia, mejorando también los controles, reforzando los mecanismos internos para responder a las configuraciones y las demandas de nuevos y futuros usuarios.

Lo anterior, es un reto para las unidades administrativas de los municipios de Cuernavaca y Jiutepec, que aún no cuentan con esta herramienta administrativa.

Para mejorar los procesos, se debe considerar lo siguiente:

1. Analizar permanentemente los flujos del proceso rediseñado.
2. Fijar objetivos de satisfacción del usuario, para conducir la ejecución de los procesos.
3. Desarrollar las actividades de mejora entre los protagonistas del proceso.
4. Responsabilidad e involucramiento de los actores del proceso.

Además, el equipo de trabajo debe saber si la información permite dar cumplimiento a los objetivos de la organización, para lo cual es necesario establecer una secuencia de pasos con objeto de lograr la Mejora Continua:

1. Definir el problema o la desviación detectada sobre los indicadores y objetivos del proceso rediseñado.
2. Comparar las metas establecidas por la Alta Dirección con los resultados obtenidos en los indicadores.
3. Identificar las causas que originan el problema para determinar cuál es la más relevante, establecer posibles soluciones y tomar la opción más adecuada por medio del análisis de los datos obtenidos.
4. Establecer planes de acción e implementar la mejora.
5. Establecer controles internos en la mejora del proceso, efectuando los ajustes necesarios por medio de un monitoreo constante.
6. Revisar que las acciones vayan de acuerdo con la normatividad establecida.

Para tener una base sólida de análisis y monitoreo, se debe recurrir a las Herramientas de Mejora, las cuales serán seleccionadas de acuerdo con la naturaleza del problema y con la etapa del proceso en la que se ubique.

Ejemplo:

1. Definir el problema o la desviación detectada sobre los indicadores y objetivos del proceso rediseñado.

PROCESO	OBJETIVOS DEL PROCESO	INDICADORES

2. Comparar las metas establecidas por la Alta Dirección con los resultados obtenidos en los indicadores:

PROCESO	METAS ESTABLECIDAS POR LA ALTA DIRECCIÓN	INDICADORES

2. Identificar las causas que originan el problema para determinar cuál es la más relevante, establecer posibles soluciones y tomar la opción más adecuada por medio del análisis de los datos obtenidos:
3.

PROCESO: _____

SUBPROCESO	PROBLEMAS	CAUSA RAÍZ

PROCESO: _____

SUBPROCESO	ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN

4. Establecer planes de acción e implementar la mejora

PROCESO: _____

SUBPROCESO	METAS A FIN DE AÑO	METAS PERMANENTES

5. Establecer controles internos en la mejora del proceso, efectuando los ajustes necesarios por medio de un monitoreo constante.

PROCESO: _____

SUBPROCESO	CONTROLES INTERNOS

La Mejora Continua significa mejorar los estándares establecidos por la alta dirección y su trabajo constante en procurar que se observen los nuevos estándares; se logra cuando el personal trabaja para estándares más altos, por tal motivo, cuando se efectúan mejoras en los procesos, éstas a la larga, conducirán a mejorar la calidad y la productividad, evitando así la preocupación por los resultados.

Puede decirse que el punto de partida para la mejora continua, es el reconocimiento de que no se está conforme con los resultados obtenidos en el proceso rediseñado, por lo que el mejoramiento gana más terreno cuando se resuelve un problema; sin embargo, para consolidar el nuevo nivel de mejora, éste debe ser estandarizado, bien sea en un procedimiento, instrucción de trabajo o en los niveles de desempeño.

Logrado lo anterior, se debe llenar el Reporte Ejecutivo, el cual muestra el diagnóstico, principales acciones y medidas, responsables y fechas compromiso.

- Diseño de formulario para la encuesta de satisfacción de usuarios – clientes.
- Medición del impacto del servicio proporcionado a la ciudadanía.
- Rediseño, en su caso, de políticas públicas.
- Rediseño, en su caso, de la instrumentación metodológica.

REPORTE EJECUTIVO

UNIDAD ADMINISTRATIVA: _____

PROCESO: _____ RESPONSABLE DEL PROCESO: _____HOJA ____ DE ____

DIAGNÓSTICO

PROBLEMÁTICA NORMATIVA: **CAUSAS:**	**METAS:**

PRINCIPALES ACCIONES Y MEDIDAS

ACCIONES Y MEDIDAS	TRAMITES INCLUIDOS DENTRO DEL PROCESO
	SERVICIOS AL PÚBLICO:

RESPONSABLES **FECHAS COMPROMISO**

NOMBRE (S) Y CARGO (S):		FECHA COMPROMISO:		FIRMA (S):	

BIBLIOGRAFÍA

I. Legislación Consultada

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- La Ley de Coordinación Fiscal.
- Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos
- Ley de Fiscalización Superior de la Federación.
- Ley de Fiscalización Superior del Estado de Morelos.
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.
- Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2014.
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Morelos.
- Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Morelos.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- Ley General de Asentamientos Humanos.
- Ley General de Contabilidad Gubernamental.
- Ley General de Desarrollo Social.
- Ley General de Protección Civil.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

II. Obras Consultadas

- Aguilar Villanueva, L. *(2006), Gobernanza y gestión pública.* México: Fondo de Cultura Económica.
- Albi, E. (1997), *Gestión Pública.* España: Editorial Ariel.
- Arellano, D. (2011), *Gobierno y administración pública municipal. Un panorama de fragilidad institucionalizada.*
- Astudillo Moya, M. (2009), *Conceptos básicos de federalismo fiscal. El caso de México*. UNAM, México.

— Ávalos Aguilar, R. *(2002), Organización y funcionamiento de la administración municipal en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal,* número 64. México.
— Banco Mundial (2007), *Descentralización y entrega de servicios para los pobres*. México.
— Barzelay, M. (1998), *Atravesando la burocracia, una nueva perspectiva de la administración pública*. México, FCE.
— Bluntschli, G. (1876*), Derecho Público Universal*. Madrid: J. Góngora Impresor. Dos tomos. Tomo I.
— Bobbio, N. (1989), *Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la política*. México: Fondo de Cultura económica.
— Bolívar, A (2004). *"El centro como unidad básica de acción educativa y mejora"*. A: Moreno, J.M. (coord.): *Organización y gestión de centros educativos*. Madrid: UNED, pp. 95-120.
— Bozeman, B. (2000), *La gestión pública: su situación actual.* México: FCE, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A. C.
— Broadway, R. (2000), *Recent developments in the economics of federalism,* in Lazar, Harvey (ed.), *Toward a New Mission statement of Canadian Fiscal Federalism*. Canada, Institute of Intergovernmental Relations.
— Cabrero Mendoza, E. (2005), *Acción Pública y desarrollo local*. México: Fondo de Cultura Económica.
— _____ (2003), *Del administrador al gerente público: un análisis de la evolución y cambio de la administración pública, y del perfil de dirigentes de organizaciones gubernamentales*. México: Editorial INAP.
— _____ (1995), *Políticas públicas municipales, una agenda en construcción.* México: Premio Gobierno y Gestión Local, CIDE, Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
— Cabrero Mendoza, E. y Nava Campos, G. (1999), *Gerencia Pública Municipal, conceptos básicos y estudios de caso*. México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.
— Carpizo, J. (1981), *Sistema Federal Mexicano, en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal.* No.3, julio-septiembre.

— Cejudo M., G. (2011), *Una agenda de investigación en Revista Buen Gobierno.* No. 10, enero-junio, México.
— Cogco Calderón, R. (2010), *Un análisis de la política social en México a través de los programas implementados por la Secretaría de Desarrollo Social y su relación con la descentralización de funciones: Una mirada de lo local,* en Iberofórum, Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana, Año V, No. 9, enero-junio de 2010, México.
— Cunill Grau, N. (2010), *Espacios públicos no estatales para mejorar la calidad de las políticas. Una visión sobre América Latina* en Isunza Vera, Ernesto y Olvera, Alberto J. (Coord.), Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil. Participación ciudadana y control social, Porrúa.
— Dery, D. (1984), *Problem definition in policy analysis.* University Press of Kansas.
— Dunn, W. (1994), Public Policy Analysis: An Introduction, EE. UU: University of Pittsburgh.
— Drucker, P. (1999), *Sobre la Profesión del Management.* Barcelona: Traducción de María Isabel Merino. Editorial Apóstrofe.
— Díez, M. (1968), *Derecho Administrativo.* Buenos Aires: Editorial Depalma, Tomo II.
— Fayol, H. (1931), Administration Industrialle et Générale. Paris : Dunod.
— Fraga, G. (1963), *Derecho Administrativo.* México: Editorial Porrúa.
— Guerrero Orozco, O. (2007), *Principios de Administración Pública.* México: UNAM.
— _____ (2003), *Gerencia pública en la globalización*. México; Miguel Ángel Porrúa.
— _____ (1999), *Del Estado Gerencial al estado cívico.* México: UAEM, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública.

— Guido Bertucci and Adriana Alberti (2003), *Globalization and the Role of the State: Challenges and Perspectives; y Dennis A. Rondinelli Promoting National Competitiveness in a Globalizing Economy: The State´s Changing Roles, en*

Dennis A. Rondinelli and Shabbir Cheema, Reinventing Government for the Twenty-First Century. State Capacity in a Globalizing Society, Kumarian Press, United States of America.

— Guzmán Rodríguez, J. (1995), *El federalismo en la Modernización y fortalecimiento de los gobiernos municipales.* México: Instituto de Administración Pública del Estado de Querétaro, A.C.

— Hevia de la Jara, F. (2006), *La Contraloría Social Mexicana: la participación ciudadana para la rendición de cuentas*. México: CIESAS, UV.

— Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República (1998), *El Federalismo Mexicano: elementos para su estudio y análisis*, México: Senado de la República.

— Iracheta Cenecorta, A. (2012), *Metrópolis en crisis, Una propuesta para la zona metropolitana de Puebla-Tlaxcala.* Toluca, Edo. de México: El Colegio Mexiquense.

— _____. (2009), *Políticas públicas para gobernar las metrópolis mexicanas.* México: Colegio de México/Porrúa.

— Lecay, Rosana. *Buen gobierno: El reto de la gobernanza en América Latina*. s.f. (Documento mimeografiado).

— MacRae, D. (1985), Policy Indicators Link between social science and public debate. The University of North Carolina Press.

— Marcou, G., *Descentralización y Democratización del Estado,* (Ponencia ante la Conferencia Internacional). Toluca, Estado de México, 27-30 de julio de 1993 p. 4.

— Martínez Gil, P. (2009), *El municipio, la ciudad y el urbanismo, disponible en:* Fernández Ruiz, Jorge *Régimen Jurídico del urbanismo.* México: UNAM.

— Martínez Vilchis, J. (2007), *Nueva gerencia pública: un análisis comparativo de la administración estatal en México.* México: Universidad Autónoma del Estado de México - Miguel Ángel Porrúa.

— Mejía Lira, J. (2005), *La evaluación como herramienta para una gestión pública orientada a resultados. La práctica de la evaluación en el ámbito*

público mexicano. México: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

— Merino, M. (2001), *La participación ciudadana en la democracia.* México: IFE.

— Morales, C. (1998), *Suministro de servicios sociales a través de organizaciones públicas no estatales. Aspectos generales, en Carlos Bresser y Nuria Cunill (Edit.), Lo público no estatal en la reforma del Estado.* Buenos Aires, Argentina: Paidós SAICF.

— Moreno Espinoza, R. (2011), *Gobierno, gestión y profesionalización en el ámbito local ante los grandes retos de nuestro tiempo, Capítulo 10, Políticas públicas y desarrollo regional en el marco del Centenario de la Revolución Mexicana: La focalización de recursos para mejorar los indicadores de resultados.* México: CIGOME.

— Moreno Jaimes, C. (2009), *Los dilemas de la descentralización: La construcción de capacidades institucionales en los gobiernos municipales en México, en Pardo, María del Carmen. Nuevas tendencias en la teoría y en la práctica de la administración y de las políticas públicas*. México: Colegio de México.

— Moyado Estrada, F. (2002), *Organización e integración de la administración pública municipal en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal.* México: No. 64.

— Oates E., W. (1977), *Federalismo Fiscal.* Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.

— Osborne, D. y Gaebler T. (1994), *La Reinvención del Gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, (Tr. Marco Aurelio Galmarini y Fernando Pardo) España: Paidós.

— Pérez Partida, H. (1985), *El municipio y la reforma al artículo 115 constitucional en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal.* México: No. 16-17 octubre 1984-marzo1985.

— Peters, B. G. (2004), *Cambios en la naturaleza de la Administración Pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles, en Pardo, María del*

Carmen (Comp.), De la Administración Pública a la gobernanza. México: El Colegio de México.

- Pfister, J. (2009). *Managing Organizational Culture for Effective Internal Control*. United Kingdom: Physica-Verlag a Springer Publisher Company.
- Pontifes Martínez, A. (2002), *Relaciones Intergubernamentales,* en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal.* México: No. 65, Segunda parte.
- Rabasa, E. (2000), *Historias de las constituciones mexicanas.* México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Ramírez, E. y Ramírez, J. (2004), *Génesis y desarrollo del concepto de nueva gestión pública. Bases organizacionales para el replanteamiento de la acción administrativa y su impacto en la reforma del gobierno, en David Arellano Gault (Coord.), Más allá de la reinvención del gobierno: Fundamentos de la Nueva Gestión Pública y presupuestos por resultados en América Latina.* México: Centro de Investigación y Docencia Económicas – Cámara de Diputados – Miguel Ángel Porrúa.
- Rendón Huerta, T. (1981), *Derecho Municipal, en Revista Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, No. 13, Tomo II.
- Robbins, Stephen P. y Judge, Timothy A (2009). *Comportamiento organizacional*. 13° edición. México: Pearson Education.
- Robles Martínez, R. (2009), *El municipio.* México: Editorial Porrúa.
- Romero Vargas, Y. (1957), *Organización política de los pueblos de Anáhuac.* México: Libros Luciérnaga.
- Rosales Núñez, J. (2004), *Gerencia Pública.* México: Editorial Gernika.
- Ruiz Massieu, J. (1986), *Procesos de descentralización en España y México.* México: INAP Praxis.
- Fernández Ruiz, J. (2001), *La reforma constitucional de diciembre de 1999 al artículo 115, Cuestiones Constitucionales*. México: No. 004, enero-junio, UNAM.

— Sánchez, J. *La Agenda Pendiente en la Reforma del Estado: La Reforma Administrativa.* México: Revista Enlace, No. 91, Editorial Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, pp. 35

— Sancho Chavarría, R. (2011), *Territorialización de las políticas públicas: Un análisis de cara a los paradigmas convencionales de planificación y gestión pública* en Vargas Céspedes, Jean Paul y Camacho Monge, Natalia. Territorialización de Políticas Públicas. Costa Rica: Fundación DEMUCA.

— Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. (1996), *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000*. México.

— Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2007), Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012. México.

— _____ (2008), Catálogo de programas federales para los municipios. México, SEGOB.

— Secretaría de la Función Pública (2012). *Modelo de Cultura Organizacional de Gobierno centrado en el Ciudadano.*

— Schein, E. (2010). *Organizational Culture and Leadership*. 4th edition. California, United States: John Wiley & Sons.

— Sobrino, J. (2007). Patrones de dispersión intrametropolitana en México. *Estudios Demográficos y Urbanos, vol. 22, núm. 3, septiembre-diciembre, 2007.* México: Colegio de México.

— Tapia Uribe, M. (2011), *Morelos, capital del conocimiento*. México: CRIM, UNAM.

— _____ (2011), *Servicios Públicos en los Gobiernos Locales: un análisis a través de las encuestas municipales*. México: CRIM, UNAM.

— Tena Ramírez, F. (1989), *Leyes Fundamentales de México 1808-1989.* México: Porrúa.

— Uvalle Berrones, R. (2009), *Gestión de redes institucionales, Revista Convergencia,* Número especial, Estado de México.

— _____ (2011), *Desafíos de los Gobiernos Locales en las Sociedades Democráticas.* México: Disponible en Revista IAP Chiapas, número 1.

— _____ (2004), *El control y la evaluación en la administración pública,* Revista Mexicana de ciencias políticas y sociales, septiembre-diciembre, número 192, Universidad Nacional Autónoma de México, D.F., México.

— _____ (2010), *Nuevas racionalidades de la gestión pública.* México: Instituto de Administración Pública del Estado de México.

— Vargas, J. *Territorialización de las políticas públicas en Vargas Céspedes, Jean Paul y Camacho Monge, Natalia* (2011) *Territorialización de Políticas Públicas*. Costa Rica: Fundación DEMUCA.

— _____ y Monge, C. *Gobernabilidad y gobernanza local en Vargas Céspedes, Jean Paul y Camacho Monge, Natalia* (2011) *Territorialización de Políticas Públicas*. Costa Rica: Fundación DEMUCA.

— Villalobos Pacheco, Alberto. (2010), *El sistema de evaluación del desempeño (SED) en México: Una propuesta para los gobiernos locales.* México: *INAP.*

— *Weiss, C. (1998), Evaluation Methods for Studying Programs and Policies,* Second Edition, New Jersey, Prentice Hall.

— Woodrow, W. (1967), *"Estudio de la administración" en Administración Pública: la función administrativa, los sistemas de organización y otros aspectos*. México: Dwight Waldo, Trillas.

III. Documentos digitales

— Acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal 2013, de los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, 21 de enero de 2013.

Disponible en:
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5284922&fecha=17/01/2013

— Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, IFAI, Solicitud de Información Pública, 2013.
— Auditoría Superior de la Federación, Gasto Federalizado, Ramo General 33. Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM), consultado el 12 de agosto de 2013. Disponible en:
— http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/Tomos/Tomo5/04_FISM_a.pdf

— Auditoría Superior de la Federación, Auditoría al Municipio de Cuernavaca, Morelos. Recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal, consultado el 19 de agosto de 2013. Disponible en:
— http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2010i/Grupos/Gasto_Federalizado/2010_0366_a.pdf

— Auditoría Superior de la Federación, Auditoría al Municipio de Jiutepec, Morelos. Recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal, consultado el 19 de agosto de 2013. Disponible en:
http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2010i/Grupos/Gasto_Federalizado/2010_0367_a.pdf

— Colmeiro Manuel (1982), *De la Ciencia Administrativa* en Revista de la Administración Pública. Disponible en:
http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/1982/pr/pr12.pdf

— El Ramo 33 en el desarrollo social en México: evaluación de ocho fondos de política pública, CONEVAL. Consultado el 20 de Febrero de 2013. Disponible en:

http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/info_public/PDF_PUBLICACIONES/Ramo_33_PDF_02032011.pdf

— *El desarrollo Metropolitano en Morelos*, Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, Gobierno del Estado de Morelos 2006-2012. Disponible en: http://www.rioapatlaco.org/site/wp-content/uploads/2012/04/03 PRESENTACI%C3%93N-CONSEJO-DE-CUENCA-DESARROOLLO-URBANO.pdf

— Enciclopedia de los Municipios y Delegaciones de México, e-local, consultado el 10 de diciembre de 2013. Disponible en: http://www.e-local.gob.mx/work/templates/enciclo/EMM17morelos/index.html

— Guerrero Orozco (2006). *El mito del nuevo "Management" público*, disponible en: http://www.ses.unam.mx/curso2007/pdf/Guerrero2004.pdf

— INAFED, *Historia del municipio en México.* Disponible en: http://www.inafed.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC_Historia_del_municipio_mexicano2

— Instituto Estatal Electoral de Morelos, consultado el 5 de diciembre de 2013. Disponible en: http://www.ieemorelos.org.mx/site/documents/3a/2009/5ayunt.pdf

— Jiménez Trejo, L. (2009) Gasto público y desarrollo humano en los municipios de Veracruz, 1995-2004, los casos de Córdoba y Orizaba, Edición electrónica gratuita. Disponible en: www.eumed.net/libros/2009a/475/

— Lineamientos generales de operación para la entrega de los recursos del Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, consultado el 25 de julio de 2013. Disponible en: http://normatecainterna.sep.gob.mx/work/models/normateca/Resource/233/1/images/lineamientos_ramo_general_aportaciones_federales.pdf

— Lineamientos para informar sobre el ejercicio, destino y resultados obtenidos con recursos presupuestarios federales transferidos a las entidades federativas, a los municipios y a las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, consultado el 25 de julio de 2013. Disponible en: http://www.normateca.gob.mx/Archivos/41_D_1555_05-03-2008.pdf

— Observatorio Urbano Metropolitano de Cuernavaca. Disponible en: http://morelos.edomorelos.gob.mx/indicadores-extensivos.html

— Olmedo, Raúl. *Hacia el Cuarto Orden de Estado y de Gobierno: La Comunidad* en Gobiernos locales: Democracia y Reforma del Estado, 2° Congreso IGLOM, 2001. Disponible en:
— http://iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congreso2/congreso2/ponencias.html
— Pineda, L. (2001), *El Municipio Mexicano. La reconceptualización del municipio rural e indígena.* Disponible en: http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd27/municipio.pdf

— Plan Nacional de Desarrollo, disponible en: http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/democracia-efectiva-y-politica-exterior-responsable/participacion-ciudadana-2.html
— Plan de Desarrollo Municipal de Cuernavaca 2009-2012, consultado el 4 de diciembre de 2013. Disponible en: http://www.cuernavaca.gob.mx/transparencia/documentos/contable/1_15_2_2009_2012.pdf

— Plan de Desarrollo Municipal de Jiutepec 2009-2012, consultado el 4 de diciembre de 2013. Disponible en: http://es.scribd.com/doc/43925677/Plan-de-Desarrollo-Municipal-JIUTEPEC-2009-2012

— Pobreza y rezago social 2010, Morelos, CONEVAL, consultado el 6 de septiembre de 2013. Disponible en:
— http://web.coneval.gob.mx/coordinacion/entidades/Documents/Morelos/principal/17triptico.pdf

— Rionda Ramírez, I. (2011): *El ocaso del neoliberalismo en México (síntomas, supervivencias y renacimientos).* Disponible en: http://www.eumed.net/libros/2011c/1011/index.htm

— Sánchez Méndez, P. (2002): *¿Nuevo gobierno, nueva coordinación intergubernamental en México?,* VII Congreso Internacional del CLAMS sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002. Disponible en: http://www.e-local.gob.mx/work/sites/ELOCALNew/resources/LocalContent/24115/1/Nuevo_Gobierno_nueva.pdf

— Sistema Nacional de Información Municipal, e-local, consultado el 9 de diciembre de 2013. Disponible en: http://www.snim.rami.gob.mx/

— Thompson, Fred. *Las tres caras de la administración pública*, Gestión y Política Pública, vol. XVII, núm. 2, 2008, pp. 487-509. Disponible en: http://gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XVII_No.II_2dosem/07_Fred_Thompson.pdf.

----------0----------