

## **Notas Informativas:**

### **Transparencia y participación ciudadana en Fondos municipales destinados a pobreza extrema**

Durante parte de 1999, FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación, A.C. y Alianza Cívica realizaron un proyecto de monitoreo del uso de los recursos de dos fondos del Ramo 33: el Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social (FAIS) y el Fondo para el Fortalecimiento Municipal (FORTAMUN) con una orientación hacia cuestiones de transparencia y participación ciudadana. Dicho proyecto se llevó a cabo en un total de 19 municipios en los estados de Yucatán y Nuevo León arrojando conclusiones muy interesantes en cuanto al uso de los recursos, pero también en cuanto a las vastas diferencias en el manejo de la información en diferentes entidades. El trabajo en los estados fue apoyado por un equipo federal que centró su análisis en la legislación federal vigente<sup>1</sup> que regula los fondos antes mencionados.

Se eligió monitorear el FAIS pues engloba el propósito establecido en el Plan Nacional de Desarrollo de descentralizar funciones bajo criterios de equidad y eficiencia para su ejercicio a nivel municipal. El FAIS descentraliza el 87.6 por ciento de los recursos destinados a la vertiente de desarrollo de capital físico dentro de la estrategia de combate a la pobreza extrema. Por otro lado, el FAIS contempla explícitamente el involucramiento de la población en el destino, aplicación, vigilancia, programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación del uso de los recursos. En este proyecto se pretendía constatar hasta qué punto verdaderamente estas disposiciones se cumplen. El FORTAMUN no tiene objetivos definidos en términos de combate a la pobreza, pero coadyuva al fortalecimiento de las capacidades de los municipios y por eso se consideró importante monitorear su aplicación.

El proyecto se planteó para realizarse originalmente en estados que ofrecieran representatividad geográfica y política, es decir, que fueran gobernados por diferentes partidos. De esta manera se planteó la participación de Nuevo León en el Norte con un gobierno panista; Tlaxcala<sup>2</sup> en el Centro con un gobierno perredista, y; Yucatán en el Sureste con un gobierno priísta.

Los esfuerzos de los equipos estatales y el federal generaron una serie de propuestas que se presentaron ante la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados así como con algunos diputados del Partido Acción Nacional. No se obtuvo respuesta alguna por parte de los diputados de la fracción priísta.

Las propuestas generadas fueron en el sentido de ampliar la transparencia y mejorar los mecanismos de participación ciudadana para optimizar el uso de los recursos de los fondos monitoreados.

<sup>1</sup> La Ley de Coordinación Fiscal rige estos fondos ya que ambos provienen de la Recaudación Fiscal Participable.

<sup>2</sup> El trabajo del equipo de Tlaxcala no se incluye en el informe final por un desfase en los tiempos de trabajo.

Algunos de los problemas identificados fueron, por ejemplo, que en algunos municipios monitoreados los fondos se usan para fines distintos a los establecidos, es decir, no se usan para infraestructura social básica. Se encontró que algunos municipios los utilizaban para el remozamiento del Palacio Municipal o para levantar bardas de iglesias. En la mayoría de los casos existe un subejercicio de los recursos destinados al combate a la pobreza extrema; se detectaron municipios que ejercieron en un año solamente el 20 por ciento de los recursos asignados, pero que al año siguiente presentan un sobreejercicio que sugiere la presencia de ahorros de los cuales no se da cuenta a la ciudadanía. Adicionalmente, suele haber un deficiente registro de los recursos recibidos.

Al intentar aterrizar los lineamientos tan claramente definidos a nivel federal se encuentran vacíos normativos en la aplicación de recursos. En el estado de Nuevo León existe un manual de Operación del Ramo 33, pero no así en Yucatán donde se abren importantes espacios para el uso discrecional de recursos federales

Se identificaron también problemas en cuanto a la transparencia en la asignación y manejo de los recursos. La Secretaría de Desarrollo Social ha diseñado una fórmula que considera diferentes dimensiones de la pobreza y que, al parecer es muy acertada. Sedesol sostiene que ha publicado la fórmula para que cualquier ciudadano@ pueda replicar el ejercicio y comprobar que los recursos se asignan con un criterio de equidad. Sin embargo, esta fórmula no se puede correr sin conocer el valor numérico de los ponderadores que no están a disposición del público. En el nivel municipal también hay deficiencias en los mecanismos para informar a la ciudadanía de modificaciones presupuestales durante el ejercicio y en general, para presentar información de manera oportuna y detallada.

Por último se detectó que no existen mecanismos verdaderos de participación ciudadana. Normalmente la participación ciudadana se maneja a nivel de COPLADES y COPLADEMUNS. Al analizar la estructura de dichos órganos, se puede concluir que la participación ciudadana real se ve limitada por la necesidad de una previa autorización del alcalde, el cabildo y otros funcionarios.

Para cada uno de estos problemas identificados se realizó una propuesta a nivel federal para reformar la Ley de Coordinación Fiscal que rige la operación de los fondos. (Ver documento completo)

Por otro lado, el estudio arrojó algunas conclusiones interesantes sobre las diferencias y particularidades de la manera de presentar y trabajar la información en cada estado. En Nuevo León se tiene acceso a un presupuesto con tal nivel de desglose (aproximadamente 3,900 renglones) que no se puede manejar de manera eficiente. Por otro lado, en Yucatán lo que predomina es una falta de información y los presupuestos no presentan un desglose adecuado que permita identificar la procedencia y destino de los recursos del Ramo 33. Existen agregaciones ambiguas como “gastos administrativos” que no tienen mayor explicación sobre el uso de los recursos y que en algunos casos son muy cuantiosas.

Un aspecto interesante identificado en este estudio, es el grado de dependencia que presenta Yucatán en general y algunos municipios de Nuevo León. Como estado, Yucatán dependía en 1999 en un 87.4 por ciento de las participaciones federales, es decir que solamente el 13 por ciento de sus ingresos son generados por la propia entidad. Por su parte, en Nuevo León se encuentran importantes disparidades ya que hay algunos municipios muy ricos como San Pedro Garza García que genera el 48.6 por ciento de sus ingresos, mientras que hay algunos como Mier y Noriega que solamente generan el 0.9 por ciento. Esto debilita la noción de un fortalecimiento del federalismo, pues estos grados de dependencia limitan las capacidades de decisión de los municipios sobre lo que necesitan. Este esquema parece perpetuar las diferencias entre municipios grandes y ricos, y

municipios pequeños y pobres reforzando las capacidades de los primeros y coartando las de los segundos.

En general, este proyecto reveló que, si bien en papel la normatividad y la estrategia social del gobierno parecen sólidas, ya en la aplicación se pierden muchas de estas “buenas intenciones” en los vacíos normativos que favorecen la discrecionalidad, la corrupción, el abuso o, en el mejor de los casos, la ineficiencia en el uso de los recursos para combatir la pobreza. Se hace indispensable una activa y bien informada participación ciudadana capaz de presentar argumentos sólidos para avanzar en la transparencia.

---

***Notas Informativas:  
Transparencia y  
Participación  
ciudadana***