



**UNIVERSIDAD AUTONOMA DEL ESTADO DE MEXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**



TESIS

**Análisis de la Participación Ciudadana en
La Hacienda Municipal. Caso Toluca, Edo. de Méx.**

**Que para obtener el título de
Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública**

Presenta:

Carlos Daniel Dorantes Velazco

Asesor:

Mtra. Rosa María Almazán Figueroa

Toluca, Estado de México, Octubre, 2018

ÍNDICE	página
INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO 1 LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	4
1.1 Evolución y gestación de la participación ciudadana.....	4
1.2 ¿Qué es la participación ciudadana?.....	12
1.3 Teorías de la participación ciudadana.....	15
1.4 Normatividad	24
CAPÍTULO 2 HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL.....	27
2.1 Definición de la hacienda municipal.....	27
2.2 Integración y desarrollo de la hacienda municipal.....	28
2.2.1 Presupuesto de ingresos.....	35
2.2.2 Presupuesto de egresos del municipio.....	44
CAPITULO 3 DIAGNÓSTICO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS ACTIVIDADES HACENDARIAS DEL MUNICIPIO DE TOLUCA.....	49
3.1 Consideraciones jurídicas, políticas y financieras del municipio de Toluca.....	49
3.1.1 Consideraciones jurídicas.....	49
3.1.2 Consideraciones políticas.....	52
3.1.3 Consideraciones financieras.....	56
3.2 Diagnóstico de la participación ciudadana.....	60
3.3 Diagnóstico de la hacienda municipal.....	65
CAPITULO 4 PRESUPUESTO PARTICIPATIVO COMO ALTERNATIVA EN EL DESARROLLO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA HACIENDA MUNICIPAL	70
4.1 Definición y alcances del presupuesto participativo.....	70
4.1.1 Objetivos del presupuesto participativo.....	73
4.1.2 Factores fundamentales para la realización de la propuesta.....	75

4.1.3 Etapas del presupuesto participativo.....	76
4.2 Propuesta de catálogo de proyectos del presupuesto participativo.....	82
4.3 Impacto y medidas adicionales del presupuesto participativo.....	88
4.4 Disposiciones finales del presupuesto participativo.....	90
CONCLUSIONES.....	93
LISTA DE REFERENCIAS.....	97
ANEXO	102

INTRODUCCIÓN

La participación ciudadana es un concepto que denota múltiples aplicaciones en el sistema político mexicano. Junto a la ola de democratización, la participación ciudadana ha cobrado mayor relevancia en la vida diaria del país y, con ello, múltiples cuestiones acerca de su regulación, nuevos mecanismos democráticos y la búsqueda de nuevas estrategias para que los ciudadanos se interesen cada vez más en colaborar en la toma de decisiones gubernamentales. El presente trabajo pretende ser un aliado para fomentar la democracia participativa, comenzando por la esfera de gobierno más cercana al ciudadano: el municipio.

El contexto político de la nación demanda, y necesita, nuevos espacios de comunicación ciudadana. La práctica de la participación ciudadana puede, por un lado, ser una válvula que ayude a legitimar al gobierno y, al mismo tiempo, satisfacer las necesidades básicas y cercanas de los habitantes mediante la construcción de obras públicas, el mantenimiento y desarrollo de los servicios públicos y, sobre todo, con el buen funcionamiento de la hacienda pública.

La investigación se delimitó a estudiar el municipio de Toluca por ser la capital del Estado de México, y por ser el entorno directo durante la realización de los trabajos académicos. El tiempo que abarca la investigación es del año 2015 al 2016; iniciando en este año para retomar datos generados de la encuesta nacional de gobierno, seguridad pública y justicia municipal, realizada cada cinco años, y por coincidir con el último año de la gestión municipal (2013-2015) y el inicio de la siguiente administración (2016-2018).

Se estudiaron los diferentes mecanismos de participación ciudadana que existen en el municipio de Toluca. De esta manera, se conocieron los instrumentos de participación con los que cuenta, su funcionamiento y los alcances de los mismos en la hacienda municipal. Los limitados recursos financieros del municipio son el principal motor de funcionamiento de él y deben ser cuidadosamente racionados. Sin recursos públicos los ayuntamientos se quedarían paralizados en sus actividades, debido a que la mayor parte de ese dinero es aportado por los contribuyentes, debe de ser el mismo ciudadano quien ayude en la administración de las finanzas públicas.

Para la realización del trabajo se usó el método histórico, a través de fuentes primarias y secundarias (expedientes del ayuntamiento, encuestas, noticias, reglamentos); se utilizó una amplia gama de escritos como base del marco teórico de la participación ciudadana y de la hacienda municipal. Asimismo, se empleó el método deductivo para focalizar los resultados generales obtenidos del marco teórico al caso particular de Toluca.

El fortalecimiento de los canales de comunicación entre los ciudadanos y su gobierno son un logro del siglo XXI. El ciudadano es capaz de tener acceso a la información pública, es capaz de asistir al debate legislativo de su territorio, incluso es capaz de postularse en un cargo de elección popular sin necesidad de militar en un partido político. Aunque la agenda pública debería interesarnos a todos (y deberían ya que todos pagamos impuestos, por ejemplo), es una verdad que la gran parte de la población no se da el tiempo ni muestra el interés en recolectar firmas para su registro como candidato independiente, no tienen deseos de asistir a los cabildos abiertos en su delegación y otras veces tampoco tienen la simple intención de tachar una boleta electoral y depositarla en una urna. ¿De qué manera se puede alentar a los ciudadanos a participar en el desarrollo del bienestar común en su comunidad? ¿Qué mecanismos pueden involucrar al ciudadano común con los asuntos públicos sin necesidad de que se dediquen de tiempo completo a la política? Esta investigación intenta responder a estas interrogantes y propone el presupuesto participativo como instrumento de colaboración entre ciudadanos y actores del gobierno para un manejo más efectivo de los recursos públicos.

Teniendo como premisa que ya existen mecanismos de participación ciudadana en el gobierno, la cuestión es conocer cuáles de éstos permiten influir en las finanzas públicas y cómo alentar al ciudadano a usarlo para que no se tengan bajos índices de participación. La hipótesis central de la investigación es que los ciudadanos participarán en cuestiones hacendarias del municipio de Toluca si son beneficiados directamente con las obras, bienes y servicios públicos.

El texto se compone de cuatro capítulos. El capítulo uno abarca la evolución, definición, regulación y teorías de la participación ciudadana; analizando los orígenes

desde la Grecia antigua hasta su connotación y manifestaciones en las actuales democracias participativas.

El funcionamiento de la hacienda municipal es descrito en el capítulo dos. Se estudia la definición de la hacienda, su integración, su desarrollo, así como una exposición de los diferentes tipos de ingresos y egresos con los que cuenta el municipio.

El capítulo tres contiene un diagnóstico de la participación ciudadana en las actividades hacendarias del municipio de Toluca. Se inicia con las consideraciones jurídicas, políticas y financieras del municipio y se finaliza describiendo el estado actual que guarda la administración.

Por último, en el capítulo cuatro, se aborda la propuesta de solución como respuesta a los problemas y situaciones identificadas a lo largo de la investigación. Se propone la implantación del presupuesto participativo como un mecanismo de participación que funciona como canal de comunicación entre los ciudadanos y ayuntamiento, que además invita a los habitantes del municipio a estar inmersos activamente en la toma de decisiones públicas.

CAPÍTULO 1. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

1.1 Evolución y gestación de la participación ciudadana

Al hacer alusión a la participación ciudadana nos encontramos con un término conocido pero poco comprendido en su totalidad. Es natural que, al crecer en tiempos donde la democracia ha progresado de una u otra manera en nuestra nación, se ignoren los factores que propiciaron el respeto al derecho de participar en los asuntos del Estado.

La humanidad siempre ha tenido la necesidad de organizarse para saciar y alcanzar sus intereses colectivos. Es muy probable que los fines de los primeros grupos primitivos fueran “satisfacer sus necesidades de alimentación, de seguridad y de convivencia. El sentido de sociabilidad propició el surgimiento de las primeras organizaciones, como las hordas, los clanes o las tribus” (Quintana, 2011, p. 26). La conformación de grupos humanos para alcanzar sus propios fines conlleva la participación de al menos una parte de sus miembros para lograrlo, no existiría ninguna forma de organización política de no ser por la participación social. La apertura y forma de la participación de los miembros es la que ha variado a través del tiempo.

Nos podemos remontar a la polis griega, ya que esta antigua cultura es referente del origen de múltiples instituciones e ideas de la cultura occidental. En dicha entidad imperaba una democracia directa donde los ciudadanos se reunían en asambleas públicas para deliberar sobre temas gubernamentales.

La participación de los ciudadanos en los asuntos públicos era de gran amplitud pero quedaban excluidos los extranjeros, los niños, las mujeres y los esclavos; los ciudadanos sólo eran aquellos varones mayores de 20 años y originarios de la ciudad. Uno de los factores que hacía posible esa participación era su reducida extensión geográfica y número de habitantes. Atenas fue el centro de desarrollo de la participación de los ciudadanos en la antigua Grecia, su bagaje cultural fue heredado por el imperio romano.

Precisamente en la antigua Grecia fue donde se desarrollaron ideas por grandes pensadores que prevalecen hoy en día y nos hablan sobre el tema. El filósofo Aristóteles (s.f./2013) realizó diferentes escritos sobre el ciudadano y las virtudes que éste debe

tener, señalando que ellos están obligados a participar en las cuestiones de la comunidad. Hace una correcta aclaración diciendo que no todos adquieren la ciudadanía, depende claramente del tipo de constitución y régimen político que lo reconozca. Pero aún con las diferentes formas de gobierno que describe en su obra la “política”, llama ciudadano “al que tiene derecho de participar en el poder deliberativo o judicial de la ciudad; y llamaremos ciudad, hablando en general, al cuerpo de ciudadanos capaz de llevar una existencia autosuficiente” (p. 67).

Nos dice que una de las características de los ciudadanos, independientemente de la forma de gobierno, es el derecho a tener voz y voto en las decisiones del Estado que toman los tres poderes que lo conforman. Aristóteles es un claro defensor de la participación de los ciudadanos en un sentido estrecho; pocas personas son las que adquieren la ciudadanía y están obligados a acatar sus deberes correspondientes.

Los ciudadanos colaboran con el Estado, pero Aristóteles no es defensor de que todos sean capaces de tomar decisiones trascendentales en los asuntos públicos. Para este pensador, las formas de gobierno puras son la monarquía, la aristocracia y la república. Una forma corrupta de la república, donde todos los habitantes participan en igualdad, es la democracia, siendo la mejor de las peores formas de gobernar.

Fue en la Roma antigua donde se estableció en diversos órdenes jurídicos los derechos de los ciudadanos romanos que contemplan algunas formas de participación en los asuntos públicos, como el derecho al voto en las asambleas y el derecho a postularse y ser electo.

Los ciudadanos romanos gozaban de ventajas de orden público. Bravo (2014), distingue tres especies de derechos públicos:

- a) Los derechos políticos propiamente dichos, que comprenden el *ius sugraggii*, o sea el derecho a votar en los comicios, y el *ius honorum*, o sea el derecho a ejercer en las magistraturas.
- b) Los derechos públicos que tienen por objeto proteger la libertad individual, por ejemplo, la *provocatio ad populum* –apelar al pueblo–, el derecho de invocar el auxilio tribunicio, exiliarse para escapar a una condena inminente.
- c) Ciertos derechos cívicos que al mismo tiempo eran cargas: el derecho a tomar parte en las

ceremonias religiosas, de figurar en los registros del censo, la obligación de pagar impuestos, el derecho a formar parte del ejército. (p. 84)

La ciudadanía romana se adquiría sólo por nacimiento de ciudadanos romanos y, como se puede apreciar, sus prerrogativas son una importante base para el estudio del derecho actual.

Es importante destacar que el derecho romano fue una construcción que tomó siglos y una constante evolución. La primera forma de gobierno de la antigua Roma fue la monarquía. Durante ese periodo, y antes de instaurarse la república, eran reconocidos pocos derechos a los ciudadanos, la administración pública era centralizada y la soberanía residía en el monarca. Durante los siglos XVII y XVIII se desarrollaron algunos postulados en la teoría política que con argumentos defendían, por una parte, el mantenimiento de la monarquía absoluta, y, por otra, surgieron teóricos defensores de la inclusión del ciudadano en los asuntos públicos. Estos debates siguen siendo temas de análisis en la actualidad con el fin de fortalecer la democracia participativa.

El filósofo inglés, Thomas Hobbes, influyó de manera importante en el pensamiento político con su obra *Leviatán*, publicada en 1651. Hobbes nos habla de un estado de naturaleza en donde los hombres se hacen mal unos a otros y es necesario el poder coactivo del Estado para organizar a la sociedad y que esta pueda participar por el bien de una comunidad, pues supone que sin las instituciones el humano buscará su propio beneficio, aún a costa de los demás, por su insaciable carácter individualista. Por ello, es un firme partidario del gobierno absoluto y, en efecto, Sabine (1975) interpreta eso como el significado de la monarquía absoluta; “todos sus intereses personales le adscribían al partido monárquico y creía sinceramente que la monarquía era la forma más estable y ordenada de gobierno” (p. 244).

Sólo los Estados fuertes, y viniendo el poder y decisiones de arriba para abajo, pueden beneficiar a la mayoría de las sociedades, dando poco margen de maniobra a los ciudadanos y su participación.

Por otra parte, Rousseau critica al estado de naturaleza propuesto por Hobbes, señalando que "al ser el estado de naturaleza aquel en el cual el cuidado de nuestra conservación es el menos perjudicial para la del otro, este estado era en consecuencia el más adecuado para la paz y el más conveniente para el género humano" (Rousseau, trad. 1762). Nos dice que antes de la existencia de la organización del Estado, el hombre es bueno y sociable. Rousseau se desliga del individualismo como corriente de pensamiento, que en su época se le atribuía a Locke. El individualismo sistemático sostenía que:

el valor de todo grupo social consiste en la felicidad o satisfacción que produce a sus miembros y en esencial en la protección del derecho que les es inherente a poseer propiedad y gozar de ella [...], una comunidad es esencialmente utilitarista; no tiene en sí ningún valor, aunque protege los valores; el motivo en que descansa es el egoísmo universal". (Sabine, 1975, p. 254).

Rousseau aduce esta postura tanto a Hobbes como a Locke. En el Contrato Social, el pensador suizo expone sus ideas inspiradas en Platón, nos habla de las capacidades y virtudes de los individuos que sólo pueden ser adquiridas por la sociedad. "Dentro de una sociedad puede haber individualidad, libertad, egoísmo, respeto a los pactos; fuera de ella no hay nada moral. De ella obtienen los individuos sus facultades mentales y morales y por ella llegan a ser humanos; la categoría fundamental no es el hombre sino el ciudadano". (Sabine, 1975, p. 255)

Según lo anterior, las personas participarán en los asuntos que competen a sus demandas siempre que no se les sea impuesto en las leyes. Hasta este momento podemos concluir lo siguiente: las leyes e instituciones fomentan la participación ciudadana, según Hobbes, o, por el contrario, la censuran, según la concepción de Rousseau.

Los antecedentes más remotos durante la edad contemporánea se encuentran a partir de la Revolución Francesa. El movimiento del 14 de julio de 1789 marcó una nueva etapa en donde los habitantes, inicialmente la burguesía, pelearon por el reconocimiento de

nuevos derechos; fue un movimiento organizado desde abajo hacia arriba que influyó en la participación ciudadana y sus mecanismos a nivel mundial. Aquí cooperaron distintos actores de la sociedad francesa con el fin de abolir el régimen absolutista que imperaba en esos años, fue gracias a esta organización por parte de los ciudadanos que se logró instaurar un nuevo régimen que permitió la adhesión e institucionalización de la participación ciudadana en los Estados.

En el transcurso del siglo XIX Europa configuró su sistema político en lo referente a la inserción de los ciudadanos en las tareas del Estado. Un claro ejemplo es el Cartismo en Inglaterra, que “estuvo precedido de movilizaciones que expresaban diversas formas de participación de los ciudadanos ingleses, quienes desde diversas trincheras se manifestaban en contra de las políticas estatales de marginación de los gobernados” (López, 2088, p. 110).

Los mayores logros de este movimiento, aunado a la Revolución Francesa, fue la capacidad de unir a los sectores de la población para que, de esta manera, el Estado brindara espacios de participación ciudadana que, en efecto, pudieran influir sobre algunas de las decisiones del destino de la nación. Rouquie (1990) nos dice que la ansiedad y enojo popular “se centraba en el reconocimiento al derecho al sufragio universal, la periodicidad de las elecciones, los mecanismos de elección de representantes populares, la rendición de cuentas de hacienda pública por parte de los gobernantes” (p. 144).

Los ciudadanos se expresaban para que sus demandas fueran atendidas y existiera la mayor publicidad de las actividades estatales, junto a la rendición de cuentas. Los dos movimientos antes descritos son de vital importancia para la participación ciudadana, pues son la génesis en la que implantarán regímenes democráticos donde la corresponsabilidad del ciudadano es fundamental para el fortalecimiento de los principios democráticos.

Es gracias a estos movimientos que la importancia de la participación ciudadana comenzó a extenderse por todo el mundo como un derecho del ciudadano, además de que servirían como estandarte ideológico en los futuros movimientos sociales para conquistar nuevas prerrogativas. Uno de los principales avances se realizó con la

Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948 que incluyó la participación de los ciudadanos como un derecho fundamental en su artículo 21 conteniendo lo siguiente:

Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.

Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto (Asamblea General de la ONU, 1948).

En el artículo antes escrito podemos identificar la participación directa y la indirecta, siendo aquella en la que el ciudadano acude a las instancias gubernamentales correspondientes y la segunda la que se ejerce a través de los representantes populares. El artículo también destaca la igualdad de condiciones para participar y señala una de sus posibles manifestaciones: el derecho a ejercer el sufragio.

En México, la participación ciudadana ha sido considerablemente limitada a lo largo de su historia. La imperante distinción de castas durante el periodo de la Nueva España no permitía a la población en general adentrarse en los asuntos públicos, el sistema de castas colonial se basaba en una estratificación racial y étnica. La jerarquía social colocaba a la cabeza a los españoles peninsulares y criollos, éstos tenían reconocidos los derechos políticos para participar con preponderancia en la Nueva España; debajo estaban los indios y los negros y en un punto intermedio los mestizos.

La participación ciudadana se apertura a partir del arranque de la independencia de México, al menos en el discurso escrito, ya que no se respetaban los derechos realmente. “En México, desde los sentimientos de la nación del 14 de septiembre de 1813, hasta la Constitución Política vigente, se ha reconocido que la soberanía, base de

la autoridad del poder público, reside en el pueblo, y que el poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste” (Hevia, 2011, p. 12). Precisamente es en el artículo 5 de los sentimientos de la nación, de José María Morelos, en donde se hace referencia al tema. La participación ciudadana también la encontramos en el artículo 3 del Acta Constitutiva de la Federación de 1824 y hasta la Constitución de 1917, cuyos artículos de esta última se referirán más adelante.

Hasta antes del siglo XXI el Estado ocupaba todos los espacios de la vida nacional, pero, con las necesidades que provocó la entrada del neoliberalismo, se requirió la participación de la sociedad organizada para atender esas demandas que el Estado ya no era capaz de realizar.

Nos percatamos que desde la década de los ochenta el aparato burocrático fue significativamente reducido, esta fue una situación para alentar la participación ciudadana siempre con vistas a promover los procesos de democratización, surge como una respuesta a las administraciones que ya no cumplían con las demandas colectivas de manera eficaz.

La democratización en el mundo se ha ido dando paulatinamente y, con ella, los ciudadanos exigen más y mejores servicios del Estado. Sus expectativas han aumentado y, si antes se limitaban a que su voto fuera respetado, por ejemplo, hoy demandan también mejores bienes públicos que satisfagan sus necesidades colectivas. La democracia siempre ha estado acompañada de la participación ciudadana, pero ésta se ha visto menguada a causa de malas acciones implantadas por los gobiernos.

Actualmente, las críticas al sistema político se han centrado principalmente en la falta de algunos valores como la igualdad, la responsabilidad y la poca autonomía de los poderes de la unión. La falta de confianza en las instituciones públicas disminuye el interés del ciudadano para acercarse, y para participar en los mecanismos estatales que supuestamente prometen acercarlo con el gobierno.

Una de las formas de gobierno propuestas como solución a estos problemas es la democracia participativa, que permite la participación de los ciudadanos aparte del derecho al sufragio. Esta idea de gobierno se remonta desde Rousseau, quien ya decía

que la verdadera soberanía debe residir en la igualdad entre gobernados y gobernantes. La democracia participativa puede ser definida como “una forma de gobierno en la cual el pueblo participa de manera continua en el ejercicio directo del poder” (Merino 1995), pero también han surgido críticas por las dificultades que presenta para su ejecución, como son el amplio territorio de los Estados y su baja capacidad de atender y escuchar a cada uno de sus ciudadanos.

Como remedio se sigue defendiendo a la democracia representativa pero con el establecimiento de algunos mecanismos participativos en el marco legal como son el referéndum, el plebiscito, la revocación de mandato y la iniciativa popular.

El referéndum es un procedimiento que da la posibilidad a la población de aceptar o rechazar las políticas de un gobierno, el plebiscito, en cambio, es una consulta más amplia para emitir un voto a favor o en contra de una propuesta gubernamental. La revocación de mandato también es llamada referéndum revocatorio y consiste en un procedimiento de participación civil para que un gobernante abandone su cargo. La iniciativa popular es otro mecanismo democrático que consiste en que los ciudadanos puedan presentar iniciativas de ley ante el Congreso sin ser representantes populares.

Mestre (2013) nos menciona que promover los valores y mecanismos democráticos alienta de manera significativa la participación ciudadana, alimentando la democracia participativa en contraposición a la democracia ordinaria o representativa que impera en la mayoría de las naciones. La rivalidad existente entre la democracia participativa y la ordinaria nace de dos enfoques teóricos, la de Hobbes y la de Rousseau.

En las fuentes históricas antes descritas se habla de la participación ciudadana en su acepción más mínima, generalmente reconociendo el derecho al sufragio y a la posibilidad de postularse para cargos de elección popular. El derecho a participar ha estado limitado inclusive hoy en día, no a todos se les permite colaborar en las actividades estatales, además de la apatía de la ciudadanía producto del círculo vicioso de falta de oportunidad-desinterés.

1.2. ¿Qué es la participación ciudadana?

El deseo por intervenir e influir sobre las funciones del Estado sistemáticamente por parte de los ciudadanos surge con la necesidad de atender sus demandas y modificar su entorno, ya sea para satisfacer intereses privados, ya sea para satisfacer intereses colectivos; la participación se expresa en un grupo de personas que quieren alcanzar fines similares, como son las asociaciones civiles, las confederaciones campesinas, organizaciones de transportistas, junta de vecinos o sindicatos.

Sánchez (2012) nos dice que “las actitudes de los integrantes de la sociedad frente a la actividad política pueden ser muy variadas y están influidas por el conjunto de conocimientos, experiencias, creencias y valores presentes en un determinado ambiente social” (p.35). La participación ciudadana depende del conjunto de creencias y valores colectivos de la sociedad, así como del ambiente cultural que condiciona las actividades de los ciudadanos y su interés por las tareas que desempeña el gobierno. Depende en gran medida de las normas sociales, el alcance que tenga la participación de los ciudadanos y los procesos que se desarrollen con ésta, pero de ninguna manera debemos excluir el impacto de las instituciones.

La participación ciudadana, al igual que gran parte de conceptos de ciencias sociales, es polisémico, es decir, denota diferentes interpretaciones y acepciones; además de cambiar la definición a lo largo de la historia. Hevia la define de manera amplia como “el derecho de grupos de personas a medir el espacio público tanto estatal como no-estatal y es un ingrediente fundamental para la innovación y el fortalecimiento democrático y la construcción de gobernanza” (Sánchez, 2012, p. 67).

Los ciudadanos participan en los espacios públicos como privados y la gobernanza se traduce en dar las suficientes oportunidades a la sociedad en general para colaborar con las actividades estatales, actividad plural que es interdependiente a un firme régimen democrático.

La participación ciudadana es entendida de diferente manera por cada persona o grupo, Guillen (2009) dice que “esencialmente es la participación que hacen la personas para afectar la toma de decisiones, ejecución y seguimiento de las decisiones públicas”

(p. 67). Cunill (1991) la ha definido como “la intervención de la sociedad civil en la esfera de lo público” (p, 178). El término explica la incidencia de los ciudadanos en los temas públicos por vías institucionales y no institucionales con el fin último del beneficio de la comunidad.

El concepto engloba toda una gama de posibilidades de participación, desde la más sencilla, como el votar en las urnas, hasta las más complejas, como la organización para satisfacer un servicio público. A través del tiempo se distinguen tres modalidades de la participación, a saber, la participación electoral, la participación de los grupos de presión y la participación de los movimientos colectivos (López, 2008).

La participación electoral es la forma más frecuente de participación política. Algunos autores, como Arzuaga (2000), nos dicen que esta modalidad solo es una de las existentes pero es la más común y una de las menos complejas. La participación electoral puede “constituir tanto el momento culminante de un conjunto de otras actividades de la participación política, como el momento inicial, casi como una condición previa de posteriores actividades de participación política” (Pasquino, 1996, p. 260).

Los ciudadanos ejercitan su derecho a votar y ser votados, esta debe ser una condición necesaria en toda democracia. El sufragio es una modalidad de participación política individual y personal que usamos como forma de expresión para elegir a unos representantes o legitimar políticas y leyes, como es el caso del referéndum o plebiscito.

La participación por parte de los grupos de presión consiste en las acciones que llevan a cabo estas organizaciones de manera sistemática para influir sobre aquellos que tienen poder de decisión. Los grupos de presión “se determinan como organizaciones dotadas de cierta estabilidad, cuyos miembros en el transcurso del tiempo se encuentran unidos por una comunidad de intereses” (Pasquino, 1996, p. 143). Los grupos de presión disfrazan sus causas con el de intereses colectivos, cuando realmente buscan la satisfacción de su propia “comunidad de intereses”.

Es gracias a la sólida estructura de los grupos de presión que pueden participar en las tareas del Estado con mayor eficiencia y eficacia; los grupos de presión, la organización misma de un conglomerado de personas, tienen mayores posibilidades de

influir en la distribución de los recursos de los municipios, pero lamentablemente para beneficio propio con las obras públicas, bienes y servicios por parte del municipio.

Como última modalidad, la participación de los movimientos colectivos se conforma, a diferencia del ejercido por los grupos de presión, por acciones característicamente irracionales o por falta de una organización compleja para incidir directamente en las actividades del gobierno.

Los movimientos colectivos actúan cuando las instituciones del gobierno no son suficientes para liberar las tensiones provocadas en el sistema político. La participación de los ciudadanos, en esta modalidad, se manifiesta cuando sus intereses comunes se coordinan en “los fenómenos colectivos de agregado en donde los participantes en el movimiento colectivo experimentan cambios en sí mismos y en el modo de relacionarse con el resto de los participantes” (López, 2008, p. 110). Cuando los ciudadanos participan en los movimientos sociales, sus intereses se homologan para satisfacer las demandas que han planteado.

Aquí también cabría destacar la participación de los ciudadanos en la elaboración de políticas públicas, participación en partidos políticos, etc; como formas autónomas más que como una rama de la participación electoral.

La participación gira dentro de la misma sociedad, se trata de estar activamente involucrado en las actividades de la comunidad y el gobierno para lograr la satisfacción de las demandas de los diferentes grupos que conforman al Estado. La legitimidad estatal aumenta si los asuntos públicos salen más allá de la esfera gubernamental.

Dentro de la participación quedan claros los actores que la conforman: el gobierno, por un lado, y la sociedad civil, por el otro. La correcta sinergia y realimentación entre ellos dos generan un ambiente propicio para participar e intervenir en algunos temas como derechos humanos, ecología, infraestructura urbana, asistencia sanitaria, etc.

1.3 Teorías de la participación ciudadana

El estudio de la participación ciudadana se ha centrado principalmente en cuatro grandes dimensiones analíticas (Hevia, 2011).

Una primera dimensión analítica estudia las variables que influyen positivamente o negativamente en la participación de los ciudadanos.

La primera dimensión identifica los factores externos (incentivos como el dinero, el prestigio o beneficios) e internos (valores e identidad) que alientan o amedrentan la participación ciudadana. Esta postura se relaciona directamente con la teoría de la utilidad y la teoría de juegos ya que los ciudadanos sólo participarán en la medida que logren algún beneficio, pero el enfoque es algo reduccionista; no toma en cuenta los factores externos al individuo, como el ambiente o los convencionalismos sociales, sólo los beneficios basados en la conducta interna de los ciudadanos.

La segunda dimensión se ha encargado de estudiar el impacto de la acción colectiva y los actores sociales que la propician, pudiendo ser las asociaciones civiles, los grupos de interés, los movimientos sociales y sus estrategias de movilización. En ésta se estudian las organizaciones de los diferentes grupos que pueden incidir en los sistemas políticos, su tamaño y la capacidad de acción de cada uno de ellos.

Una tercera dimensión se relaciona al estudio institucional de los Estados, la voluntad de los actores gubernamentales y sus mecanismos ligados con la participación ciudadana. Esta dimensión enumera las diversas salidas (o bloqueos) que otorga el gobierno a la ciudadanía para que ésta actúe en las actividades estatales y esté informada acerca de las cuestiones públicas, como son los partidos políticos, el orden jurídico y otras instituciones que coadyuven como dispositivos interventores en la participación ciudadana. Un objeto de análisis son las constituciones de los Estados y los instrumentos que otorgan a los ciudadanos para incidir en los asuntos públicos.

Por último, una cuarta dimensión analítica se concentra en temas más específicos como la participación en determinados territorios, casos de excepción participativa y nuevos mecanismos como la transparencia y rendición de cuentas. Con el avance de la democracia, se han desarrollado estos nuevos mecanismos que, a pesar de estar en una

etapa temprana de aplicación, son de vital importancia para las reformas que propicien la participación ciudadana.

Estas cuatro dimensiones han sido temas de análisis desde que la participación de los ciudadanos cobró importancia como objeto de estudio. Si bien ya se ha demostrado su existencia desde la antigüedad, es hasta ahora que los gobiernos y organismos nacionales e internacionales han elaborado una serie de políticas para fomentar la participación de los ciudadanos y, aunado a la democratización en el mundo y la creciente garantía de los derechos humanos, se han concentrado en ampliar este derecho a los habitantes para intervenir en mayor medida en los asuntos públicos de su gobierno.

Para fines de esta investigación, explicaremos el fenómeno de la participación ciudadana como la manifestación de una acción social encaminada a la satisfacción o provisión de bienes públicos. Las dimensiones analíticas antes expuestas pueden ser retomadas, y enlazadas, bajo este concepto.

La primera dimensión nos habla sobre los diferentes factores que influyen positivamente o negativamente en la acción social de los ciudadanos; la segunda explica el impacto de la acción social y sus diversos actores; la tercera hace mención a los mecanismos que implanta el Estado a través de instituciones o leyes que propicien un ambiente correcto para la acción social del ciudadano y; la última dimensión habla sobre los nuevos mecanismos de estudio ligados a la acción social.

Para demostrar que la acción social es uno de los principales motores de la administración pública nos remontaremos a los principios expuestos por Bonnin, fundador de la ciencia administrativa, en su obra *Compendio de los principios de administración* y citados por Omar Guerrero (1985):

Estableceremos, pues, como principios fundamentales:

- 1) Que la administración nació con la asociación o comunidad;
- 2) Que la conservación de ésta es el principio de la administración;
- 3) Que la administración es el gobierno de la comunidad;
- 4) Que la acción social es su carácter, y su atribución la ejecución de las leyes de interés general (p. 96)

El primer principio señala claramente que la administración sólo nace gracias a la organización de los individuos en una comunidad, es un elemento del Estado y sirve para satisfacer las necesidades colectivas.

El segundo principio asevera que la única forma de conservar la administración pública es con las herramientas que ofrece esta misma, el mantenimiento de su comunidad es el principio de la administración.

El tercer principio se asemeja a un juicio normativo, la administración pública no sólo debe ser para la comunidad sino también de la comunidad; Bonnin es uno de los primeros teóricos que considera el papel de los ciudadanos como factor de importancia para el correcto desempeño de la administración pública.

El cuarto y último principio que propone Bonnin nos dice que la naturaleza propia de la administración pública es la acción social, sin ésta la maquinaria estatal no funcionaría. La acción social es la que permite que la administración sea el gobierno de la comunidad. “El autor nos recuerda que en sus cometidos, la administración relaciona a la comunidad con los individuos, más todo aquello que tiene que ver con su vida, goces y actividades, es decir, la materia de la administración” (Guerrero, 1985, p. 96).

La materia de la administración es inseparable a la acción social y está implicada “en la sociabilidad humana, en la vida colectiva de los hombres, que la administración debe asegurar, comprende tanto a las personas como a las cosas relacionadas con aquéllas; pero, y en esto no cesa de insistir, trata de las personas y las cosas en función de la colectividad” (Guerrero, 1985, p. 102). Recapitulando, la naturaleza de la administración pública es la acción social de los ciudadanos y su principio es el mantenimiento de la comunidad propiciando el bienestar común.

Max Weber (trad, 1922/2012) define a la acción como una conducta de los humanos que permite, prohíbe, hace u omite un determinado hecho, acto u operación que implique actividad de al menos dos agentes sociales, siempre y cuando los agentes enlacen a la acción un sentido subjetivo. Por lo tanto, la acción social es “una acción en donde el sentido mentado por su sujeto o sujetos está referido a la conducta de *otros*,

orientándose por ésta en su desarrollo” (p. 5). El sentido debe tener un propósito de la persona y estar orientado a otros.

Weber (trad, 1922/2012) nos explica más adelante que:

La acción social (incluyendo tolerancia u omisión) se orienta por las acciones de otros, las cuales pueden ser pasadas, presentes o esperadas como futuras (venganza por previos ataques, réplica a ataques presentes, medidas de defensa ante ataques futuros). Los “otros” pueden ser individualizados y conocidos o una pluralidad de individuos indeterminados y completamente desconocidos (el “dinero”, por ejemplo, significa un *bien* –de cambio- que el agente admite en el tráfico porque su acción está orientada por la expectativa de que otros muchos, ahora indeterminados y desconocidos, estarán dispuestos a aceptarlo también, por su parte, en un cambio futuro). (p. 18).

Esto nos explicaría el por qué los ciudadanos participan en mayor medida cuando son retribuidos económicamente.

Pero, ¿Cuál es la diferencia entre una acción social cualquiera que realiza un sujeto, como agredir a otro sujeto o permutar ciertos bienes, por ejemplo, de una que está encaminada a participar en los asuntos de la administración pública? La respuesta es la acción colectiva, determinando a ésta como una rama de la acción social orientada a la actividad en los bienes públicos. Colomer (2009) define a la acción colectiva como “la participación o contribución de los miembros individuales de un grupo de interés a la provisión de bienes públicos” (p. 56).

La acción social y colectiva puede ser igual pero los factores que motivan una y otra pueden variar. Los sujetos realizan acciones sociales para su propia subsistencia a través de medios privados, con el propósito de satisfacer sus necesidades básicas.

Los bienes privados de los que se hacen los individuos tienen la posibilidad de ser disfrutados únicamente por ellos, enajenarse o dividirlos. En cambio, los bienes públicos son de uso común y éstos son generalmente, aunque no siempre, administrados y racionados por el gobierno. Algunos de estos bienes son el aire, el agua, la moneda

nacional, las carreteras o los museos, en suma, cada servicio y bien público. La diferencia entre los bienes privados y públicos es que éstos últimos no pueden dividirse ni enajenarse, además de que todos los habitantes esperan tener acceso a estos bienes participen o no.

Como se muestra en la “pirámide de la acción social”, la creación o administración de bienes públicos sólo se puede generar como resultado de la acción colectiva.

PIRÁMIDE DE LA ACCIÓN SOCIAL



Fuente: Elaboración propia con base en la teoría de acción social de Colomer (2009)

De manera ideal, nos dice Colomer (2009) que:

Las organizaciones y los gobiernos pueden proporcionar bienes públicos al nivel deseado en la medida que pueden alcanzar las siguientes condiciones:

- Cada individuo en la comunidad contribuye, ya sea con esfuerzo personal o con dinero.
- La cantidad de bien público provisto depende de la suma de las contribuciones de los individuos.
- Todo el mundo puede usar todo el bien público provisto. (p. 7)

Idealmente tendríamos un mejor gobierno si cada ciudadano contribuyera con su esfuerzo o dinero en los asuntos de carácter público. Pero la realidad es otra ¿a qué se debe que no todos los individuos participan en la administración de los bienes públicos?

La demanda y disfrute de los bienes públicos es mayor que proporcionalmente a la acción colectiva que los propicia, los habitantes esperan gozar de los servicios públicos aun cuando ellos no hayan contribuido a su pago para la obtención del servicio.

Debido a la carencia de recursos financieros y humanos por parte del ciudadano, el Estado se ha visto en la necesidad de privatizar algunos bienes para la reducción de la rivalidad existente entre ciudadanos por su uso, excluyendo a los agentes por medio de un precio, raciones o espera de tiempo. El principal problema está con aquellos bienes que, por su naturaleza, no pueden ser excluibles. Los bienes comunes tienden a ser utilizados en exceso dado que no se paga por ellos o proporcionalmente a su uso, como el servicio de agua potable, que nunca puede ser definitivamente suspendido en los hogares por falta de pago.

El participar o abstenerse para la provisión de bienes públicos depende en gran medida del sentido de la acción colectiva del ciudadano. Al respecto, Weber (trad, 1922/2012) comenta:

La acción social, como toda acción [acción colectiva], puede ser: 1) *racional con arreglos a fines*: determinada por expectativas en el comportamiento tanto de objetos

del mundo exterior como de otros hombres, y utilizando esas expectativas como “condiciones” o “medios” para el logro de fines propios racionalmente sopesados y perseguidos. 2) *racional con arreglo a valores*: determinada por la creencia consiente en el valor –ético, estético, religioso o de cualquiera otra forma como se le interprete propio y absoluto de una determinada conducta, sin relación alguna con el resultado, o sea puramente en méritos de ese valor. 3) *afectiva*, especialmente emotiva, determinada por afectos y estados sentimentales actuales, y 4) *tradicional*: determinada por una costumbre arraigada. (p. 20)

La participación ciudadana puede darse, según Weber, por los fines esperados, los beneficios o utilidades que, racionalmente perseguidos, resultarán de nuestra participación; por los convencionalismos sociales, ideología o conducta interna de los sujetos; por los sentimientos o preferencias subjetivas de los individuos y; por las tradiciones de una comunidad que fomentan o bloquean la participación ciudadana.

El sentido de las acciones colectivas explican las causas de la falta de provisión equitativa de bienes públicos a la sociedad. Colomer (2009) expone que se debe a que:

La provisión de bienes públicos no depende del coste de los bienes, sino de los costes de la acción colectiva capaz de lograr esa provisión. Mientras algunos grupos son muy efectivos a la hora de organizarse y promover sus intereses, algunos grupos de interés ni siquiera pueden garantizar el desarrollo de una acción colectiva. (p. 23)

Anteriormente se creía que un interés común en un determinado grupo era suficiente para que todos sus miembros crearan acción colectiva con el fin de satisfacer sus intereses. Pero “muchas personas no se incorporan a una organización o no actúan coherentemente para promover sus intereses colectivos” (Colomer, 2009, p. 25), una gran parte de la población puede aceptar preocuparse por un medio ambiente sano pero sólo una minoría actuará para contrarrestar los efectos de la contaminación en él.

El interés común de los individuos puede definirse en sí mismo como un bien público pero la acción colectiva para proveer esos bienes públicos depende de las decisiones de

los individuos. La participación de los ciudadanos se puede explicar, al igual que otras decisiones humanas, por el cálculo de los beneficios y costes estimados objetivamente y subjetivamente. La recompensa esperada, que influye en la realización de la acción colectiva, puede ser económica, bienestar, de prestigio social, poder político o de consonancia con nuestros valores e ideología. De esta manera, también puede explicarse la abstención de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos si los costos son mayores a la recompensa esperada.

Los ciudadanos participarán en mayor medida sólo si el beneficio marginal obtenido de su acción colectiva es mayor que el costo de su acción.

La acción colectiva depende en gran medida de los beneficios esperados del tipo de bien público. Participar en la provisión de bienes públicos excluibles, como una obra de teatro, puede ser gratificante si es que es de agrado la función esperada; en cambio, la participación en bienes agotables, como el agua, es relativamente baja ya que está condicionada a la contribución de otros. De igual manera, los beneficios esperados no son los mismos para todos los sujetos.

Una persona puede estar más interesada en la provisión de un bien, y participación en el mismo, si su trabajo, fortuna o prestigio dependa en mayor medida del bien más otros individuos.

La persistencia de la democracia simple no ha generado los resultados esperados por la mayoría de la población ni los beneficios colectivos, y mucho menos la participación de todos los ciudadanos. Encontramos que “la delegación de toma de decisiones colectivas en los representantes políticos atrofia la capacidad ciudadana no sólo de informarse y decidir, sino incluso de pedir responsabilidades o exigir que se justifiquen las decisiones tomadas” (Rousseau, trad.1762/2013, p. 56). Por el otro lado también se ha visto que la igualdad de derechos mostrada en papel no equivale a la igualdad real entre los habitantes; la falta de participación de los ciudadanos es un factor que ha contribuido a esta situación.

Con la información y acción en conjunto de los ciudadanos se tendría una responsabilidad colectiva en las decisiones que serían tomadas de la misma manera.

Con la participación de todos, los ciudadanos abogan por las demandas comunes y hacen un contrapeso a otros grupos políticos y económicos. Parece que hoy en día el gobierno ha caído en la constante negociación entre grupos de intereses sin tomar en cuenta a los ciudadanos y sin dejarles espacio para informarse sobre aquellas decisiones que debieren ser públicas.

El espacio local donde socializan los ciudadanos es un factor determinante ya que “si la participación es el resultado de la relación sociedad civil-estado, dicha acción requiere un espacio en donde el ciudadano se sienta familiarizado. Un espacio para todos, que afiance ese sentido de pertenencia que debe sentir el individuo para manifestarse, y ejercer sus derechos” (Guillen, 2009, p. 67). La participación ciudadana comienza desde la célula de un territorio, el municipio funciona, por excelencia, como el espacio local donde participan los habitantes por satisfacer sus demandas.

Roberto Moreno Espinosa (2001) nos dice que el municipio “constituye la base fundamental de la organización de la comunidad, atiende a los usos y costumbres, así como a los lineamientos y disposiciones jurídicas prevaletientes” (p. 11), nos dice que es la base de la organización de la comunidad, necesariamente ésta debe cooperar y participar en las tareas del Ayuntamiento; la participación ciudadana es uno de los ejes que se deben fortalecer para que el municipio siga siendo la base política y administrativa de las entidades federativas.

Entendiendo al municipio como el enlace más cercano entre gobierno y la sociedad, esta organización política es la que atiende las necesidades inmediatas de sus habitantes. Hernández (2001) establece una exigencia por parte de los ciudadanos a favor de:

- Conocer lo que es posible atender con los ingresos actuales de la hacienda pública y del nivel de capacidad administrativa del municipio.
- Involucrar la participación y corresponsabilidad de los ciudadanos en la búsqueda y realización de alternativas para incrementar los ingresos o encontrar nuevas fuentes.

- El compromiso del Ayuntamiento de rendir cuentas a los ciudadanos. El presidente y tesorero municipales, como responsables de los lineamientos de la actividad hacendaria. (p. 14)

La ciudadanía del municipio debe demandar y participar con contribuciones, donaciones y trabajo a las actividades hacendarias del Ayuntamiento, con el fin de que éste distribuya el gasto para satisfacer las demandas colectivas y se genere una realimentación hacia la población; su participación

1.4 Normatividad

La Constitución que nos rige es uno de los resultados de la revolución mexicana de 1910. A partir de este periodo surgieron las circunstancias para la germinación del corporativismo y consolidación del presidencialismo en México. Con ello se institucionaliza el poder político y, por ende, la participación de los ciudadanos.

Las diferentes administraciones que tuvo el país fueron caracterizadas por ser autoritarias, con el poder ejecutivo prácticamente por encima del resto. La esfera pública no daba cabida a que los ciudadanos participaran efectivamente, ni siquiera electoralmente hablando. Fue gracias a las protestas que surgieron desde la organización civil que nuestro marco normativo se modificó para buscar alternativas que satisficieran algunas de sus demandas, sin medidas violentas.

La participación ciudadana se ha presentado en México de dos formas: “a) por medio de organizaciones legitimadas jurídicamente y b) por las organizaciones con reconocimiento sociopolítico por parte de la población” (Sánchez, 2012, p. 45). La primera nos hace referencia a la participación ciudadana desde las instituciones formales como las cámaras de comercio, los sindicatos y los partidos políticos, por ejemplo; aquí la participación es generada a partir de los canales que otorga el mismo Estado. La segunda explica a las organizaciones firmemente apoyadas por sus miembros. Generalmente son aquellos grupos independientes que carecen de abundantes recursos financieros pero tienen cierto reconocimiento desde la sociedad.

Las dos formas de participación ciudadana se presentan en México, mientras que la segunda no está contemplada relativamente en nuestro ordenamiento jurídico, la primera forma de participación sí la localizamos, encontrando algunas disposiciones que la regulan.

La participación ciudadana es controlada en cierta parte del gobierno, según las dos palabras que componen uno de nuestros objetos de estudio, participación y ciudadano, se analiza los elementos de la ciudadanía y la forma en que pueden tener voz dentro de los ámbitos de gobierno.

El capítulo IV del título primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2017) nos habla exclusivamente de los ciudadanos mexicanos, entre otras cosas nos dice:

Artículo 34. Son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:

- I. Haber cumplido 18 años, y
- II. Tener un modo honesto de vivir.

Según el artículo 35 algunos de los derechos de los ciudadanos son el votar y poder ser votado, “asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país”, “ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición”, presentar iniciativas de ley con el número de firmas requerido y votar en las consultas populares. En este artículo se otorga de manera general el derecho a influir en algunas de las políticas adoptadas por el Estado mexicano.

En la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México (2018) disponen de las mismas prerrogativas los ciudadanos, valiendo la pena citar la fracción V del artículo 29 por contemplar otro derecho estableciendo: “Participar en las organizaciones de ciudadanos que se constituyan en sus comunidades, para la atención de sus necesidades”; esta disposición es la que se refiere directamente a la participación de los ciudadanos para solucionar problemas en su espacio más cercano.

El artículo 15 de la misma constitución local (2018) se refiere a que:

Las organizaciones civiles podrán participar en la realización de actividades sociales, cívicas, económicas y culturales relacionadas con el desarrollo armónico y ordenado de las distintas comunidades.

Asimismo, podrán coadyuvar en la identificación y precisión de las demandas y aspiraciones de la sociedad para dar contenido al Plan de Desarrollo del Estado, a los planes municipales y a los programas respectivos, propiciando y facilitando la participación de los habitantes en la realización de las obras y servicios públicos.

Como un tipo de organización institucional, la participación ciudadana se manifiesta en este artículo únicamente a través de las organizaciones civiles.

CAPÍTULO 2. HACIENDA MUNICIPAL

2.1 Definición de la hacienda municipal

Definir el concepto de hacienda municipal es complejo pues este término tiene diferentes connotaciones. Vale la pena mencionar que el término de hacienda proviene del latín *facienda* que, naturalmente, tiene varios usos, pero se refiere al conjunto de bienes y riquezas de una persona, ya sea física o moral. Un individuo puede administrar sus bienes y riquezas personales, es decir, la hacienda privada; la recaudación de impuestos, elaboración de presupuestos y control de gastos de un Estado corresponde a la hacienda pública.

La Hacienda Pública es “aquella parte de la administración pública que se ocupa de conseguir los recursos financieros necesarios para mantener la infraestructura del estado entre la que se incluye la educación, sanidad, defensa nacional y seguridad ciudadana, infraestructuras, etc” (Hacienda pública, 2016) La administración municipal no sería posible sin una sana hacienda municipal, que es la encargada de “mantener la infraestructura” política, sin la cual no sería posible realizar ninguna tarea ni la subsistencia del municipio.

La hacienda municipal es un sistema descentralizado de la hacienda pública de un Estado, de manera general se refiere a la “administración de los ingresos y egresos municipales” (Hernández, 2001, p. 22), por ello, al referirnos a la hacienda de un municipio implícitamente sabemos que es parte de la hacienda pública. El concepto “implica fundamentalmente la idea de recursos económicos, esto es, del numerario con el que cuenta la municipalidad para proveer a su propia existencia y para atender sus funciones” (Quintana, 2011, p. 67).

Según el bando municipal de Toluca (2017), se define a la hacienda pública (municipal) como el “conjunto de rendimientos de los bienes que le pertenecen al municipio, así como contribuciones, participaciones y otros ingresos que establezcan los ordenamientos jurídicos aplicables para proveer su gasto público conforme al presupuesto de egresos”. Una próspera hacienda municipal permite proveer de mejores

obras y servicios públicos a los habitantes, al mismo tiempo que amplía el propio patrimonio del municipio.

Los diferentes aspectos de la función hacendaria de un municipio, según el manual para la administración municipal publicado por el IAPEM (2005, p.93), son:

1° El conjunto de recursos financieros y patrimoniales de que dispone el gobierno municipal para la realización de sus fines. Los recursos patrimoniales, están integrados por los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio y los rendimientos y/o utilidades que éstos producen. Los recursos financieros se integran por los ingresos fiscales establecidos en la ley, así como los provenientes de créditos o empréstitos concedidos a los ayuntamientos.

2° Las funciones, sistemas y procedimientos necesarios para la planeación, operación y control de los ingresos y egresos municipales.

3 ° Las áreas de la administración pública municipales encargadas de desarrollar tales funciones.

El correcto desarrollo de estas tres funciones permite contribuir a mejorar la calidad de vida de los habitantes, satisfaciendo las demandas prioritarias de los habitantes del municipio. Otorgar obras y servicios públicos tiende a acrecentar la actividad económica en el municipio, pero se requiere de un constante mejoramiento y fortalecimiento en las actividades hacendarias.

2.2. Integración y desarrollo de la hacienda municipal

El municipio está regulado constitucionalmente en nuestro sistema político mexicano. La fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de México (2017) menciona que los municipios manejan libremente su hacienda, a la letra dice:

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a 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 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 esta Constitución.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;

De la fracción del artículo citado se desprende toda la dinámica de la hacienda municipal, que se explicará con más detalle en las páginas siguientes. La administración hacendaria está conformada por diferentes actores que tienen una competencia delimitada dentro de ésta: el presidente municipal, el tesorero, el cabildo y el ayuntamiento. Son ellos quienes tienen el derecho de administrar libremente los ingresos propios del municipio y aquellos que devienen de aportaciones y participaciones federales y estatales. Los actores implicados en la hacienda municipal, anteriormente mencionamos, son los responsables de ejecutar y dividir los gastos con base en las demandas percibidas dentro de la comunidad, cuidando atenderlas bajo un esquema de prioridad.

Los diferentes programas de gobierno generalmente dividen el *gasto* de acuerdo a los tipos de necesidades que cubren, como el *funcionamiento administrativo*, que tiene que ver con la organización de las cuestiones municipales; la *prestación de servicios públicos*, como son el alumbrado público y el agua potable; las *obras públicas*, contemplan la construcción de escuelas públicas, cementerios o rastros y; la *promoción del desarrollo económico*, en este tipo de gasto está el mejoramiento del ambiente y el desarrollo turístico, que fomenten las actividades económicas desarrolladas dentro del municipio.

Idealmente, el fin del presupuesto de los municipios es fomentar el bienestar colectivo, aprovechando al máximo los diferentes recursos con los que cuentan los municipios, direccionarlos a las demandas de interés público y cumplir cabalmente las funciones de la hacienda municipal. Estos diferentes objetivos apoyan el bienestar colectivo y se plantean específicamente durante la elaboración de la Ley de ingresos y del Presupuesto de egresos de los municipios, realizados anualmente.

Las *tareas* de la hacienda municipal se desarrollan en tres grandes rubros: de ingreso, de patrimonio y de gasto. El *ingreso* se refiere al financiamiento para llevar a cabo las diferentes funciones del municipio, ya sea con contribuciones económicas propias o proveniente de los Estados o federación. El *gasto*, por su parte, es comprendido como la distribución de los ingresos, solventando los diferentes costos de las funciones municipales.

Por último, el *patrimonio* es el conjunto de bienes propios del municipio que pueden permitir hacer valer derechos para el cobro de contribuciones. En la Ley de ingresos y de presupuesto de egresos se proyectan estas tres áreas de la hacienda municipal (ingreso, patrimonio y gasto), a veces de manera simultánea, como en la recepción de una obra pública, por ejemplo. Una obra pública puede ser financiada a través de *ingresos* municipales y estatales, comprendida como *gasto* dentro del presupuesto y una vez finalizada pasa a formar parte del *patrimonio* municipal.

Las áreas de ingreso, gasto y patrimonio de la hacienda municipal están interrelacionadas ya que los cambios en el ingreso o el patrimonio, por ejemplo, afectan al gasto y viceversa. El ingreso y el patrimonio se expresan normativamente en la *ley de ingresos*; el gasto municipal está contemplado en el *presupuesto de egresos* materializado en los *programas de gobierno*. Estos programas de gobierno son el marco del funcionamiento de la hacienda municipal, pues contempla asuntos políticos, económicos y sociales del municipio.

El conjunto de problemas y demandas que devienen de las distintas esferas del municipio (político, económico y social) son seleccionados por el ayuntamiento para ser atendidos, estas prioridades funcionan como eje en las tareas de la hacienda municipal, y no es otra cosa más que la agenda de gobierno.

Cada año, el gobierno municipal debe decidir cuáles son los asuntos prioritarios de su agenda y plasmarlos en los programas de gobierno para buscar financiamiento y dar solución a las diversas demandas y problemáticas sociales. Los ciudadanos tienen una injerencia indirecta para modificar la agenda de gobierno, y su influencia es menor todavía para decidir qué temas deben ser atendidos primero.

La hacienda municipal debe direccionarse con prudencia y siendo congruente a las demandas sociales ya que “el centro y objeto fundamental de las actividades hacendarias del municipio es la definición de acciones encaminadas al cumplimiento de sus responsabilidades; es decir, el desplegar una actividad financiera –o de su administración de su hacienda- que permita: *i*) la captación de ingresos; *ii*) el manejo de sus recursos patrimoniales, y *iii*) la ejecución del gasto público” (Hernández, 2001, p. 23). La ejecución de estos objetivos se obtiene desde el nombramiento de las autoridades hacendarias.

Las autoridades hacendarias municipales tienen la responsabilidad de cumplir con las metas financieras incorporadas en la ley de ingresos y el presupuesto de egresos. Al inicio de cada trienio, la administración pública municipal, encabezada por el presidente municipal, tiene una visión y plan de desarrollo del municipio, figurando los cambios y mejoras que deben llevarse a cabo y los costos que conlleva.

Es común observar que los planes de financiamiento rebasan el límite de tres años del periodo municipal, como por ejemplo las grandes obras de infraestructura. Es necesario que las funciones hacendarias propuestas sigan el continuo proceso, aún en el siguiente trienio, pero es común que la alternancia política deja inconclusa muchas de ellas. Otro problema es la falta de una buena planeación del gasto municipal, trayendo como consecuencias un excesivo endeudamiento que afecta directamente a la población del municipio y se extiende a las futuras administraciones gubernamentales.

Impulsar la correcta visión y planeación del municipio es una tarea fundamental, sobre todo si consideramos que el funcionamiento de servicios y obras municipales sólo son posibles con una eficiente administración financiera que debe ir más allá del periodo trienal. Elegir a personas que cumplan con los perfiles requeridos dentro de la administración es un objetivo prioritario, como el nombramiento de tesorero y del regidor de hacienda, elegidos por el cabildo.

En la **figura 1** se explica la dinámica hacendaria municipal en general, pudiendo apreciar a los actores y su función dentro del gasto público con base en las demandas y planes del municipio. También se contempla la gran interdependencia existente entre la

DINAMICA HACENDARIA MUNICIPAL

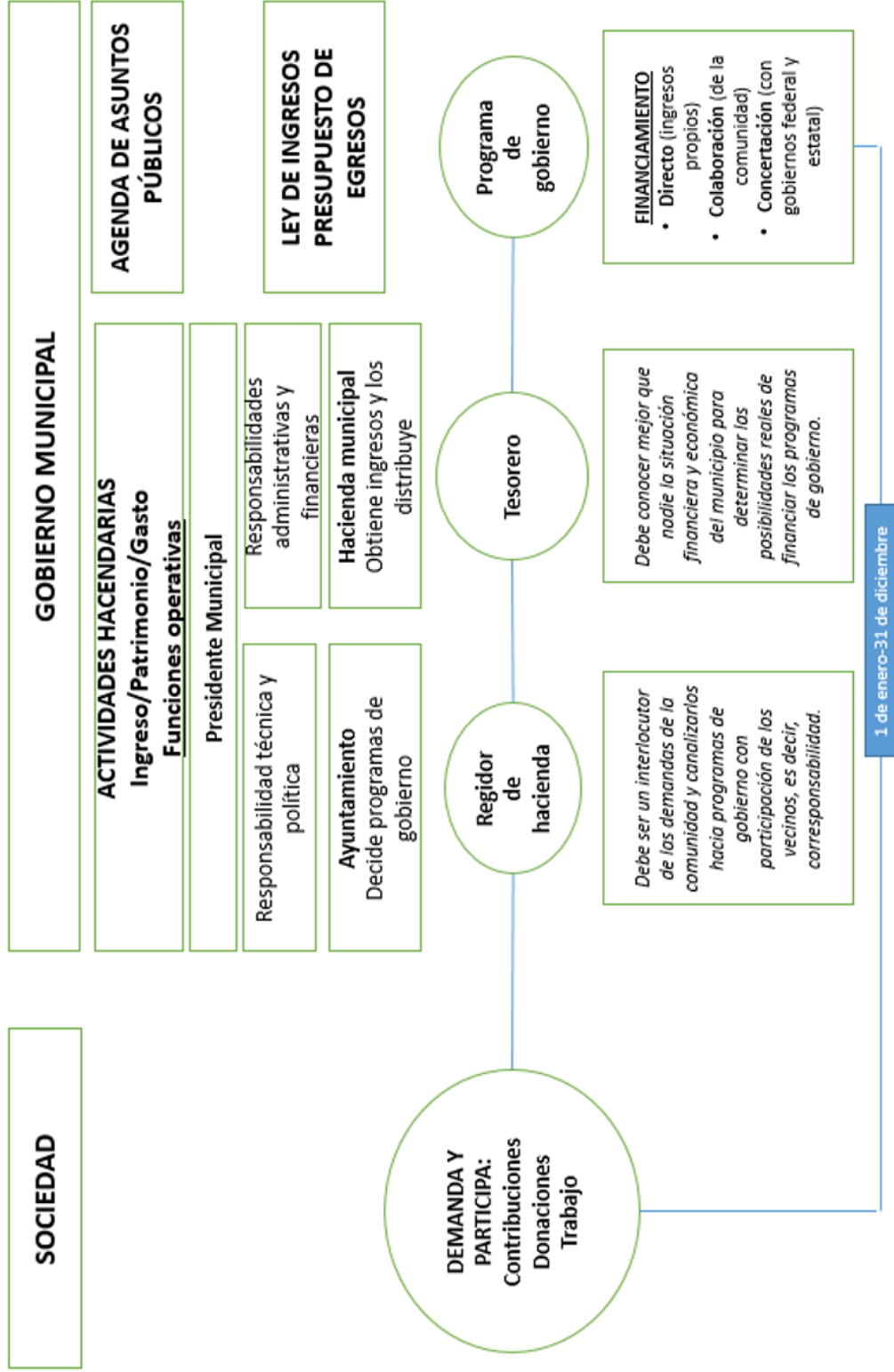


Figura 1. Fuente: Hernández Rojo, Marcos, Hacienda pública municipal: fuentes de ingresos y alternativas de financiamiento, UNAM, 2001. P. 32.

sociedad y gobierno, que puede darse, por ejemplo, con el cumplimiento en el pago de impuestos o cooperación para obras. Uno de los desafíos del municipio en el siglo XXI de una sociedad mexicana que ha transitado a la pluralidad, es fomentar la participación y corresponsabilidad ciudadana con “mayores elementos y recursos para allegarse los medios para resolver sus problemas” (Moreno, 2001, p. 33) interactuando entre la población. Para ello es indispensable desarrollar nuevas y efectivas formas de gestión de la participación social y ciudadana con el fin de que los gobiernos municipales no queden obsoletos ante las exigencias de los grupos ilegales cada vez más organizados. Una propuesta es dar más atención y apertura al ciudadano.

2.2.1 El presupuesto de ingresos.

Los ingresos municipales son de vital importancia para emprender las diferentes funciones del gobierno municipal, y para fomentar una vida próspera de los habitantes del mismo. Los municipios tienen competencias para obtener recursos tributarios, aportaciones y participaciones del Estado e ingresos del patrimonio municipal.

El ingreso del patrimonio municipal es “el conjunto de los recursos obtenidos directamente de la población y que integran la hacienda municipal, aparte de los que ingresan como impuestos y por pago de servicios públicos, están aquellos que la administración municipal puede generar al hacer rendir sus bienes patrimoniales y obtener un “producto” o ingreso económico de ellos” (Hernández, 2001, p. 14). Los ingresos municipales, entonces, son todos los recursos financieros que recibe el municipio por medio de su respectiva tesorería.

La correcta administración de la hacienda municipal repercute en el aumento del patrimonio municipal, trayendo consigo la mejora sistemática del municipio para abrir la posibilidad de obtener mayores ingresos. Con el actual marco normativo, la única opción para incrementar la autonomía hacendaria de manera sustentable de los municipios sin depender de las aportaciones estatales, es la inversión en el patrimonio municipal.

Los ingresos de la hacienda municipal se regulan constitucionalmente por el artículo 115 en su fracción IV. La regulación de la hacienda municipal ha sido polémica y en la redacción original de 1917 fue deficiente y vaga. Quintana (2011) señala el artículo 115 en la fracción II:

Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender las necesidades municipales. (p.46)

El principal problema es que no se precisaba los tributos propios del municipio, por lo que esta decisión se dejaba totalmente en las manos de las entidades federativas. “La mayor parte de las legislaturas estatales aprobaban renglones tributarios exiguos en favor de sus municipios, propiciando así las enormes carencias y rezagos que actualmente

padecen los Municipios del país” (Quintana, 2011, p. 379). Fue hasta la reformas de 1983 y de 1999 que se mejoró el marco normativo hasta obtener el que tenemos hoy en día, y dota de algunas competencias financieras a los municipios.

El abanico de posibilidades va desde los arrendamientos de bienes inmuebles del municipio, concesiones, rentas de suelo y tributos.

Los diferentes recursos para atender las demandas contempladas en los programas de gobierno son principalmente dos fuentes, “[...] en primer término, las fuentes de ingresos propios, que se obtienen directamente de la población e implican un esfuerzo de corresponsabilidad de la administración municipal. En segundo término, aparecen las fuentes de ingreso extramunicipales, que proviene de transferencias de la Federación y el gobierno estatal” (Hernández, 2011, p. 33).

Estas transferencias son resultado de numerosas gestiones gubernamentales entre los municipios y los gobiernos estatales. El Congreso de la Unión, el Congreso Local y el Ayuntamiento son los encargados de aprobar las diversas propuestas de solución de la agenda de gobierno y verificar si son realizables, aunado a los costos de oportunidad derivados de estas decisiones políticas.

El ayuntamiento tiene la obligación de enviar con puntualidad al Congreso Local su proyecto de presupuesto de ingresos. En este documento se deberán determinar los montos específicos que se registrarán durante el año fiscal. La legislatura local es la que aprueba las leyes de ingresos de los municipios, además de fiscalizar sus cuentas públicas.

El municipio no cuenta con competencias formales legislativas, por lo que el ayuntamiento no tiene la capacidad de implantar ningún tipo de gravamen, pero sí puede proponer al Congreso Local las diversas tarifas aplicables a los impuestos, derechos, contribuciones y otros ingresos que analizaremos más adelante.

El municipio se encuentra subordinado a la gestión del Congreso Local, y su hacienda es administrada libremente.

Los ingresos municipales se componen de todos los recursos financieros que percibe el municipio a través de su tesorería, por el cobro de los ingresos ordinarios y extraordinarios.

El presupuesto de ingresos del Estado de México se promulga el 20 de noviembre de cada año y entra en vigencia los días 1 de enero, está materializado en la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México para el ejercicio fiscal del año correspondiente, y determina el ingreso público con el que cuenta el Estado.

El Código Financiero del Estado de México y Municipios (2017) aclara en el artículo 3 que son ingresos ordinarios:

Proporción de los ingresos gubernamentales que de manera permanente y previsible obtiene el Estado o Municipios, que constituyen la fuente normal y periódica de recursos fiscales para financiar sus actividades. Se integran por los impuestos, derechos, aprovechamientos y los ingresos derivados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y de otros apoyos federales, siempre y cuando que por su naturaleza no se encuentren destinados a un fin específico.

Los ingresos ordinarios son los que dispone el municipio de manera usual para proveerse de fondos.

La aplicación del presupuesto de ingresos se deriva en los gastos que llevará a cabo el municipio, como son los gastos operativos y los gastos de operación. Los primeros son aquellos que traerán consigo la construcción de infraestructura, nuevos bienes públicos e inversiones para aumentar el patrimonio municipal. Los gastos de operación son los gastos destinados al mantenimiento y funcionamiento del municipio, como los servicios públicos o el pago por concepto de servicios personales. Estos conceptos se explicarán más adelante en el presupuesto de egresos.

A continuación se explicarán los diferentes tipos de ingresos municipales.

Impuestos

Los impuestos son una cantidad de dinero que se pagan a la administración pública para contribuir a su hacienda. El artículo 9 del Código Financiero del Estado de México y Municipios (2017), en su fracción I, define a los impuestos de la siguiente manera:

I. Impuestos. Son los establecidos en este Código que deben pagar las personas físicas y jurídicas colectivas, que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por el mismo, y que sean distintas a las señaladas en las fracciones II y III de este artículo [Derechos y contribuciones].

El Ayuntamiento sólo puede gravar a los ciudadanos con los impuestos estipulados en la ley. Los impuestos “son pagos unilaterales y obligatorios que, por derecho público, los habitantes realizan a favor del municipio” (Código Financiero del Estado de México, 2017, p. 37). Los impuestos son una manera en que los habitantes pueden contribuir para el financiamiento de los gastos de inversión y operativos.

La Constitución federal y la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México otorgan al municipio los siguientes impuestos:

- Impuestos Sobre el Patrimonio.
- Predial.
- Sobre Adquisición de Inmuebles y Otras Operaciones Traslativas de Dominio de Inmuebles.
- Sobre Conjuntos Urbanos.
- Sobre Anuncios Publicitarios.
- Sobre Diversiones, Juegos y Espectáculos Públicos.

Los impuestos municipales generalmente son directos por tratarse de un gravamen sobre los productos y sobre rentas o patrimonios.

Derechos

Refiere en la fracción II del artículo 9 del Código Financiero del Estado de México y Municipios (2017) que los derechos son:

Las contraprestaciones establecidas en este Código, que deben pagar las personas físicas y jurídicas colectivas, por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Entidad, así como por recibir servicios que presten el Estado, sus organismos y Municipios en funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en este Código. También son derechos las contribuciones que perciban los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

Los derechos municipales son bilaterales, a diferencia de los impuestos que son unilaterales, porque los habitantes pagan por un servicio prestado por el municipio. Es de mayor facilidad recaudar estos ingresos si el municipio cuenta con servicios de excelencia, pues los habitantes se verán beneficiados con su uso y pagarán por ellos, a diferencia de los impuestos municipales, donde la población evade constantemente los pagos al municipio.

Algunos de los derechos que imponen los municipios, con base en la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México para el ejercicio fiscal del año 2015, son los siguientes:

- Derechos por el Uso, Goce, Aprovechamiento o Explotación de Bienes de Dominio Público.
- De Agua Potable, Drenaje, Alcantarillado, Recepción de Caudales de Aguas Residuales para su Tratamiento o Manejo y Conducción.
- Del Registro Civil.
- De Desarrollo Urbano y Obras Públicas.

-Por Servicios Prestados por Autoridades Fiscales, Administrativas y de Acceso a la Información Pública.

-Por Servicios de Rastros.

-Por Corral de Concejo e Identificación de Señales de Sangre, Tatuajes, Elementos Electromagnéticos y Fierros para Marcar Ganado y Magueyes.

-Por Servicios de Panteones.

-Por la Expedición o Refrendo Anual de Licencias para la Venta de Bebidas Alcohólicas al Público.

-Por Servicios Prestados por Autoridades de Seguridad Pública.

-Por Servicios Prestados por las Autoridades de Catastro.

-Por Servicios de Alumbrado Público.

-Por Servicios de Limpieza de Lotes Baldíos, Recolección, Traslado y Disposición Final de Residuos Sólidos Industriales y Comerciales.

Productos

El artículo 10 del Código Financiero del Estado de México y Municipios (2017) dice que los productos municipales son:

[...] las contraprestaciones por los servicios que presten el Estado y los Municipios en sus actividades de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento y enajenación de sus bienes de dominio privado, que estén previstos en la Ley de Ingresos.

En este tipo de ingresos contemplamos:

-Productos Derivados del Uso y Aprovechamiento de Bienes no Sujetos a Régimen de Dominio Público.

- Por la Venta o Arrendamiento de Bienes Municipales
- Impresos y Papel Especial.
- Derivados de Bosques Municipales.
- Rendimientos o Ingresos Derivados de las Actividades de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Municipal cuando por su Naturaleza Correspondan a Actividades que no son Propias de Derecho Público.
- En General, Todos Aquellos Ingresos que Perciba la Hacienda Pública Municipal, Derivados de Actividades que no son Propias de Derecho Público, o por la Explotación de sus Bienes Patrimoniales.

Aprovechamientos

El artículo 11 del Código Financiero del Estado de México y Municipios (2017) define los aprovechamientos como sigue:

Son aprovechamientos los ingresos que percibe el Estado y los Municipios por funciones de derecho público y por el uso o explotación de bienes del dominio público, distintos de los impuestos, derechos, aportaciones de mejoras e ingresos derivados de la coordinación hacendaria, y de los que obtengan los organismos auxiliares del Estado y de los Municipios.

Algunos aprovechamientos municipales son:

- Sanciones administrativas.
- Indemnizaciones por daños a bienes municipales.
- Reintegros

Contribuciones de mejoras

La Fracción III del artículo 9 del Código Financiero del Estado de México y Municipios (2017) dice claramente que las contribuciones son aquellas:

[...] a cargo de las personas físicas y jurídicas colectivas, que con independencia de la utilidad general, obtengan un beneficio diferencial particular derivado de la realización de obras públicas o de acciones de beneficio social; las que efectúen las personas a favor del Estado para la realización de obras de impacto vial regional, que directa o indirectamente las beneficien, así como las derivadas de Servicios Ambientales.

La contribución de mejoras es usada para la obra municipal y se trata de un mecanismo para financiarlas. “Obedecen al principio de que tales obras si bien deparan un beneficio general a toda la población municipal, dicho beneficio será más directo y aprovechado por los vecinos del área en que se realizan las obras” (Quintana, 2011, p. 393). Las contribuciones son el pago por un servicio, pero no de beneficio individual como los derechos, sino de beneficio colectivo.

Un claro ejemplo son los vecinos de una calle que cooperan, en conjunto con las autoridades públicas, para la pavimentación de su calle, pinta de las baquetas y colocación de topes.

Accesorios

Son accesorios de las contribuciones y de los aprovechamientos, los recargos, las multas, los gastos de ejecución y la indemnización por la devolución de cheques, y participan de la naturaleza de la suerte principal, cuando se encuentren vinculados directamente a la misma. Código Financiero del Estado de México y Municipios (artículo 12, 2017)

Participaciones

Hoy en día, los mayores ingresos de los municipios provienen de las aportaciones que otorgan los estados y la federación.

Las participaciones federales están reguladas por la Ley de Coordinación Fiscal, que entró en vigor el 1° de enero de 1980, desde esa fecha se han realizado múltiples modificaciones a causa del dinamismo que presenta la hacienda pública. Esta ley, entre otros aspectos, establece y especifica los diferentes tributos correspondientes a cada nivel de gobierno, donde predominan los federales que después pueden ser repartidos a través de las participaciones.

La actual Ley de Coordinación Fiscal (2018) contempla dos fondos repartibles: el fondo general de participaciones y el de fomento municipal. Esta Ley determina las competencias de recolección y transferencia de recursos financieros entre los diferentes ámbitos de gobierno. Se contemplan las aportaciones y participaciones por parte de la federación a las entidades federativas.

Las participaciones federales son aquellos recursos financieros que pueden ser de libre uso, de acuerdo a las necesidades apremiantes de la sociedad; las aportaciones federales con los “recursos etiquetados”, cuyo destino está contemplado desde un inicio. En ambos casos, la entidad federativa reparte, según lo dictado por el Código Financiero del Estado de México y Municipios, a los municipios del Estado.

Los recursos destinados a los municipios desde el ámbito federal están comprendidos en el Ramo General 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios y el Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios.

El ramo 28 y 33 constituyen por una parte del gasto público no programable del presupuesto de egresos de la federación, es decir, el recurso financiero que la federación no destina para proveer bienes y servicios sino para cumplir con obligaciones fiscales como son las participaciones a entidades y municipios. Estas aportaciones las recibe el Estado de México y sus municipios con base en lo dispuesto en la Ley de Coordinación Fiscal (2018).

2.2.2. Presupuesto de egresos del municipio

La elaboración de un presupuesto consiste en un documento que señala todas las entradas y salidas económicas en un determinado periodo. Su importancia radica en que coadyuva a la realización de las funciones municipales fomentando unas finanzas sanas, evitando el sobreendeudamiento y fugas de dinero. La Real Academia Española (2017) define a los egresos como:

1. m. Salida, partida de descargo.
2. m. Am. Acción de egresar (ll después de haber terminado los estudios).

Los egresos consisten en la “salida, partida” del dinero. Según las anteriores definiciones, el presupuesto de egresos de una entidad pública es el proyecto que define la distribución y objetivos de los recursos públicos con los que cuenta para el próximo año fiscal. El municipio realiza todos sus gastos con la finalidad de cumplir con sus atribuciones con base en el presupuesto de egresos anteriormente revisado, modificado y aprobado por el cabildo. El presupuesto de egresos debe estar encaminado a la satisfacción de las demandas sociales y la correcta distribución de los ingresos municipales; se trata del documento que expone el gasto público anual que destinan los municipios para el cumplimiento de sus actividades.

La realización y aprobación del presupuesto de egresos es una tarea materialmente legislativa que dota a la administración municipal la obligación de usar los recursos públicos durante un año conforme a lo establecido en el documento. El presupuesto de egresos es el instrumento jurídico por excelencia que permite distribuir los gastos del municipio y “refleja los recursos que gastará el gobierno de acuerdo con los ingresos que espera recibir en el mismo año” (Presupuesto de egresos ciudadano, 2017).

El presupuesto de egresos es fundamental para llevar una correcta administración de recursos y no incurrir en déficits financieros; su importancia “radica en que a través de él se asignan los recursos necesarios para que los ciudadanos dispongan de bienes y servicios, de salud, seguridad pública, educación y para la construcción de escuelas,

hospitales y carreteras, por citar los más importantes” (Presupuesto de egresos ciudadano, 2017).

Además de los bienes y servicios, en el presupuesto de egresos también se contempla el pago de nómina de los miembros que conforman la administración pública. Los Ayuntamientos deben señalar la remuneración de todo tipo que corresponde a un empleo, cargo o comisión. De igual manera, las remuneraciones de cada miembro del cabildo, incluyendo los mandos medios y superiores de la administración municipal, se determina anualmente en el presupuesto de egresos. En otras palabras, el cabildo elige cuánto se pagará así mismo cada año.

El artículo 115 constitucional indica que es facultad de los ayuntamientos aprobar por sí mismos su presupuesto de egresos con base en los ingresos disponibles. Esta facultad es reconocida por ser el municipio el ente cercano a la población y sus demandas. El cabildo es el encargado de autorizar y votar la aprobación del presupuesto de egresos de cada año y es administrado principalmente por el presidente y síndicos municipales.

Esta facultad, a diferencia del presupuesto de egresos de la federación y Estados, permite a los municipios una mayor autonomía en el uso de sus propios recursos y entradas financieras.

Los municipios deben aprobar anualmente su presupuesto de egresos a más tardar el 20 de diciembre con base en los ingresos presupuestados. Para la elaboración del presupuesto de egresos se deben tomar en cuenta diferentes factores como son la estadística de ingresos anteriores, economía nacional y regional, variables económicas.

El presupuesto de egresos puede ser adecuado según las implicaciones de la Ley de Ingresos Municipal que aprueba la legislatura local, al igual que las participaciones y aportaciones federales y estatales.

El artículo 304 del Código Financiero del Estado de México y Municipios (2017) dice que, a nivel municipal, la presentación del proyecto del presupuesto de egresos debe incluir lo siguiente:

1. Una exposición de la situación de la hacienda pública de los últimos tres años, o de un solo año tratándose de municipios con una población menor a 200,000 habitantes.
2. Objetivos anuales, estrategias y metas.
3. Proyecciones de fianzas públicas.
4. Los resultados de las finanzas públicas de un periodo de cinco o tres años, según los mismos criterios del punto uno.
5. Un estudio actuarial de las pensiones de los trabajadores al servicio del municipio.
6. Estimación de los ingresos por cada una de sus fuentes.
7. Estimación de los egresos por cada una de sus fuentes.
8. Las metas de los proyectos agrupados en los programas derivados del plan de desarrollo y destacando lo relativo a los compromisos por contratos de obra pública.
9. Resumen y descripción de la ejecución de los principales programas, identificando aquellos que comprenderán más de un ejercicio fiscal.
10. Indicadores estratégicos y de gestión que apoyarán el seguimiento en el ejercicio de los recursos públicos y la evaluación del desempeño.

Con respecto a los capítulos de gasto, el artículo 292 (2017) describe que la distribución será conforme a lo siguiente:

1000 Servicios personales

Este capítulo implica las remuneraciones que perciben los servidores públicos, sin importar si son permanentes o transitorios. A parte del sueldo base, también se presupuestan las compensaciones, honorarios, primas vacacionales, aguinaldos, etc.

2000 Materiales y suministros

Aquí se agrupan todos los insumos requeridos para el desarrollo de las tareas administrativas; como son los útiles de oficina, materiales de limpieza, herramientas, combustibles y lubricantes, entre otros.

3000 Servicios generales

Los servicios generales son las remuneraciones necesarias para cubrir servicios administrativos que se requieran. Aquí entran los gastos por el contrato de seguros de vida o daños, servicios de consultoría, arrendamiento de copiadoras, viajes, capacitaciones, etc.

4000 Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas

En este capítulo se agrupan los recursos financieros que destina el municipio en forma de apoyo a los servidores públicos, a ONGs, y gran variedad de subsidios como las becas, de cultura y deportivas.

5000 Bienes muebles, inmuebles e intangibles

Comprende las asignaciones para la adquisición de bienes inmuebles, mobiliario, maquinaria, equipos electrónicos, artículos de biblioteca, vehículos, locales, etc.

6000 Inversión pública

Implica el dinero para el mantenimiento, conservación e incremento de la estructura física, por medio de las obras públicas.

7000 Inversiones financieras y otras provisiones

Este capítulo contiene las actividades financieras destinadas al fomento y toda clase de adquisiciones bursátiles, crediticias bonos u obligaciones.

8000 Deuda pública

Incluye el recurso destinado a cubrir el servicio de la deuda pública, así como los adeudos de años anteriores.

CAPÍTULO 3. DIAGNÓSTICO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS ACTIVIDADES HACENDARIAS DEL MUNICIPIO DE TOLUCA.

3.1 Consideraciones jurídicas, políticas y financieras del municipio de Toluca

3.1.1 Consideraciones Jurídicas

Hemos visto que el municipio es reconocido constitucionalmente en el artículo 115 como base de la división territorial del país. El municipio es “la organización política-administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los estados miembros de la federación, e integra la organización tripartita del Estado mexicano: municipio, estado y federación” (Dueñas, 2004, p. 34)

Los municipios son la base administrativa de la nación, y legalmente han sido beneficiados con la implantación del sistema federal que fomenta la autonomía de los Estados en lo que confiere a sus atribuciones, pero siempre atendidos al pacto federal.

Dentro del federalismo nacional, se desarrolla un embrionario federalismo hacendario que coadyuva a fomentar esa autonomía a través de la distribución equitativa de los recursos financieros entre las tres esferas de gobierno que habla el artículo 115 de la Constitución (federación, estados y municipios). El avance logrado en dicha materia se ha traducido en delimitaciones de las funciones de los municipios, implicando la participación activa del gobierno federal y los gobiernos estatales.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México (2017), que para fines prácticos la entenderemos en este trabajo como Ley Orgánica, señala en su artículo 31 las atribuciones propias de los municipios. En este apartado solamente enlistaremos aquellas fracciones que se relacionan con los objetos que estamos estudiando.

I. Expedir y reformar el Bando Municipal, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro del territorio del municipio, que sean necesarios para su organización, prestación de los servicios públicos y, en general, para el cumplimiento de sus atribuciones;

I Quáter. Formular, aprobar, implementar y ejecutar las políticas, programas y acciones en materia de Gobierno Digital, conforme a los lineamientos técnicos establecidos en

la Ley de Gobierno Digital del Estado de México y Municipios, su Reglamento y en aquellas disposiciones jurídicas de la materia.

I Quintus. Participar en la presentación e instrumentación de Gobierno Digital que prevé la Ley de la materia.

VIII. Concluir las obras iniciadas por administraciones anteriores y dar mantenimiento a la infraestructura e instalaciones de los servicios públicos municipales;

XI. Designar de entre sus miembros a los integrantes de las comisiones del ayuntamiento; y de entre los habitantes del municipio, a los jefes de sector y de manzana;

XII. Convocar a elección de delegados y subdelegados municipales, y de los miembros de los consejos de participación ciudadana;

XVIII. Administrar su hacienda en términos de ley, y controlar a través del presidente y síndico la aplicación del presupuesto de egresos del municipio;

XIX. Aprobar anualmente a más tardar el 20 de diciembre, su Presupuesto de Egresos, en base a los ingresos presupuestados para el ejercicio que corresponda, el cual podrá ser adecuado en función de las implicaciones que deriven de la aprobación de la Ley de Ingresos Municipal que haga la Legislatura, así como por la asignación de las participaciones y aportaciones federales y estatales.

Si cumplido el plazo que corresponda no se hubiere aprobado el Presupuesto de Egresos referido, seguirá en vigor hasta el 28 o 29 de febrero del ejercicio fiscal inmediato siguiente, el expedido para el ejercicio inmediato anterior al de la iniciativa en discusión, únicamente respecto del gasto corriente.

Los Ayuntamientos al aprobar su presupuesto de egresos, deberán señalar la remuneración de todo tipo que corresponda a un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza, determinada conforme a principios de racionalidad, austeridad, disciplina financiera, equidad, legalidad, igualdad y transparencia, sujetándose a lo dispuesto por el Código Financiero y demás disposiciones legales aplicables.

Las remuneraciones de todo tipo del Presidente Municipal, Síndicos, Regidores y servidores públicos en general, incluyendo mandos medios y superiores de la administración municipal, serán determinadas anualmente en el presupuesto de egresos correspondiente y se sujetarán a los lineamientos legales establecidos para todos los servidores públicos municipales.

Los ayuntamientos podrán promover el financiamiento de proyectos productivos de las mujeres emprendedoras.

XXI. Formular, aprobar y ejecutar los planes de desarrollo municipal y los Programas correspondientes;

XXI Bis. Promover políticas públicas apoyadas en sistemas de financiamiento, cooperación y coordinación, que procuren el acceso a las tecnologías de la información y comunicación, específicamente servicios de acceso a internet, como un servicio gratuito, considerando para ello las características socioeconómicas de la población.

Las atribuciones anteriores se enlistaron por estar relacionadas directamente con la participación ciudadana y la hacienda municipal, pero cabe resaltar que todas se vinculan, de una manera u otra, indirectamente también en un conglomerado de las funciones de un municipio.

El Estado de México se compone de 125 municipios. Cada municipio de la entidad es administrado por un cuerpo colegiado, (poseedor de personalidad jurídica, facultades, derechos, obligaciones, y patrimonio propio) denominado Ayuntamiento, quien tiene la figura de una asamblea deliberante"; si bien el municipio no cuenta formalmente con un poder legislativo, sí cuenta con una asamblea deliberante conocida como cabildo y que es el máximo órgano del gobierno municipal.

El ayuntamiento es un órgano deliberante que idealmente expresa la voluntad política de los habitantes del municipio y es una oportunidad para realizar gestiones con base en los diversos intereses que presente la comunidad a través de sus representantes, quienes son elegidos por voto popular e integran el cabildo.

Los ayuntamientos son cuerpos colegiados que tienen competencias, derivadas de la personalidad jurídica admitida legalmente, para los asuntos que señalan la constitución federal, la constitución estatal, entre otros ordenamientos jurídicos. No existen autoridades intermedias entre los municipios con los estados y la federación para los asuntos que específicamente le competen.

El ayuntamiento se caracteriza por ser el cuerpo deliberante y colegiado, de elección popular, encargado de la administración del municipio. La Ley Orgánica dice en su artículo 16 que los ayuntamientos se renuevan cada tres años y su integración se compone de un presidente, síndicos y regidores, dependiendo el número de éstos de acuerdo al número de población del municipio.

El Ayuntamiento tiene la obligación de constituirse en cabildo para rendir un informe anual en los primeros cinco días hábiles de diciembre. Dicho informe, presentado de manera escrita y también a través de un medio electrónico, debe comunicar el estado que guarda la administración municipal y difundir las labores realizadas durante el año en curso. El informe anual municipal tiene como finalidad ser un instrumento para que los habitantes del municipio se enteren de las actividades que realiza su gobierno local, además de ser una variable que permite identificar el avance en las tareas del Ayuntamiento conforme a lo establecido previamente en el Plan de Desarrollo Municipal que analizaremos más adelante.

3.1.2 Consideraciones políticas

Toluca de Lerdo es la capital del Estado de México y una de las ciudades más importantes de la entidad debido al volumen de sus actividades económicas. El municipio tiene una superficie de 42,952.14 hectáreas. Según el Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México (2015), Toluca contaba con una población total de 873,536 habitantes, siendo el 52% mujeres y el 48% hombres;

colocando al municipio como uno de los más poblados del Estado, sólo por debajo de Ecatepec, Nezahualcóyotl y Naucalpan.¹

El Bando Municipal (2017) divide territorialmente a Toluca en 85 circunscripciones territoriales, compuestas por 47 delegaciones, 38 subdelegaciones y 280 unidades territoriales básicas; esto para el cumplimiento de sus actividades administrativas y políticas. (Ver figura 1)

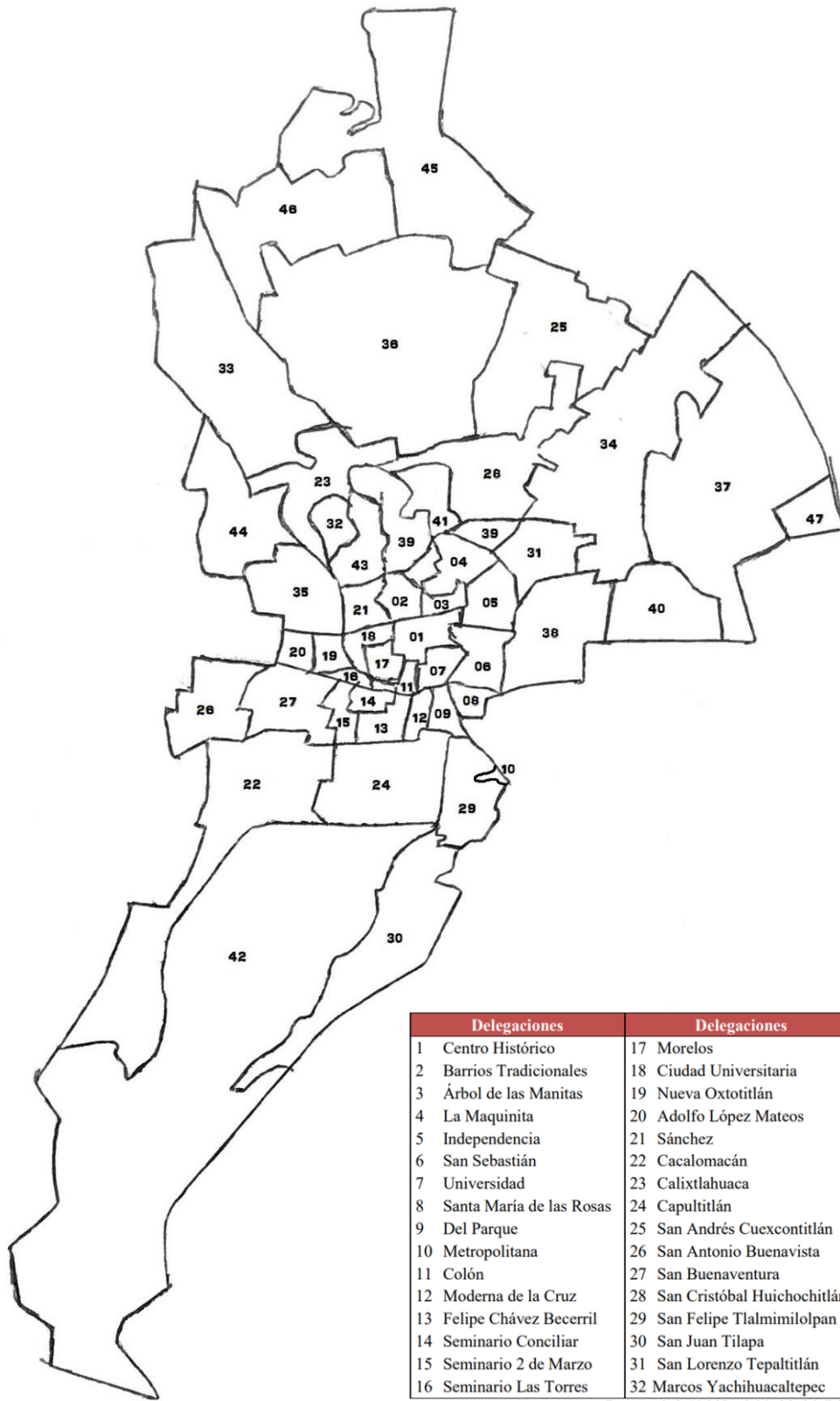
La falta de recursos financieros es una dificultad que afecta a las administraciones de los gobiernos en general, el financiamiento de los municipios depende en gran parte de la capacidad adquisitiva que tengan sus habitantes. La pobreza es un problema multidimensional que afecta a la mayoría de la población, es entendida como “la falta de algo o el atraso o miseria de un determinado lugar” (Domingo, 2005, p. 758); el gobierno debe implantar políticas preeminentes que atiendan la erradicación de la pobreza, pues la presencia de ésta no permite la autorrealización satisfactoria de las personas.

Según los datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2010), Toluca contaba con 407 mil 691 habitantes en situación de pobreza. La pobreza forma parte de los principales problemas que frenan el desarrollo social del municipio, contar con unas estimaciones del nivel de pobreza a nivel municipal “contribuye a fortalecer la rendición de cuentas en el país y a mejorar la planeación de la política de desarrollo social” (CONEVAL, 2010).

En la cuestión educativa, con los datos de la misma encuesta del CONEVAL, Toluca contaba con una escolaridad promedio poco más alta que la estatal, siendo el grado promedio de escolaridad de la población de 15 o más años de 9.1 en el Estado de México y de 10 en el municipio de Toluca; este puntaje equivale a tener la secundaria concluida.

¹ Se toman los datos estadísticos poblacionales de 2015 ya que es el último registro de las encuestas intercensales que elabora el INEGI entre cada censo poblacional.

Figura 1 Delegaciones de municipio de Toluca



Delegaciones	Delegaciones	Delegaciones
1 Centro Histórico	17 Morelos	33 San Martín Toltepec
2 Barrios Tradicionales	18 Ciudad Universitaria	34 San Mateo Otzacatipan
3 Árbol de las Manitas	19 Nueva Oxtotitlán	35 San Mateo Oxtotitlán
4 La Maquinita	20 Adolfo López Mateos	36 San Pablo Autopan
5 Independencia	21 Sánchez	37 San Pedro Totoltepec
6 San Sebastián	22 Cacalomacán	38 Santa Ana Tlapaltitlán
7 Universidad	23 Calixtlahuaca	39 Santa Cruz Atzacapotzaltongo
8 Santa María de las Rosas	24 Capultitlán	40 Santa María Totoltepec
9 Del Parque	25 San Andrés Cuexcontitlán	41 Santiago Miltepec
10 Metropolitana	26 San Antonio Buenavista	42 Santiago Tlacotepec
11 Colón	27 San Buenaventura	43 Santiago Tlaxomulco
12 Moderna de la Cruz	28 San Cristóbal Huichochitlán	44 Tecaxic
13 Felipe Chávez Becerril	29 San Felipe Tlalmimilolpan	45 Tlachaloya
14 Seminario Conciliar	30 San Juan Tilapa	46 San Cayetano Morelos
15 Seminario 2 de Marzo	31 San Lorenzo Tepaltitlán	47 El Cerrillo Vista Hermosa
16 Seminario Las Torres	32 Marcos Yachihualtepec	

Fuente: Plan de Desarrollo Municipal de Toluca 2016-2018.

El cabildo de Toluca está conformado por un presidente municipal, tres síndicos y 16 regidores; el cual se integra por un presidente, dos síndicos y nueve regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa; y un síndico y siete regidores según el principio de representación proporcional.

Se distingue la figura del presidente municipal quien es la “autoridad electa mediante voto popular que ejecuta las disposiciones y acuerdos del Ayuntamiento, teniendo la titularidad de la administración municipal. En su carácter ejecutivo es el responsable de propiciar la organización más adecuada para fortalecer y dar mayor impulso al gobierno municipal” (Bando Municipal, 2017). El presidente es el representante político y administrativo del municipio, principal responsable de las actividades y gestiones que lleva a cabo el ayuntamiento.

Los síndicos municipales tienen la principal responsabilidad de “vigilar los aspectos financieros de la entidad municipal, ser el representante jurídico en los litigios o asuntos en los que la autoridad municipal tome parte, procurando los intereses municipales” (Dueñas, 2004, p. 40). Los síndicos tienen una importancia capital dentro de la dinámica hacendaria municipal por ser los principales vigilantes del aspecto financiero del municipio, además de tener la función de contraloría interna. Las atribuciones de los síndicos están numeradas en el artículo 53 de la Ley Orgánica.

Los regidores del municipio, por su parte, “se encargan de vigilar y atender el sector de la administración pública municipal que le sea encomendado por el mismo. No tiene facultades ejecutivas en forma directa salvo aquellas que se desprenden de las comisiones que desempeñan” (Bando Municipal, 2017). Los regidores tienen voz y voto dentro de las sesiones de cabildo que lleva a cabo el municipio y también son encargados de alguna comisión que formen parte para atender demandas específicas de la comunidad; sus atribuciones se encuentran fundamentadas en el artículo 55 de la Ley Orgánica.

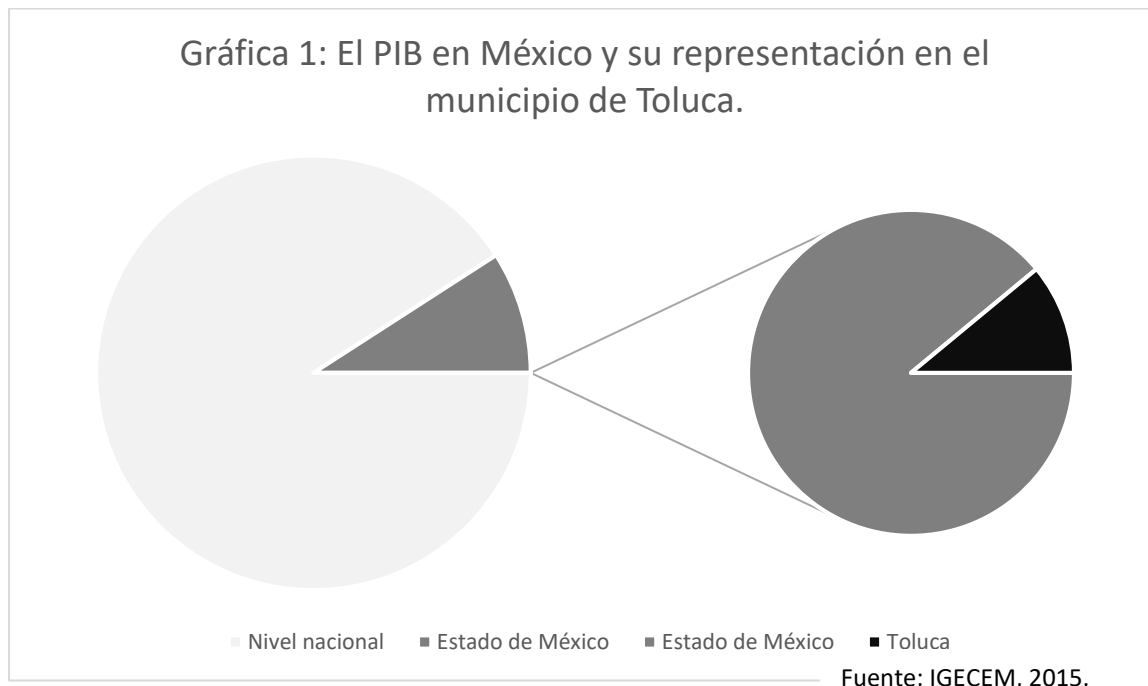
3.1.3 Consideraciones financieras

Para comprender el estado financiero que guarda el municipio de Toluca, se explicarán brevemente algunos conceptos. El crecimiento económico (o disminución) de una entidad estatal se mide en gran escala por su Producto Interno Bruto (PIB). “El PIB mide el valor monetario de los bienes y servicios finales —es decir, los que adquiere el consumidor final— producidos por un país en un período determinado (por ejemplo, un trimestre o un año), y cuenta todo el producto generado dentro de las fronteras” (Callen, 2008). Es decir, el término abarca los bienes y servicios producidos por las empresas, sean extranjeras o nacionales, siempre que lleven a cabo sus operaciones dentro del territorio nacional, pero también incluye, entre otros, los servicios proporcionados por la administración pública como “los servicios de defensa y educación suministrados por el gobierno” (Callen, 2008). Algunas tareas productivas no se contemplan dentro del PIB, como las actividades domésticas o las operaciones dentro del mercado negro, siendo en esta última toda venta ilegal de bienes, productos y servicios, violando la fijación de precios o el pago de impuestos correspondientes.

El PIB es una variable que representa la productividad de un determinado territorio. Entre otros factores, la importancia de un PIB en crecimiento radica en que eleva el ingreso del gobierno por medio de gravámenes a las empresas, a mayores empresas establecidas, debería existir una mayor recaudación de fondos; el crecimiento va acompañado con el aumento de la producción de las empresas que permite elevar los salarios y generar empleos y; existe un mayor bienestar para la población ya que, como lo citamos antes, también contempla los bienes y servicios proporcionados por el Estado.

Se debe tomar en cuenta que el PIB puede crecer exponencialmente con la contratación de deuda, la cual, si no es prudente, puede afectar negativamente al PIB en el futuro; no toma en cuenta las externalidades económicas, como la contaminación de un río a costa de la prosperidad de una empresa; la distribución del ingreso no se relaciona directamente con esta variable, un país puede tener el mismo PIB que otro, pero si el primero genera una mejor distribución del ingreso dará a sus habitantes una mejor calidad de vida.

El Producto Interno Bruto en México fue de 13 mil 464 millones 296 mil pesos para 2015. En ese mismo año, el Estado de México tuvo un PIB de 1 mil 227 millones 098 mil pesos y para el municipio de Toluca fue de 134 millones 912 pesos, que equivale al 11% del PIB del Estado (Plan de Desarrollo municipal 2016-2018, 2017); este porcentaje es el tercero más alto a nivel estatal, sólo por debajo de Naucalpan y Tlalnepantla. Por tratarse de un indicador que considera únicamente actividades económicas formales, deuda y gasto gubernamental, el PIB está entrelazado con el desempeño de la hacienda pública y el progreso de ésta. (Ver gráfica 1)



Se ha explicado detalladamente el funcionamiento de la hacienda municipal en el capítulo dos del presente trabajo. Cabe puntualizar, más que la definición del término, los aspectos que integran a la hacienda del municipio mexiquense y, por ende, del municipio de Toluca. Su hacienda, según el artículo 97 de la Ley Orgánica Municipal (2017), se integra específicamente por:

- I. Los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio;

- II. Los capitales y créditos a favor del municipio, así como los intereses y productos que generen los mismos;
- III. Las rentas y productos de todos los bienes municipales;
- IV. Las participaciones que perciban de acuerdo con las leyes federales y del Estado;
- V. Las contribuciones y demás ingresos determinados en la Ley de Ingresos de los Municipios, los que decreta la Legislatura y otros que por cualquier título legal reciba;
- VI. Las donaciones, herencias y legados que reciban.

El fin de la hacienda municipal es hacer cumplir las atribuciones del municipio encaminado al bien común. Por ello, los egresos se contemplan anualmente como gasto público por concepto de gasto corriente, que es la erogación que no produce un activo, como el gasto en los servicios personales del municipio; inversión física, que es el dinero destinado a la construcción o mantenimiento de obra pública, por ejemplo; inversión financiera, esta inversión se refiere a las compras de títulos financieros que generan un activo y representan liquidez en el futuro y; la cancelación de pasivos que son operaciones que consisten en anular total o parcialmente un adeudo determinado.

El proyecto municipal de presupuesto de egresos es presentado por el presidente municipal a más tardar el 20 de diciembre de cada año para su posterior discusión y aprobación. En el presupuesto se debe contemplar las diferentes previsiones del gasto público que realizará el municipio y necesariamente se integra de lo siguiente:

- I. Los programas en que se señalen objetivos, metas y unidades responsables para su ejecución, así como la valuación estimada del programa;
- II. Estimación de los ingresos y gastos del ejercicio fiscal calendarizados;
- III. Situación de la deuda pública.

El presupuesto de egresos debe distribuir equitativamente el gasto público, considerando las necesidades básicas de todas las localidades del municipio. La

vigilancia de la ejecución de dicho presupuesto y, de manera general, de la hacienda municipal corresponde al Ayuntamiento por conducto de los síndicos.

También se reconoce, en el artículo 109 de la Ley Orgánica (2017), la acción popular para “denunciar ante el ayuntamiento, ante el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, o ante el Ejecutivo del Estado, la malversación de fondos municipales y cualquier otro hecho presuntamente delictivo en contra de la hacienda municipal”.

Las acciones populares son “el mecanismo de protección de los derechos e intereses colectivos y difusos (los relacionados con ambiente sano, moralidad administrativa, espacio público, patrimonio cultural, seguridad y salubridad públicas, servicios públicos, consumidores y usuarios, libre competencia económica, etc.)” (Universidad de Antioquia, 2017).

Además de la figura del síndico, que vigila la hacienda municipal en su conjunto, es valiosa la función de la contraloría municipal dentro de las finanzas públicas. La palabra contraloría hace alusión al empleo del contralor o auditor que es el encargado de “examinar y comprobar la legalidad y de la autorización de los gastos públicos” (Definición a.com, 2015), y es designado por el ayuntamiento a propuesta del presidente municipal.

La contraloría interna municipal tiene a su cargo, entre muchas otras como la vigilancia del estatus financiero del municipio o del cumplimiento de contratos, las siguientes funciones:

- I. Planear, programar, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación municipal;
- II. Fiscalizar el ingreso y ejercicio del gasto público municipal y su congruencia con el presupuesto de egresos.

La contraloría municipal es la encargada de vigilar el correcto cumplimiento de las actividades de la hacienda municipal, por medio de constantes auditorías y en coordinación con el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, la Contraloría del Poder Legislativo y con la Secretaría de la Contraloría del Estado.

3.2 Diagnóstico de la participación ciudadana

Como vimos en el capítulo uno, algunos mecanismos de participación son el sufragio universal, plebiscito, referendo, consultas populares, revocación de mandato, desempeño de funciones de cargos públicos, conformación de partidos políticos y el cabildo abierto. Debemos hacer énfasis en que los anteriores mecanismos son pasivos, por no involucrar con responsabilidad y esfuerzo directo a los ciudadanos. Por otra parte, los mecanismos activos son aquellos donde el ciudadano adquiere un papel esencial, como los delegados municipales.

El Estado de México no cuenta con una ley que regule específicamente a la participación ciudadana, como el Estado de Nuevo León que en el año 2016 promulgó la propia; de igual manera, el municipio de Toluca carece de un reglamento de participación ciudadana, a diferencia del municipio de Ecatepec y Naucalpan. Sin embargo, el municipio de Toluca dispone de un código reglamentario donde regula, entre otras materias, a las autoridades auxiliares, figura que veremos más adelante.

La participación ciudadana en los asuntos públicos es determinada en gran parte por la información de la que dispongan los ciudadanos. No se puede participar en las instituciones de manera activa si no somos provistos de la información correcta. La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios era una ley local que sustentó la creación del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios (Infoem), fue abrogada el 4 de mayo de 2016; el Instituto sigue en funciones y dentro de su marco normativo se encuentran la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y la Ley General de Responsabilidades Administrativas, entre otras.

Según lo dispuesto por el Infoem, los mexiquenses tienen el derecho de conocer toda la información pública de los sujetos obligados a la institución estatal, que son: el poder ejecutivo, el poder legislativo, el poder judicial, los municipios, los órganos autónomos, partidos políticos, sindicatos, y personas jurídico-colectivas.

Los gobiernos deben consolidar la transparencia en cada una de sus acciones para fomentar la cultura democrática y participativa. La administración del municipio de Toluca cuenta con los medios necesarios para que los habitantes puedan consultar la información pública, como son los cabildos en vivo subidos en su página de internet y los documentos cargados en sus sitios de transparencia. En caso de no encontrar publicada la información que necesitamos, el Ayuntamiento de Toluca cuenta con una Unidad de Información que es dependiente de la Dirección de Planeación, Programación, Evaluación y Estadística, que tiene la función de recibir solicitudes de datos.

Las intervenciones de los ciudadanos en el manejo de los recursos del municipio se han expresado de diferentes maneras en mecanismos democráticos de participación, considerándolo como un derecho y reconocido por normas escritas.

Uno de los mecanismos de participación ciudadana contemplado en Toluca, como apuntamos al inicio del apartado, es por medio de las autoridades auxiliares y los Consejos de Participación Ciudadana (COPACIS) que funcionan como puente de comunicación y ayuda entre la sociedad en general con el cumplimiento las tareas del gobierno municipal. Las autoridades auxiliares del municipio son consideradas un mecanismo de participación debido a que los delegados y subdelegados participan en los asuntos municipales a través del ejercicio del cargo de elección popular.

Las autoridades auxiliares son muy importantes, no debido a sus funciones actuales, que carecen de las facultades necesarias para cobrar más protagonismo en la administración municipal, sino por su potencial y flexibilidad. Arnoldo Cerda (2008) dice tajantemente que las autoridades auxiliares no han evolucionado en sus atribuciones y funciones desde el punto de vista jurídico durante casi 200 años. Su permanencia durante ese largo periodo ha demostrado que son una institución indispensable. “Se constituyen formalmente en agosto de 1824 como tenientes del Sub- prefecto, luego se perfeccionan en 1845 como auxiliares de la administración pública municipal con obligaciones jurídicamente determinadas. Designados por los subprefectos, en el transcurso del tiempo son nombrados por los ayuntamientos y actualmente por la asamblea de la comunidad.” (Cerda, 2008, p. 35)

El Bando municipal define a las autoridades auxiliares como la “figura de participación ciudadana, que actúa como vínculo entre los habitantes de las distintas localidades y unidades territoriales del municipio, coadyuvando con el Ayuntamiento en la búsqueda de soluciones a la problemática de la comunidad” (Bando Municipal, 2017).

Las autoridades auxiliares del municipio son:

- I. Las y los delegados;
- II. Las y los subdelegados;
- III. Las y los jefes de sección o sector; y
- IV. Las y los jefes de manzana.

Hemos visto que en Toluca existen 47 delegaciones y 38 subdelegaciones, donde se desempeñan las autoridades auxiliares respectivamente.

Las autoridades auxiliares son intermediarios entre las demandas que surgen en sus determinadas áreas territoriales que les competen y el gobierno municipal; pueden funcionar, independientemente de la difusión y entrega de programas sociales, como facilitadoras de la implantación de otros mecanismos de participación con base en los problemas identificados por la respectiva autoridad auxiliar en las diferentes delegaciones, subdelegaciones, secciones y manzanas.

Las autoridades auxiliares tienen como principal objetivo favorecer “un espacio donde interactúa la sociedad con el gobierno municipal, con la finalidad de expresar las aspiraciones y demandas ciudadanas, que permitan la participación de todos los habitantes del municipio en las tareas del gobierno” (Ayuntamiento de Toluca, 2013).

Las tareas de las autoridades deben ser realizadas con el fin de proyectar un bienestar general a los habitantes del municipio; el artículo 57 de la Ley Orgánica (2017) “Las autoridades auxiliares municipales ejercerán, en sus respectivas jurisdicciones, las atribuciones que les delegue el ayuntamiento, para mantener el orden, la tranquilidad, la

paz social, la seguridad y la protección de los vecinos, conforme a lo establecido en esta Ley, el Bando Municipal y los reglamentos respectivos”.

La principal tarea de los COPACIS se orienta en la evaluación los programas sociales que se otorgan a nivel federal, estatal y municipal. “La administración 2016-2018 cuenta con 85 Consejos de Participación Ciudadana “COPACIS”, 282 Delegados con su suplente y 228 Subdelegados con su respectivo suplente” (Plan de desarrollo del municipio de Toluca 2016-2018, 2016 p. 382). Se hicieron ajustes en la administración en comparación con el trienio anterior, aumentando el número de delegados con la finalidad de gestionar más y mejores sistemas de atención ciudadana captando las demandas a través de las delegaciones del municipio.

Así como el artículo 5 de la Ley Orgánica (2017) dice que para el “eficaz cumplimiento de sus funciones, los ayuntamientos podrán coordinarse entre sí y con las autoridades estatales; y en su caso, con las autoridades federales”; los ayuntamientos también se pueden coordinar con múltiples organizaciones y representantes de la sociedad. El artículo 64 dice a la letra:

Los ayuntamientos, para el eficaz desempeño de sus funciones públicas, podrán auxiliarse por:

- I. Comisiones del ayuntamiento;
- II. Consejos de participación ciudadana;
- III. Organizaciones sociales representativas de las comunidades;
- IV. Las demás organizaciones que determinen las leyes y reglamentos o los acuerdos del ayuntamiento.

Las “funciones públicas” son entendidas como las atribuciones de los ayuntamientos enumerados anteriormente en el artículo 31. Los COPACIS especialmente ayudan a la ejecución de los planes y programas municipales y en la supervisión de la prestación de los servicios públicos. La ejecución de los programas, y obtención de las demandas a través de las autoridades auxiliares, están señalados en

los programas de gobierno del municipio. Un claro ejemplo el Plan de Desarrollo Municipal.

Un medio para plasmar las demandas de los habitantes es el Plan de Desarrollo Municipal, donde el artículo 51 del Bando Municipal de Toluca (2017) lo describe como:

Documento rector en materia planificadora (sic), el cual reúne las principales políticas públicas, que, separadas en objetivos, estrategias, líneas de acción, metas e indicadores en materia social, económica, ambiental, de obra pública, de seguridad pública e institucional, fungen como derrotero del quehacer público, orientado a propiciar efectos positivos en la calidad de vida de la población.

El Plan de Desarrollo Municipal debe englobar las contribuciones y demandas de la ciudadanía en general. El artículo 52 del Bando Municipal de Toluca (2017) dice que en la elaboración del plan se “tomarán en cuenta las opiniones y aportaciones de los distintos grupos de la sociedad”, mientras que el artículo 53 del mismo escrito señala que uno de los objetivos del plan es “asentar en su contenido las demandas y peticiones de la ciudadanía”

Según lo descrito en el actual Plan de Desarrollo Municipal de Toluca (2016-2018), su construcción se realizó como resultado de diversos diálogos permanentes con los grupos sociales del municipio. “Se enriqueció a través de acuerdos y consensos con los ciudadanos representantes de la sociedad civil que formaron parte de la consulta a través de los foros temáticos, encuentros y medios electrónicos.” (p.19).

La participación de los ciudadanos en la elaboración del Plan se implementó con cuatro mecanismos que consistieron en los siguientes: demandas en campaña, donde se recabaron 1 mil 258 demandas alrededor del municipio; foro temático abierto, llevado a cabo el 23 de marzo de 2016 en el Centro Cultural Mexiquense; reuniones en materia de prospectiva, que fueron cuatro encuentros para debatir el futuro del municipio a un plazo de 10 años y; cuestionario estratégico dirigido a las áreas de la administración pública, que fue el resultado de las aportaciones de los servidores públicos de la administración

municipal. Se explica detalladamente estos mecanismos en los anexos del presente trabajo.

3.3 Diagnóstico de la hacienda municipal

El gran número de habitantes del municipio de Toluca también se refleja en la magnitud de las finanzas públicas del mismo. Los ingresos económicos de Toluca, como en la gran mayoría de todos los municipios, son aportados principalmente por la federación. Los recursos municipales provienen de fuentes tanto externas como internas, siendo la autonomía financiera la diferencia entre estas dos; la generación de recursos propios, es decir, internos, propicia una mayor autonomía fiscal a los municipios.

En 2015, Toluca contaba con ingresos de \$3,708,503,700, obteniendo la mayor recaudación por los ingresos federales. Los egresos municipales ejercidos fueron de \$3,376,441,800, el rubro con mayores gastos fueron los servicios personales. **Ver la Tabla 1.**

El municipio de Toluca subsiste por las aportaciones que recibe de la federación, mientras que las recaudaciones propias, como los impuestos, son aún escasos. En 2015 existían 220 mil 186 predios en el municipio (Plan de Desarrollo Municipal de Toluca 2016-2018, 2017, p. 394), de los cuales 219 mil 207 eran de propiedad privada y sólo 979 eran predios públicos.

El presupuesto de ingresos estimada de 2017 fue de \$3,966,555,587.65 y las aportaciones federales de \$839,213,726.19 (Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México para el ejercicio fiscal del año 2017, 2016). En el 2018, el presupuesto de Toluca fue aprobado por 3 mil 921 millones 90 mil 291 pesos. (Ávila, 2018)

Tabla 1 Finanzas públicas del municipio de Toluca

CONCEPTO	AÑO	CANTIDAD (miles de pesos)
Finanzas Públicas	2015	
Ingresos municipales recaudados		3 708 503.70
Impuestos		560 263.40
Predial		393 603.10
Derechos		184 084.20
Otros		125 895.30
Productos de tipo corriente		24 587.60
Aprovechamientos de tipo corriente		92 900.20
Participaciones, aportaciones, transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas		2 138 515.80
Ingresos Federales		2 028 247.40
Ingresos Estatales		110 268.40
Otros Ingresos y Beneficios		708 152.50
Ingresos Financieros		17 875.50
Otros Ingresos y Beneficios Varios		690 277.00
Egresos municipales ejercidos		3 376 441.80
Servicios personales		1 415 384.50
Materiales y suministros		122 156.40
Servicios y gastos generales		392 165.30
Transferencias		439 710.20
Bienes muebles e inmuebles		75 456.90
Inversión pública		635 567.60
Deuda pública		296 000.90

Fuente: Estadística básica municipal de Toluca del IGECEM (2015).

Los ingresos que percibe el municipio se contemplan para que realice con efectividad sus principales funciones. Cuando los ingresos ordinarios no son suficientes para cubrir con estas necesidades comúnmente se recurre a los ingresos extraordinarios, donde la deuda pública ocupa un importante lugar. La deuda pública consiste en la recepción de títulos de renta fija de las instituciones financieras.

La emisión de deuda pública puede ser a corto o a largo plazo, dependiendo de la cantidad de dinero solicitado y la finalidad de los gastos. La garantía de pago para la adquisición de deuda pública en Toluca ha sido principalmente las aportaciones federales que percibe el municipio.

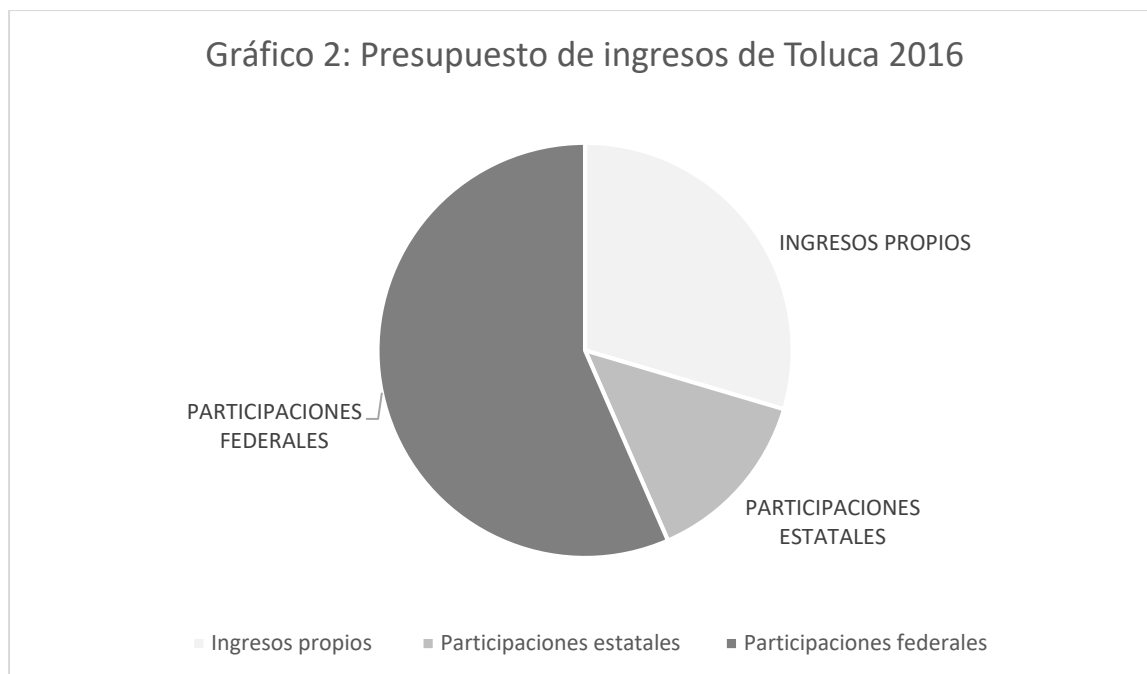
La deuda municipal se convierte en un problema cuando aumenta a niveles exponenciales y es mayor que los ingresos municipales. Toluca contaba con una deuda pública municipal de \$296,000,900.

La distribución de los ingresos recaudados y aportados por la federación, debe responder ante las necesidades y demandas de la ciudadanía. El 41.91% del total del presupuesto de egresos de 2015 corresponde a los servicios personales del municipio que se refiere a las retribuciones del personal que labora en el sector público, tales como los salarios y diversas prestaciones, mientras que la inversión pública corresponde sólo al 18.82% del presupuesto, que contribuye al incremento del patrimonio municipal.

El presupuesto aprobado para el año 2016 del actual periodo constitucional (2016-2018) del ayuntamiento de Toluca fue por un monto de \$3, 783, 000, 000 (Ayuntamiento de Toluca, 2017), integrado por tres grandes categorías: ingresos propios (29.58%), participaciones estatales (13.88%) y participaciones federales (56.54%); colocando a los recursos provenientes de la federación como los más importantes en aportar al municipio.

Este presupuesto fue aprobado durante la segunda sesión extraordinaria de cabildo de 2016, y dentro de él están considerados los sueldos de los 5 mil 871 trabajadores del ayuntamiento que corresponde al rubro de servicios personales. (Ver gráfico 2)

Gráfico 2: Presupuesto de ingresos de Toluca 2016



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la página web del Ayuntamiento de Toluca.

Los presupuestos pueden ser rígidos o flexibles. Los gobiernos difícilmente pueden tener un presupuesto rígido ya que no les permitiría hacer frente a las emergencias que se vayan presentando a lo largo del año, como desastres naturales, por ejemplo.

Dos problemas detectados son la exorbitante diferencia en el presupuesto de ingresos entre las participaciones federales y los ingresos propios del municipio. El primer problema es alimentado por el segundo: más de la mitad de los egresos se van al pago de servicios personales, lo que imposibilita la construcción de mecanismos de recaudación de ingresos municipales propios. Pero el problema fundamental al que gira esta investigación, es saber qué papel tienen los ciudadanos en la conformación de los presupuestos de egresos e ingresos municipales.

Para la adecuada ejecución del presupuesto, la contraloría municipal previene de los desvíos de recursos e ineficiencias en la administración pública. La Contraloría Municipal de Toluca es la encargada de “planear, organizar y coordinar el sistema de

control y evaluación dentro de la Administración Pública Municipal; inspecciona el ejercicio del gasto público municipal y su congruencia con el presupuesto de egresos” (Plan de Desarrollo Municipal de Toluca 2016-2018, 2017, p. 45). La contraloría municipal vigila y aplica lo estipulado en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado.

Para ayudar al cumplimiento de las funciones de la contraloría, se realizan auditorias en diversas áreas del Ayuntamiento de Toluca para detectar irregularidades y con fines preventivos.

Los comités ciudadanos de control y vigilancia (Cocicovis), también tienen un importante papel. En estos comités, ciudadanos y gobierno emprenden tareas para el control y vigilancia puramente preventiva de las obras públicas estatales y municipales.

La calidad de los servicios y bienes del municipio dependen significativamente de la distribución del gasto público; por este motivo se debe mejorar significativamente la dinámica hacendaria municipal con toda la transparencia posible, mayor seguimiento y evaluación de los recursos financieros.

CAPÍTULO 4. PRESUPUESTO PARTICIPATIVO COMO ALTERNATIVA EN EL DESARROLLO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA HACIENDA MUNICIPAL

4.1 Definición y alcances del presupuesto participativo

Los municipios en donde fluye una importante cantidad de dinero en sus ingresos, en comparación de los ingresos obtenidos en cada entidad federativa y sus municipios, se hace necesaria una constante vigilancia del uso de los recursos y mejoras en los procesos fiscales. En una sociedad democrática, los ciudadanos deben tener acceso a mecanismos que le permitan participar en la conformación y ejecución del presupuesto público, bajo un esquema de transparencia ciudadana; uno de esos mecanismos es el presupuesto participativo, aunado a la máxima difusión y comprensión de los ingresos con los que cuenta el municipio.

Limitarse únicamente a mecanismos como el derecho al voto universal nos llevará más allá que una democracia ordinaria como lo vimos con anterioridad, además de que no incentiva al ciudadano a ejercerlo y da como resultado bajos índices de participación. Debemos alentar la inclusión de los ciudadanos a temas hacendarios, promover los valores y el presupuesto participativo como un mecanismo democrático que alimente la democracia participativa, dotando a los ciudadanos de las herramientas suficientes para la toma de decisiones.

Las finanzas públicas son el aceite de la maquinaria estatal, es una materia vital para que los municipios cumplan con la prestación de servicios públicos y construcción de obras públicas. Las finanzas públicas sobreviven gracias a los contribuyentes y es una paradoja que sea un sistema donde los ciudadanos no son tomados en cuenta directamente. Debido a que los recursos financieros tienen un papel protagónico, se requiere, como estudiaremos en los siguientes apartados, de una voluntad política por parte de los gobernantes para compartir el poder.

De manera tradicional hemos estudiado que las democracias directas, similares a las democracias participativas, se desempeñan bien en espacios locales donde los vecinos interactúan constantemente y tienen un acercamiento directo con sus autoridades políticas, como son los municipios. Esta situación beneficia la implantación

de un sistema como el presupuesto participativo en los municipios que cuentan con la infraestructura económica y política como Toluca.

Se escogió esta propuesta por ser un mecanismo que une los trabajos de la sociedad civil con las acciones gubernamentales. A diferencia de otros instrumentos de participación, como los grupos de presión o las asociaciones civiles, el presupuesto participativo contempla un trabajo compartido permanente de ciudadanos y gobierno; contempla las cuatro dimensiones analíticas de Hevia vistas en el capítulo 1 del presente trabajo. El presupuesto participativo está articulado como un sistema donde los ciudadanos tienen tareas activas, reguladas de manera similar a los sistemas de participación pasivos.

A diferencia de otros mecanismos de consulta establecidos en los gobiernos municipales, como la audiencia pública, la consulta ciudadana, los foros de consulta popular y el referéndum, que únicamente funcionan para “comunicarse con la ciudadanía, conocer las necesidades de una población y recoger las demandas populares” (Reynoso, 2009, p. 45); el presupuesto participativo también involucra a los miembros con su acción colectiva y no solamente con voz.

Este mecanismo de participación también se entiende como un instrumento de acción colectiva, donde los ciudadanos que participan en él lo hacen para la provisión de los bienes públicos de acuerdo a sus intereses diversos. El Presupuesto Participativo es un instrumento que pone al alcance de los ciudadanos las facultades para participar en las actividades de la hacienda municipal.

Los presupuestos participativos “son una herramienta de participación y gestión de la ciudad, mediante la cual la ciudadanía pueden proponer y decidir sobre el destino de una parte de los recursos municipales” (Frances, 2008, p. 67). Martínez (2013) lo define como un “proceso de intervención directa, permanente, voluntaria y universal, en el cual la ciudadanía, junto al gobierno, delibera y decide qué obras y servicios se deberán ejecutar con una parte de los recursos públicos locales” (Martínez, 2013, p. 56)

El presupuesto participativo comenzó a implementarse en algunas partes del mundo hacia finales del siglo XX y penetrando paulatinamente en la ciudad de México y los municipios de Tlalnepantla, Puebla y el estado de Jalisco.

Los presupuestos participativos tienen como fin permitir e incentivar la participación directa de la ciudadanía a través del ingreso de sus principales demandas y en las decisiones para atender algunos de sus problemas, tiene “como principal objetivo la participación directa de los vecinos y vecinas con el fin de establecer las principales necesidades cotidianas de la ciudad, e incluirlas en el presupuesto anual del municipio, priorizando las más importantes y realizando un seguimiento de los compromisos alcanzados” (Frances, 2008, p. 8).

La principal aportación del presupuesto participativo no es solamente la modificación de la norma vigente para favorecer la participación de los ciudadanos sino asentar la idea de una ciudadanía activa, un ciudadano “cuyos lazos de pertenencia y sentido de la participación tengan un carácter *personal, crítico, reflexivo*” (Domingo, 2006, p. 14).

Según la teoría de la acción social que usamos, la utilidad del presupuesto participativo no se encuentra en el propio mecanismo en sí, sino en los *finés* que proponen los ciudadanos con sus proyectos, los *valores* que fortalecen, los *sentimientos* generados por contribuir a nuestra comunidad y las *costumbres* en donde se desarrollan. La misma teoría afirma que el ciudadano participará en la administración y creación de bienes públicos cuando sea beneficiado con la obra, servicio o cuando se le sea reconocido su labor de la acción social.

Otras ventajas de este mecanismo es la contribución al progreso de sistemas de transparencia, comunicación y de rendición de cuentas, pues son los mismos habitantes los involucrados directamente en el proceso. No se puede participar en algo del que no disponemos información pertinente; por ello el mecanismo exige la difusión y elaboración del presupuesto ciudadano y la vigilancia, control y evaluación de los proyectos del presupuesto participativo.

En síntesis:

- Las finanzas públicas son uno de los elementos más importantes de la administración pública, y es alimentada en su mayoría por los contribuyentes.
- Las democracias participativas acercan a los ciudadanos a la toma de decisiones públicas y se desempeñan mejor en espacios locales.
- El presupuesto participativo es un instrumento de participación regulado que concede a los ciudadanos responsabilidad y un papel activo.
- La acción colectiva y satisfacción de bienes públicos directos para los ciudadanos, son el impulso del presupuesto participativo.

El presupuesto ciudadano es “una explicación breve y en términos sencillos de los recursos que recibe y gasta el Gobierno” (Gobierno del Estado de México, 2017). En este documento se describe de una manera fácil el presupuesto de ingresos del gobierno, además de toda la información pública relacionada a la hacienda municipal. El valor del presupuesto ciudadano para el presupuesto participativo no es otro más que informar de los recursos financieros con los que se disponen para los bienes públicos y el de advertir si es coherente la proporción de recursos destinada a la inversión pública como con el sueldo de los mandos superiores de la administración pública, por ejemplo.

La conjunción de estos elementos alienta la promoción de una ciudadanía activa que afronta problemas y toma decisiones buscando soluciones grupales.

4.1.1 Objetivos del presupuesto participativo

El esquema de una propuesta de presupuesto participativo con base en información recabada por el presente trabajo en el municipio de Toluca es la siguiente:

Este programa tiene como propósito la distribución del gasto municipal basado en las demandas de la ciudadanía y se plasman en los siguientes objetivos.

Objetivo general del programa: Distribuir de manera equitativa los ingresos con los que cuenta el municipio de Toluca en obras de inversión seleccionadas con las demandas de los habitantes de las 47 delegaciones del municipio.

Objetivos específicos del programa:

- Reforzar la figura de las autoridades auxiliares para inducir a los ciudadanos, sin distinción de partidos políticos, a la participación e interés en su correspondiente división territorial.
- Procurar el aumento a la inversión pública un 5%.
- Conducir en al menos un 30% el presupuesto contemplado para inversión pública a la ejecución de los proyectos resultantes del presupuesto participativo.
- Crear un ambiente que exhorte a los ciudadanos a cumplir con sus obligaciones fiscales.

El presupuesto participativo es un proceso democrático encaminado hacia la construcción y mejora de la ciudadanía y satisfacción común. Cada ciudadano debe tener el derecho a participar, en todas sus vertientes, en este programa, además de contar con la máxima difusión de los programas y acceso a la información pública.

El propósito derivado del principal objetivo del programa es “insertar en el ciclo anual presupuestario procedimientos de democracia directa. Las decisiones no se toman solamente en el nivel político-técnico, sino que la población, a través de un proceso de debates y consultas, es quien determina y decide la cuantía de los ingresos y los gastos, así como dónde y cuándo realizar las inversiones, cuáles son las prioridades, y cuáles son los planes y acciones que deben llevar a cabo sus gobernantes” (Frances, 2008, p. 13).

La máxima difusión es de sumo cuidado para fomentar la participación heterogénea de la ciudadanía y evitar que se concentren las convocatorias en miembros de una minoría como los miembros de un partido político.

4.1.2 Factores fundamentales para la realización de la propuesta.

Las condiciones deseables para la realización del programa son, en primera instancia, construir normatividad que dé legalidad a la implantación de este mecanismo en el municipio de Toluca, es decir, plasmar legalmente la voluntad política del Ayuntamiento para dar acceso a la población a estos instrumentos democráticos. Para esto, como se mencionó, es indispensable que el gobierno municipal practique los valores de transparencia y honestidad en su gestión. Es necesario reflejar la voluntad política con la transparencia antes de poder abrir otro canal de comunicación que requiere del mismo valor cimentado.

Al estar regulado el presupuesto participativo sobre un gobierno transparente, se necesita discutir y aprobar qué porcentaje de los ingresos será destinado específicamente a este rubro, pudiendo iniciar con una parte pequeña y modificarla año con año según los resultados obtenidos. Aunque aún con este instrumento el ciudadano no puede participar directamente en la aprobación del presupuesto de egresos, es un gran paso para tomar decisiones sobre una parte del mismo presupuesto.

Otra condición necesaria es la concientización ciudadana sobre la importancia y beneficios de su participación en el programa por medio de campañas sociales que inviten a la acción social para la satisfacción y provisión de bienes públicos en el municipio. La premisa consiste en involucrar a la ciudadanía desde el inicio del proyecto para ayudar al proceso y que se perciba como algo beneficioso.

En síntesis. Es deseable la existencia de un marco legal que regule al presupuesto participativo y contemple a la transparencia. Se requiere destinar y cuidar un porcentaje específico de los recursos públicos para el proyecto y desarrollar una campaña social promocionando ello.

La recolección de información acerca de las demandas y necesidades del municipio se llevará a cabo con la ayuda en conjunto de las autoridades auxiliares y miembros del cabildo. La transparencia durante el proceso debe ser clara desde el inicio del proyecto, conociendo el monto económico destinado al bien público, qué actores

(públicos y privados) estarán inmersos en el proceso y concluir con una rendición de cuentas que verifique que el proyecto fue finalizado satisfactoriamente.

Para la mejor ejecución del proyecto se requiere de un trabajo interdependiente entre las autoridades auxiliares, los Consejos de Participación Ciudadana (COPACIS) y los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia (COCICOVIs), cuyas “funciones están orientadas a la supervisión de la obra pública, mediante la inspección e información a los vecinos de los avances de la misma, buscando se garantice el cumplimiento de ésta de acuerdo a las características establecidas previamente” (Reynoso, 2009, p. 67).

El grado de inclusión más ambicioso del presupuesto participativo es el que contempla a los representantes políticos, expertos en administración pública, organizaciones privadas que se desempeñen en el municipio y ciudadanos individuales con voluntad participativa.

4.1.3 Etapas del presupuesto participativo

Una vez cumplidas las condiciones deseables para la realización del programa, se puede comenzar a efectuar las siguientes actividades. Francés García (2008) propone una guía metodológica de los presupuestos participativos. Aclara que el proceso se modifica según el territorio, la cultura, el gobierno y la población. Los siguientes puntos no tienen un orden riguroso para su aplicación.

Los pasos propuestos son los siguientes:

1. Información, capacitación y coordinación de los actores implicados.
2. Difusión del proceso.
3. Constitución del grupo motor.
4. Elaboración del autorreglamento.
5. Preparación de asambleas ciudadanas.
6. Proceso asambleario y de reuniones ciudadanas.
7. Constitución y funcionamiento del órgano de delegados/as o representantes.
8. Priorización de propuestas.
9. Evaluación del proceso y seguimiento de los acuerdos.

A continuación se detallan cada uno de los puntos antes enlistados:

Información, capacitación y coordinación de los actores implicados

Los actores que se diferencian en la interacción del presupuesto participativo son cuatro:

- Dirigentes responsables y políticos: En este apartado colocamos a los representantes políticos elegidos por medio del sufragio, como el presidente municipal de Toluca, los regidores y síndicos, los diputados locales y federales, senadores y gobernador del Estado de México.
- Personal técnico de la administración municipal: Corresponde al Ayuntamiento como cuerpo colegiado, atendido por las direcciones municipales según el tema correspondiente, como la dirección de obras o la dirección de medio ambiente.
- Asociaciones y colectivos: Se contemplan grupos organizados como son las asociaciones de padres de familia de las escuelas, asociaciones de comerciantes, taxistas, grupos deportivos, etc.
- Población no asociada: Referente a todo ciudadano que no forma parte activa de algún grupo asociado.

Estos cuatro grupos se resumen en dos más grandes: el grupo gubernamental, compuesto por los dirigentes y responsables políticos y por el personal técnico de la administración municipal; y el grupo ciudadano, conformado por las asociaciones y colectivos y por la población no asociada. (Ver figura 2)

El desarrollo de este primer apartado se propone concienciar sobre lo provechoso del presupuesto participativo y la conformación de un equipo interno y externo para brindar información y capacitar a los actores sobre la participación ciudadana.

Figura 2



Fuente: Elaboración propia con base en la metodología de Francés García.

Difusión del proceso.

Es un paso clave para el éxito del proyecto y conseguir el mayor número de participantes, y está directamente enlazado con los canales de comunicación generados por la transparencia. De nada sirve mostrar en qué consiste el presupuesto participativo y lo innovador de éste si no demostramos los beneficios que obtendrá cada uno de los actores implicados.

La principal tarea es animar a los ciudadanos a que participen ayudándonos de campañas sociales y publicidad de boca a boca. Es posible usar las escuelas, las delegaciones y plazas públicas para comunicar la información.

Constitución del grupo motor.

La constitución de este grupo alude a los miembros más interesados en coadyuvar en el presupuesto participativo, es el primer círculo que se tiene por encargo conformar, se refiere “a la necesidad, pero también a la conveniencia de acuerdo a la lógica participativa que plantea el proceso, de buscar a un grupo de personas interesadas en sumarse desde el inicio a esta experiencia del Presupuesto Participativo” (Frances, 2008, p. 75).

Sin lugar a dudas, en este grupo siempre estará contemplado el grupo gubernamental y se fortalece con las autoridades auxiliares, vecinos y vecinas que deseen cooperar de manera voluntaria y enérgica.

Elaboración del autorreglamento.

El presupuesto participativo no puede operar sin regulación. Es necesario contar con un reglamento que explique detalladamente los mecanismos internos del presupuesto y criterios para priorizar y ejecutar los proyectos de inversión, fundamentado en la atribución constitucional que tienen los municipios de administrar libremente su hacienda.

En la elaboración del reglamento se integran los actores implicados, donde la población no asociada está conformada en esta etapa por el grupo de motor.

Preparación de asambleas ciudadanas.

Las asambleas ciudadanas deben estar basadas en la motivación personal de los actores implicados, los espacios idóneos para su realización y el conocimiento claro del reglamento de la participación ciudadana y del presupuesto ciudadano para que cada asambleísta pueda asumir el papel que desee dentro del presupuesto participativo.

En este punto previo a las asambleas se trabaja para facilitar las herramientas y recursos para la realización de las mismas, más que como promotores del proyecto.

El registro de los proyectos que se quieran desarrollar con el presupuesto incluso podrá hacerse por medio de internet, de manera individual (población no asociada) o a

nombre de un grupo organizado (asociaciones y colectivos). El individuo o grupo tiene el derecho de exponer y conseguir apoyo ciudadano para su propuesta y tener más simpatizantes durante las próximas asambleas.

Proceso asambleario y de reuniones ciudadanas.

En las asambleas se explica el reglamento del presupuesto participativo y se gana más adeptos al grupo de motor para atender sus propios proyectos de bienes públicos. Todas las asambleas son coordinadas por actores políticos.

Las asambleas son la cumbre del presupuesto participativo y en donde se vive con mayor esplendor la democracia participativa. “La celebración de las asambleas y el planteamiento de propuestas ya suponen un activo en sí mismo, un catalizador de ideas y relaciones por cuanto enhebran un proceso participativo, lo que sin duda contribuye a generar nuevas redes sociales, nuevos canales de comunicación entre actores dentro del municipio” (Frances, 2008, p. 155).

En estas asambleas se recogen las demandas que exigen los ciudadanos, sin priorizar las que son de mayor valor para el municipio en general, sino para el territorio en donde se está celebrando la asamblea. Para tomar en cuenta las propuestas anteriormente registradas vía electrónica, será obligatorio que el autor o representante del grupo ciudadano se encuentre presente, de lo contrario se anularía automáticamente.

Constitución y funcionamiento del órgano de delegados/as o representantes.

La etapa de la constitución y funcionamiento del órgano de delegados es una fase de decisión, necesaria tras las primeras etapas de formación, difusión y el desarrollo de las asambleas. Durante las asambleas exponen y debaten sus demandas pero es necesario conformar un mecanismo dentro del mismo para elegir representantes emergidos de las asambleas que faciliten la priorización de los problemas presentados. “Aunque el elemento medular de todo el proceso son las asambleas, en las que mediante un sistema de democracia directa la ciudadanía presenta, debate y vota aquellas cuestiones que

cree necesaria, difícilmente se podría articular de forma directa la tarea de priorización final en el nivel de ciudad, al menos con los medios disponibles.” (Frances, 2008, p. 175).

Los delegados emanan de las propuestas, debiendo tener los suficientes adeptos para erigir uno. Constituir un cuerpo de delegados es clave para ser representantes de las demandas y también para ser voz y voto en la discusión del resto de las propuestas.

Priorización de propuestas

Es la parte en los vecinos y vecinas del territorio, especialmente los delegados electos del presupuesto participativo, deciden qué propuestas son las más apropiadas para llevar a cabo con base en los recursos disponibles. Posteriormente se presentan los proyectos finales a la mayor parte de la base social para conciliar y elegir aquellos que se llevarán a cabo. El grupo gubernamental detenta un papel doble de escucha y discusión de los proyectos.

Evaluación del proceso y seguimiento de los acuerdos

La evaluación del proceso se realiza por todos los actores implicados para conocer el grado de participación que existió durante el presupuesto participativo, reflexionar acerca de cada etapa con el fin de proponer mejoras y ajustarlas cada año.

El seguimiento de acuerdos consiste en la vigilancia y cumplimiento de las propuestas obtenidas de las asambleas pudiendo llevar un registro a través de la web para que todo ciudadano interesado pueda estar al pendiente.

Los recursos financieros aprobados para los proyectos particulares del presupuesto participativo serán administrados por el ayuntamiento y los ciudadanos vigilarán que se cumplan los acuerdos generados en las asambleas.

4.2 Propuesta de catálogo de proyectos del presupuesto participativo

El catálogo de bienes públicos que se pueden satisfacer con el presupuesto participativo es amplio, estando limitado únicamente por la voluntad política del Ayuntamiento. El siguiente abanico de opciones está basado en el los proyectos del presupuesto participativo de la Ciudad de México (Instituto Electoral del Distrito Federal, 2016), cada área cuenta con sus proyectos específicos.

- Acondicionamiento de vías públicas:
 - Adquisición, instalación y mantenimiento de semáforos.
 - Adquisición e instalación de señalamientos viales.
 - Construcción e implementación de topes.
 - Pavimentación de calles.
 - Bacheo
 - Mantenimiento y reparación de guarniciones y banquetas.

- Red de drenaje y alcantarillado
 - Construcción y mantenimiento de pozos de captación de agua pluvial y redes de alejamiento.
 - Adquisición e instalación de bombas de achique.
 - Mantenimiento y reparación de tuberías de drenaje.
 - Mantenimiento y reparación de coladeras y tapas de registro.
 - Mantenimiento y reparación de la red hidráulica.
 - Construcción de drenajes.
 - Mantenimiento y reparación de ductos.
 - Mantenimiento y reparación de cárcamos y maquinarias para inundaciones.
 - Mantenimiento y reparación de alcantarillado.
 - Mantenimiento y reparación de bajadas pluviales.

- Distribución de agua potable:
 - Adquisición e instalación de filtros de cisterna.
 - Adquisición e instalación de tinacos y cisternas.
 - Adquisición e instalación de potabilizadores comunitarios.

- Construcción y mantenimiento de redes de agua potable y tratada.
- Mejoramiento del alumbrado público:
 - Adquisición e instalación de luminarias tipo ménsula.
 - Adquisición e instalación de faroles reflectores.
 - Adquisición e instalación de luminarias de poste corto.
 - Adquisición e instalación de luminarias de 7.5 metros de altura.
 - Cambio de postes y lámparas.
- Conservación y desarrollo de áreas recreativas:
 - Construcción de centros lúdicos y sociales.
 - Compras de predios para actividades recreativas.
 - Mantenimiento o acondicionamiento de parques y plazas.
 - Construcción de centros de patinaje.
 - Construcción de espacios para grafiti.
 - Adquisición e instalación de juegos infantiles.
- Contribución a la promoción del deporte:
 - Construcción y mantenimiento de canchas deportivas.
 - Construcción y mantenimiento de gimnasios al aire libre.
 - Construcción y mantenimiento de canchas multifuncionales.
 - Construcción y mantenimiento de pistas para correr.
- Acciones afirmativas que promuevan la perspectiva de género:
 - Equipamiento y abastecimiento de suministros para series de talleres de conocimiento y autoestima para las mujeres.
- Fomento y difusión a la cultura:
 - Construcción y mantenimiento de casas de cultura.
 - Construcción y mantenimiento de centros cívicos.

- Implementación y acondicionamientos de cines al aire libre.
 - Construcción y mantenimiento de foros culturales.
 - Construcción y mantenimiento de auditorios.
 - Construcción y mantenimiento de bibliotecas públicas.
 - Implementación de teatros al aire libre.
 - Adquisición de predios para actividades culturales.
 - Equipamiento y apoyo con insumos de talleres de teatro, música y artes plásticas.
 - Equipamiento y apoyo a concursos de bandas musicales locales.
 - Mantenimiento y equipamiento de escuelas públicas.
- Medidas que impulsen la integración comunitaria:
 - Equipamiento y apoyo a talleres de comercio, ventas y mercadeo.
 - Equipamiento y apoyo a promotores artesanales.
 - Equipamiento y apoyo a talleres de normatividad comercial.
 - Equipamiento y apoyo a talleres de agroindustria.
- Decisiones que impactan en la higiene pública:
 - Equipamiento y apoyo a talleres para el aprovechamiento de composta.
 - Equipamiento y apoyo a talleres para reciclar materiales.
 - Adquisición e instalación de contenedores de basura y cestos.
 - Adquisiciones de camiones de basura clasificada.
 - Construcción de áreas confinadas para el control de heces caninas.
- Disposiciones para el desarrollo social:
 - Equipamiento y apoyo a talleres de capacitación en oficios.
 - Equipamiento y apoyo a talleres en atención víctimas de violencia familiar.
 - Equipamiento y apoyo a fiestas patronales.
 - Ampliación y recuperación de centros comunitarios.
 - Construcción y acondicionamiento de módulos de participación ciudadana.

- Construcción y equipamiento de salones de usos múltiples.
 - Equipamiento y abastecimientos de huertos comunitarios.
 - Equipamiento y abastecimientos de invernaderos.
 - Mantenimiento y reparación de plazas cívicas.
 - Construcción de refugios para personas en estado de indigencia.
- Instrumentación para complementar los servicios de salud.
 - Equipamiento y apoyo a talleres para nutrición y psicología.
 - Equipamiento y abastecimiento de suministros a laboratorios clínicos.
 - Equipamiento y abastecimiento de suministros para la esterilización y cuidado de animales.
 - Construcción y mantenimiento de centros de salud.
- Prácticas que impulsen la sociedad digital:
 - Equipamiento y abastecimiento de suministros de bibliotecas digitales.
 - Equipamiento y apoyo a talleres y cursos de cómputo.
 - Equipamiento y abastecimiento de suministros a conexiones de internet gratuito.
 - Equipamiento y abastecimiento de suministros a centros de cómputo.
- Identidad e imagen regional:
 - Pintura y mano de obra a fachadas y espacios públicos.
 - Mantenimiento y acondicionamiento a mercados de la colonia o pueblos.
 - Mantenimiento y reparación a bancas de concreto.
 - Mantenimiento y reparación de explanadas.
 - Uniformidad visual y colocación de árboles de la misma especie.
 - Construcción de arcos en la entrada de barrios y colonias.
 - Eliminación de grafitis
 - Mantenimiento y acondicionamiento de empedrados.

- Restauración de monumentos.
- Construcción de kioscos, bancas y jardineras.
- Mantenimiento y reparación de camellones.

- Acciones de colaboración con personas adultas mayores:
 - Construcción e implementación de casas para adultos mayores.
 - Equipamiento y abastecimiento de gimnasio y aparatos de ejercicio especiales.
 - Adecuación de espacios públicos.

- Contribución social para personas con discapacidad:
 - Construcción e implementación de bibliotecas parlantes.
 - Construcción de banquetas e intersecciones seguras.
 - Construcción de rampas de acceso para personas con discapacidad.

- Impacto ecológico y energía sustentable:
 - Adquisición e instalación de lámparas domiciliarias de celda solar.
 - Adquisición e instalación de lámparas solares.
 - Rescate de mantos acuíferos y canales.
 - Adquisición e instalación de equipamiento para parque.
 - Mantenimiento y construcción de jardineras.
 - Reforestaciones.
 - Construcción y mantenimiento de azoteas con áreas verdes.
 - Fumigaciones de árboles en riesgo.
 - Remodelación de parques.
 - Adquisición e instalación de mallas solares en espacios públicos.
 - Aprovechamiento de agua pluvial.

- Fortalecimiento de la seguridad pública:
 - Construcción, mantenimiento y acondicionamiento de módulos de vigilancia.
 - Adquisición, instalación y mantenimiento de cámaras de vigilancia.
 - Adquisición, instalación y mantenimiento de alarmas vecinales.
 - Adquisición de patrullas y motopatrullas.
 - Adquisición de bicicletas para vigilancia perimetral.

- Labores para la prevención de accidentes:
 - Adquisición e instalación de techado en espacios públicos.
 - Adquisición e instalación de domos en espacios públicos.
 - Adquisición e instalación de impermeabilización.
 - Adquisición e instalación de tubos perimetrales.
 - Mantenimiento y reparación de barandales en escaleras.
 - Adquisición e instalación de rejas de contención y perimetrales.
 - Adquisición e instalación de mallas perimetrales.
 - Adquisición e instalación de alarmas sísmicas.
 - Construcción de puentes peatonales.

El anterior catálogo de proyectos es flexible, y se adaptará a las necesidades de los habitantes recolectadas por las autoridades auxiliares. Aunque todos los proyectos ya los realiza el Ayuntamiento de Toluca, la diferencia medular consiste en focalizarlos en donde sean necesarios e involucran a cada ciudadano como un auditor e inspector en su realización.

El seguimiento del cumplimiento de la realización de cada proyecto específico es tarea de los ciudadanos y del gobierno municipal; es necesario asignar a los habitantes con mecanismos efectivos de control en caso de algún imprevisto durante el proceso. El

Ayuntamiento rendirá cuentas a los habitantes del municipio en general sobre los diferentes proyectos concluidos y que se encuentren en ejecución.

4.3 Impacto y medidas adicionales del presupuesto participativo

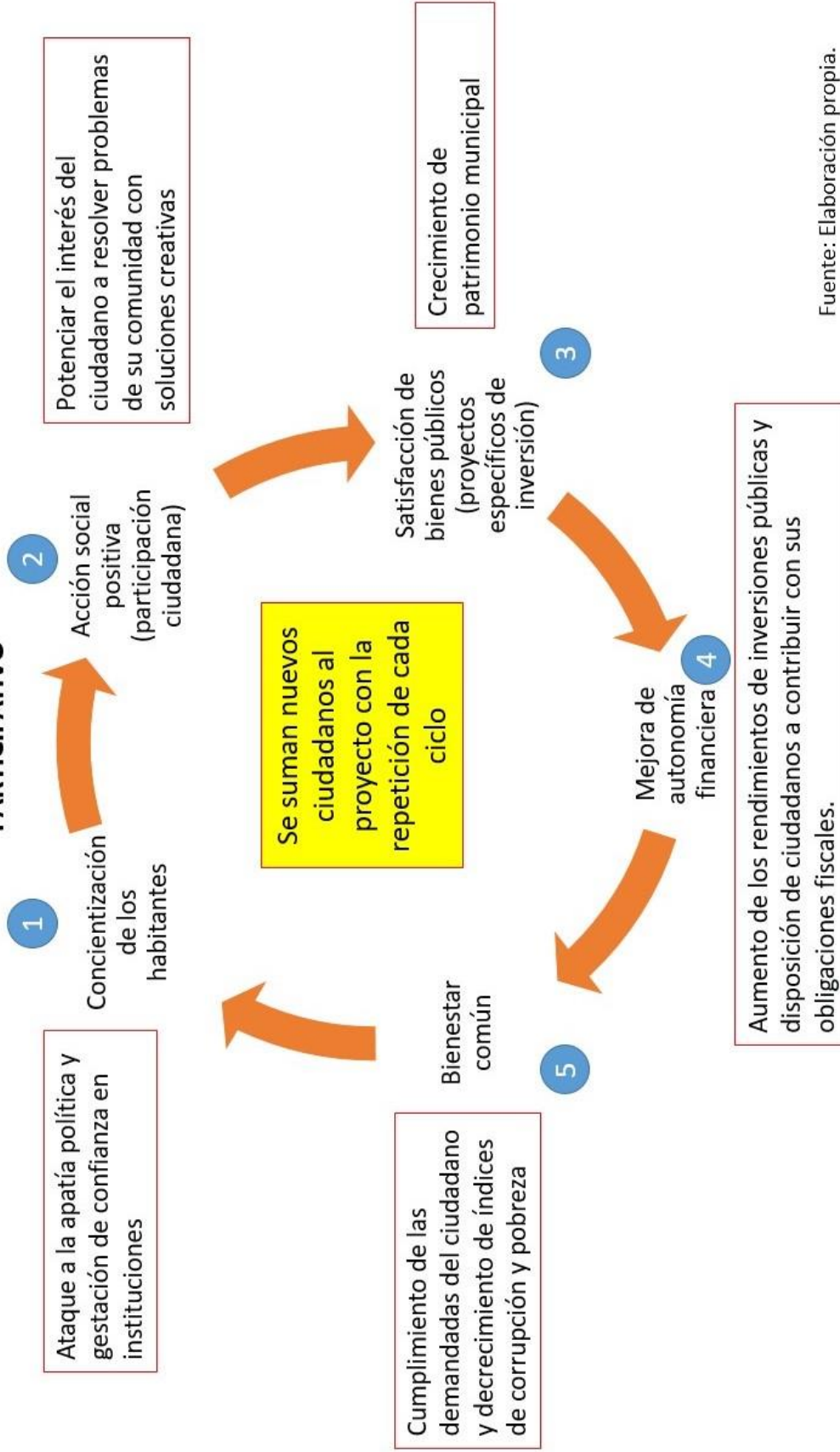
Las consecuencias esperadas del Presupuesto Participativo son las siguientes:

- 1) Desarrollo de la cultura participativa de Toluca, contribuyendo a la solución de problemas en el entorno municipal.
- 2) Promoción de una organización gubernamental horizontal en las actividades del municipio y sus responsabilidades.
- 3) Aumento del flujo de efectivo de ingresos propios del municipio como resultado de la inversión pública en cada proyecto.
- 4) Mejor distribución del gasto municipal.
- 5) Erradicación gradual de la apatía política en la población y, con ello, el aumento de participación ciudadana en otros mecanismos de participación.
- 6) Mejora de la imagen urbana y calidad de vida en Toluca.
- 7) Gestación de un clima de seguridad y confianza en las instituciones públicas para el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los habitantes.
- 8) Incremento de la autonomía financiera del municipio con mayores herramientas para generar ingresos propios.

El impacto y dinámica de los resultados del presupuesto participativo se sintetizan en el esquema del “CICLO DEL IMPACTO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO” mostrado en la siguiente página.

Los mecanismos de participación ciudadana, así como las instituciones, sí son importantes para propiciar la participación de los ciudadanos, pero el mayor trabajo recae en el cumplimiento de lo estipulado por los planes para así generar confianza a los ciudadanos y que éstos creen en las instituciones.

CICLO DEL IMPACTO DEL PRESEPEUESTO PARTICIPATIVO



Fuente: Elaboración propia.
con base en la teoría
de acción social de
Colomer (2009)

Para ayudar a la ejecución del programa de presupuesto participativo se proponen, adicionalmente a la metodología presentada del presupuesto, las siguientes medidas:

- 1) Publicación en el sitio web del Ayuntamiento de Toluca el directorio completo de las autoridades auxiliares electas para consulta de los ciudadanos.
- 2) Introducción de los proyectos específicos del presupuesto participativo a la agenda pública del ayuntamiento de Toluca, con máxima publicidad.
- 3) Difusión de cronograma de actividades de proyectos específicos del municipio para captación de voluntarios en su realización.
- 4) Agradecimiento personal a voluntarios en cada una de las obras a través de medios electrónicos.
- 5) Establecer incentivos y emitir reconocimientos a voluntarios destacados en los proyectos específicos del presupuesto participativo.

4.4 Disposiciones finales del presupuesto participativo

El presupuesto participativo implica corresponsabilidad entre ciudadanos y autoridades públicas, en donde gobierno debe contar con una firme voluntad de compartir el poder, las decisiones y actuar con transparencia en cada una de sus facultades. Debe facilitar el acceso a la información pública a los ciudadanos y aceptar la posibilidad de ser interrogados por los habitantes en caso de percibir irregularidades fiscales.

Como en toda consolidación democrática, los ciudadanos deben participar y estar informados en los asuntos públicos de su gobierno; el tener acceso al funcionamiento de la dinámica hacendaria municipal conlleva una responsabilidad ciudadana para cumplir con los fines propuestos por un gobierno. El éxito de la implantación de mecanismos democráticos depende, en mayor medida, del grado de responsabilidad social que tengan las instituciones formales e informales.

Todo proyecto que conlleve responsabilidad social debe considerar “los valores vigentes, percepciones y prácticas cotidianas (positivas o negativas)” (Olvera, 2013, p.

39”) específicas de la población. ¿Qué pasaría si no se priorizaran correctamente los proyectos registrados en el presupuesto participativo? ¿Es correcto atender la creación de un salón de usos múltiples si la mayoría de los habitantes lo exigen cuando un análisis técnico demuestra que es más importante la construcción de drenaje?

Los habitantes del municipio implicados en el presupuesto participativo deberían mostrar “preocupación-acción fundamental por el desarrollo sostenible” (Olvera, 2013, p. 40) del desarrollo del municipio. Como contrapeso a las interrogantes planteadas, los integrantes del cabildo siempre coordinarán las asambleas y, de la misma manera que los ciudadanos, participarán en el debate y exposición de proyectos; además, recordemos que se propone destinar sólo un porcentaje significativo de los ingresos al presupuesto participativo.

Los proyectos del presupuesto participativo deben estar motivados sobre una responsabilidad social de la ciudadanía en correspondencia con el desarrollo de un territorio. Es difícil pensar si la construcción de un aeropuerto internacional sobre las tierras de una pequeña población sea aceptada por ésta, pero en todo caso, siempre es necesario elaborar mecanismos de consulta para buscar el mayor beneficio por todas las partes.

Todos los proyectos serán justificados para el desarrollo del municipio en general, ya sea cultural, económico o en servicios públicos indispensables; jamás para un grupo en particular de una delegación. El presupuesto participativo es útil para la distribución del gasto público, los preceptos del reglamento del mismo procurarán poner especial atención a los proyectos que satisfagan las principales obras y servicios públicos. Si antes la gran parte del presupuesto se enfocaba en utilizarlo en la zona centro del municipio, ahora se desconcentre proporcionalmente a cada delegación, tomando en cuenta las demandas de los ciudadanos.

Poner en marcha un proyecto como el presupuesto participativo requiere de una buena parte de los recursos públicos, pero los beneficios a mediano y largo plazo son mayores que el costo. El presupuesto participativo es un gran aliado para el crecimiento de la inversión pública que fortalece al patrimonio municipal. Un mayor patrimonio municipal disminuye la dependencia presupuestal hacia las aportaciones federales y

estatales y empodera a la tesorería municipal por medio del pago de impuestos y aportaciones en forma de contribuciones por parte de los ciudadanos para financiar los proyectos que les beneficiarán directamente.

Otros beneficios son una mayor motivación a la población para sus contribuciones y pago de impuestos, además de la aprobación hacia el gobierno municipal en turno que puede desembocar en reelecciones de los presidentes municipales.

CONCLUSIONES

La investigación mostró un panorama general de la participación ciudadana y sus acepciones, así como interesantes teorías que explican formas de cómo a los ciudadanos les importe y formen parte de los proyectos y decisiones públicas.

La tarea de fortalecer a la democracia participativa es una corresponsabilidad entre el gobierno y la población. Como hemos visto, la democracia participativa y sus mecanismos representan hasta ahora la culminación de la participación ciudadana, a diferencia de la democracia ordinaria o representativa que es la que actualmente predomina en nuestro sistema político. Una manera efectiva de alentar la participación ciudadana es promoviendo y ejerciendo los valores de la democracia participativa. Esto es demasiado obvio, pero concluye en que no es tarea exclusiva del gobierno ni mucho menos de los ciudadanos. El gobierno debe otorgar transparencia y la promoción de los valores democráticos debe ser bilateral.

La participación ciudadana la definimos como acción social encaminada a la satisfacción y provisión de bienes públicos. Hemos visto la importancia de la hacienda municipal para llevar a cabo sus actividades municipales; a nivel práctico, el municipio no puede hacer absolutamente nada de gran relevancia social si no cuenta con los recursos financieros suficientes. De aquí la importancia de una propuesta como el presupuesto participativo que, a pesar de ser una práctica relativamente nueva en el país, los resultados obtenidos en otros países de años atrás han sido satisfactorias.

El presupuesto participativo otorga responsabilidad, prestigio e identidad a los ciudadanos. Promueve la creación y mantenimiento del patrimonio municipal, que al mismo tiempo aumenta los ingresos propios del municipio e incentiva a los ciudadanos a pagar debidamente sus impuestos. La acción social de los ciudadanos, regulada y promovida por el ayuntamiento de Toluca, aumenta la legitimidad al gobierno, pudiendo mantenerse en el poder por más tiempo.

En México, e inexorablemente en Toluca, existen diversas críticas al sistema político y éste ha estado envuelto por escándalos de corrupción que han provocado una acentuada apatía política, escasa legitimidad hacia los gobiernos y poca confianza en las instituciones públicas por parte de los ciudadanos.

No se debe olvidar que la administración pública nace como el resultado de la asociación y organización de un conjunto de personas en un territorio determinado. La conservación del propio Estado es una de las actividades primordiales que está implícitamente en cada una de las funciones desempeñadas por la administración pública. El carácter de su gestión es la acción social, que en pocas palabras nos dice que son aquellas series de acciones realizadas por los individuos para alcanzar fines diversos. Cuando esa acción social impartida desde el Estado no es congruente con las metas generales de la población o no se da un acceso oportuno a la población, ocurre un desgaste.

Las diversas quejas hacia el gobierno, sustentadas o no, abundan todos los días y provocan la multiplicación de ciudadanos con poco interés en participar y colaborar en las actividades gubernamentales. Por ello, es importante alimentar y perseguir la realización de la democracia participativa para contrarrestar esos problemas. No es una tarea fácil ya que, a pesar de la existencia de regulaciones jurídicas que alienten esta democracia, es poco probable que por ese hecho los ciudadanos de repente salgan ansiosos a buscar espacios en la toma de decisiones. Es importante hacer énfasis en las variables descritas en este trabajo que fomentan la acción social y colectiva para promover el interés en el ciudadano a participar.

En el presupuesto participativo de Toluca, los ciudadanos y los miembros del ayuntamiento contribuirán en los proyectos en la medida en que se les otorgue dinero, prestigio social, beneficios personales o se fortalezcan sus valores e identidad. Algunas soluciones para que participen los ciudadanos son alentar las expectativas de objeto del mundo exterior mostrándolas como condiciones o medios para lograr los fines propuestos perseguidos por cada habitante o grupo de familias. Los proyectos deben ser emotivos y acorde a las costumbres del municipio y sus delegaciones. Aunque se ha presentado al dinero como una de las tantas recompensas, se debe comprender que no es el eje fundamental. El costo necesario para el correcto desarrollo del presupuesto participativo no depende fundamentalmente del dinero, como el pensamiento tradicional intuiría, sino del costo de la acción social.

En materia económica, el presupuesto participativo pone en marcha diferentes proyectos desarrollados y votados por los ciudadanos destinados a la inversión del patrimonio municipal. La inversión pública genera una buena parte de ingresos propios al municipio, bienestar colectivo y una población satisfecha en su mayoría. El reducir la dependencia al gobierno federal y estatal, es señal de que los municipios pueden sustentarse con fuentes de ingreso propias. Lo que tiene un crecimiento directo en el PIB.

El programa del presupuesto participativo debe ser ejecutado en un inicio a pequeña escala antes de ponerse en marcha en un territorio más grande; comenzando en delegaciones estratégicas fuera de la zona centro y con un porcentaje pequeño del total del presupuesto de egresos. Una fase vital del presupuesto es la atención en la evaluación constante para verificar que los proyectos son cumplidos cabalmente y provienen de ciudadanos organizados. La hipótesis se cumple ya que los ciudadanos actúan y se organizan cuando son incentivados.

La propuesta de esta investigación es un acercamiento construido con base en casos de estudio y teoría de acción social. Es de mucho interés que se hagan estudios pertinentes cuando se implante en el municipio, para conocer en dónde se puede mejorar y hacer los ajustes necesarios que permitirán su exitoso desarrollo.

La administración pública ha evolucionado constantemente y hoy en día ofrece mayor transparencia ejercida a través de medios oficiales y redes sociales, ofrece otras alternativas de jerarquía y organización y también se realiza un intento permanente por instaurar un gobierno electrónico, ¿por qué no modificar y fortalecer de igual manera a las autoridades auxiliares? El bienestar social de las comunidades no se logra atacar de fondo con los métodos tradicionales del gobierno. Bien dice Arnoldo Cerda (2008) lo siguiente:

[...] ante el crecimiento de algunas comunidades se quiera resolver con la creación de nuevos municipios, dividiendo los pocos recursos, creando escasez en la hacienda municipal de cada uno; cuando la solución puede consistir en otorgarle nuevas facultades al Delegado Municipal entre ellas la de darle representatividad en el Cabildo. (p.15)

Existe una base jurídica que reconoce a la institución clave del presupuesto participativo: las autoridades auxiliares. Toluca cuenta con las condiciones necesarias para ejecutar este proyecto, el único requisito faltante es la voluntad política que dote de mayor responsabilidad a las autoridades auxiliares y distribuya el poder de manera equitativa entre las 47 delegaciones del municipio. Hoy, ya es posible la reelección de los presidentes municipales y, con ello, hay una oportunidad de dar continuidad a los planes de gobierno y refrendar la legitimidad al tercer año con la ayuda de proyectos como la del presupuesto participativo.

BIBLIOGRAFÍA

Arzuaga, M. (2000). El avance de la pluralidad electoral en los sistemas políticos locales en el Estado de México. *Apuntes electorales*, (2)

Asamblea General de la ONU. (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos (21 [I] A). *Paris*.

Bravo, A. (2014). *Derecho Romano*. México: Porrúa

Cerda, A. (2008). *Autoridades auxiliares*. México: IAPEM.

Colomer , J. (2009). *Ciencia de la política*. España: Ariel

Código Financiero del Estado de México y Municipios. Periódico Oficial Gaceta de Gobierno, México, 20 de diciembre de 2017.

CONEVAL. (2010). *Pobreza a nivel municipio 2010*. Medición de la pobreza. coneval
Recuperado de <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/paginas/medicion-de-la-pobreza-municipal-2010.aspx>

Cunill, N. (1991). *Participación ciudadana, dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados Latinoamericanos*. Venezuela: CLAD

Dueñas; Andrade et al. (2004). *Federalismo hacendario mexicano: el caso del Estado de México*. México: Instituto de Estudios Legislativos de la Legislatura del Estado de México

Domingo, A. (2006). Las fuentes morales de la ciudadanía activa . *Revista de Filosofía y Teología*, (1), p.14,

Domingo, F; Escartín, R; et al . (2005). *Diccionario Enciclopédico Time Life. Tomo 12.*

España: Thema equipo

Frances, G. (2008). *Guía metodológica de los presupuestos participativos.* España:

Colectivo preparación

Guerrero, O. (1985). *Introducción a la administración pública .* México: Harla

Guillen, A. (2009). Espacio y niveles de participación ciudadana. *Daena: International Journal of Good Conscience*, (4), p.67,

Hernández, M. (2001). *Hacienda pública municipal: fuentes de ingresos y alternativas de financiamiento.* México: UNAM

Hevia, F. (2011). “¿Cómo medir la participación? Creación, validación y aplicación del cuestionario de conductas de participación. *CIESAS-INDESOL*, (3), p. 12

IAPEM. (2005). Manual Básico para la Administración Pública Municipal. 1 de septiembre de 2018, de IAPEM Sitio web: <http://iapem.mx/Libros/2015-MANUAL-BASICO%20MUNICIPIOS-WEB.pdf>

Martinez , C. (2013). *Experiencias y buenas prácticas en presupuesto participativo.*

Aregntina: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Merino, M. (1995). La participación ciudadana en la democracia. *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática*, (19), p. 110- 112,

Mestre, Ruth, et al. (2013). *Democracia y participación política de las mujeres: Visiones desde Europa y América Latina.* España: Tirant Lo Blanch

Moreno, R. (2001). *El municipio mexicano: retos y desafíos en el siglo XXI*. México:

UNAM

López, S. (2008). Ciudadanía y participación política en el Estado de México. *Apuntes*

Electorales, (32), p. 110

Olvera, J. (2013). *La construcción de ciudadanía y responsabilidad social desde la*

universidad pública. México: Universidad Autónoma del Estado de México

Pasquino et al. (1996). *Manual de ciencia política*. España: Alianza

Quintana, C. (2011). *Derecho Municipal*. México: Porrúa

Reynoso, S. (2009). *Manual básico para la administración pública municipal*. México:

IAPEM

Rouquié, A. (1990). *Extremo occidente. Introducción a América Latina*. Argentina: Emecé

editores

Sabine, G. (1975). *Historia de la teoría política*. México: FCE

Sánchez, E. (2012). *Introducción a la ciencia política*. México: Oxford

Weber, M. (1922/2012). *Economía y sociedad*. México: FCE

HEMEROGRAFÍA

Bando Municipal Toluca 2017. Gaceta Municipal, Toluca, Estado de México, 5 de Febrero de 2017.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario oficial de la Federación, México, 15 de septiembre de 2017.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. Periódico Oficial Gaceta de Gobierno , México, 16 de marzo de 2018.

Manual para la administración municipal, (1998). México: IAPEM

Ley de Coordinación Fiscal. Diario oficial de la Federación, México, 30 de Enero de 2018.

Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México para el ejercicio fiscal del año 2017. Periódico Oficial Gaceta de Gobierno, México, 28 de noviembre de 2016.

Ley Orgánica Municipal del Estado de México. Periódico Oficial Gaceta de Gobierno, México, 13 de septiembre de 2017.

Plan de Desarrollo Municipal 2016-2018. Gaceta Municipal Especial, México, 30 de marzo de 2016.

MESOGRAFÍA

Ávila, A. (19 de febrero de 2018) Aprueba Cabildo de Toluca egresos por 3.9 mmdp para 2018. Milenio. Recuperado de: <http://www.milenio.com/estados/aprueba-cabildo-toluca-egresos-3-9-mmdp-2018>

Ayuntamiento de Toluca. (2013). *Renovacion de Autoridades Auxiliares* . Participación Ciudadana. IPOMEX Recuperado de <http://www.ipomex.org.mx/ipo/portal/toluca/participacion/2013.web>

-(7 de mayo de 2017). *Aprueba presupuesto el honorable cabildo de Toluca*. Comunicados . Toluca Recuperado de en <http://www.toluca.gob.mx/portfolio/aprueba-presupuesto-h-cabildo-de-toluca/>

-(2016). *Presupuesto asignado*. IPOMEX. IPOMEX Recuperado de <http://www.ipomex.org.mx/ipo/portal/toluca/presupuesto/2016.web>

Callen, T. (2008). *¿Qué es el producto interno bruto?* . Finanzas y Desarrollo . Fondo Monetario Internacional Recuperado de <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2008/12/pdf/basics.pdf>

Definición a.com (23 julio, 2015). Definición y etimología de contraloría. Bogotá: E-Cultura Group. Recuperado de <https://definiciona.com/contraloria/>

Diccionario de la Real Academia Española. (7 de Febrero de 2017). *Egreso*. RAE Recuperado de <http://dle.rae.es/?id=ERMoxfm>

Gobierno del Estado de México. (2017). *Presupuesto de Egresos Ciudadano 2017*. .Gobierno del Estado de México Recuperado de <http://transparenciafiscal.edomex.gob.mx/sites/transparenciafiscal.edomex.gob.mx/files/files/pdf/marco-programatico-presupuestal/Presupuesto-Ciudadano-2017.pdf>

Hacienda Pública. (2 de Noviembre de 2016). . Enciclopedia Financiera Recuperado de <http://www.encyclopediafinanciera.com/finanzas-publicas/hacienda-publica.htm>

IGCEM. (2015). *Estadística básica municipal*. México. Gobierno del Estado de México Recuperado de http://igcem.edomex.gob.mx/estadistica_basica_municipal

Instituto Electoral del Distrito Federal . (3 de junio de 2016). *Catalogo de proyectos del presupuesto participativo*. Dirección Ejecutiva de Participación Ciudadana recuperado de <http://secure.iedf.org.mx/depc/proyectos2016/index/menu.html>

Universidad de Antioquia. (2017). *Las acciones populares*. . Formación ciudadana y constitucional. Antioquia Recuperado de http://docencia.udea.edu.co/derecho/constitucion/acciones_populares.html

ANEXO

El siguiente anexo que se muestra a continuación describe y explica las actividades llevadas a cabo para la formulación del plan de desarrollo municipal de Toluca.

Participación democrática en la formulación del Plan de Desarrollo Municipal 2016-2018

La nueva gobernanza, más que representar una moda dictada desde el exterior, simboliza un área de oportunidad para las administraciones nacionales y sub nacionales en aras de democratizar su gestión, ya que con ella los gobiernos tienen la honrosa facultad de incorporar al ejercicio público a los distintos sectores que conforman el territorio.

Bajo esa premisa, el Plan de Desarrollo Municipal 2016-2018 de Toluca se formuló con un carácter netamente incluyente, al participar en su hechura representantes provenientes del sector social, económico, público y de las organizaciones sociales del municipio, teniendo una participación muy especial las autoridades auxiliares y los consejos de participación ciudadana, hecho que denota altos indicios de legitimidad del documento rector en materia planificadora a nivel municipal.

La activa participación de los distintos sectores del municipio se reflejó en cuatro mecanismos sustanciales que concatenados, fungieron como base para la conformación de un Plan de Desarrollo Municipal 2016-2018 acorde con las necesidades de la sociedad.

La participación de la ciudadanía para la formulación del Plan de Desarrollo Municipal 2016-2018, consistió:

1. Demandas en campaña. Inmersos en el sueño de administrar la capital del Estado de México, pero sobre todo de servir irrestrictamente a su población, se recabaron 1 mil 258 demandas sociales de las distintas delegaciones, subdelegaciones y unidades territoriales básicas que conforman el territorio municipal, mismas que se valoraron, ordenaron y sistematizaron, las cuales fungen como eje rector del quehacer público.

2. Foro Temático Abierto. Impulsados por la naturaleza incluyente de la administración, el martes 23 de febrero de 2016, la carpa permanente del Gobierno del Estado de México del Centro Cultural Mexiquense, escenificó la realización del Foro

Temático Abierto para la Formulación del Plan de Desarrollo Municipal de Toluca 2016-2018, evento que albergó la asistencia de 570 personas de los distintos sectores del municipio, y cuya ponencia magistral estuvo a cargo del licenciado Luis René Martínez Souverville Gorozpe, Coordinador de Asesores del Jefe de la Oficina de la Presidencia de la República.

La parte medular del Foro Temático se fundó en la exposición de ponencias que en el seno de cinco mesas de trabajo correspondientes a los pilares y ejes transversales, destacando que una de ellas se acondicionó para autoridades auxiliares y consejos de participación ciudadana que dieron voz a la sociedad civil para generar valor público y su consecuente cambio social.

3. Reuniones en materia de prospectiva. Compartiendo la noción de Peter F. Drucker que “la mejor forma de predecir el futuro es creándolo”, se impulsaron cuatro reuniones orientadas a debatir las condiciones futuribles del municipio de Toluca (para los próximos 10 años) en distintos temas clave de desarrollo, utilizando como técnica el método Delphi presencial (mini Delphi). En estos ejercicios se diseñó el futuro del territorio, pero bajo la noción de emprender acciones desde el presente.

En esa lógica, bajo los pilares de Gobierno Solidario, Municipio Progresista y Sociedad Protegida, aunado a los Ejes Transversales Hacia una Gestión Gubernamental Distintiva, las mesas de trabajo concentraron a un total de 60 participantes provenientes de distintos sectores de la sociedad, engalanados por la participación del doctor Sergio Montero Olivares, distinguido prospectivista mexicano; académicos pertenecientes al Sistema Nacional de Investigadores (SNI); servidores públicos, así como representantes de organizaciones sociales como: TECHO, Estado de México que, orientados bajo las preguntas alusivas a ¿Qué sucede si las cosas no cambian?, ¿Qué cosa está cambiando?, ¿Qué cosa debe cambiar?, ¿Quién puede hacer los cambios? y, ¿Cuáles son las posibles implicaciones de estos cambios?, delinearon elementos sustanciales para la construcción de escenarios tendenciales y factibles.

4. Cuestionario estratégico dirigido a las áreas de la administración pública municipal. Con la finalidad de aprovechar la *expertiz* de los distintos servidores públicos de la administración municipal, se elaboró un cuestionario con siete preguntas (fundadas

en la naturaleza de la metodología de marco lógico, así como el análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas), donde sus aportaciones se tradujeron en un mosaico de información sustancial para la construcción de un diagnóstico estratégico.