

# La participación ciudadana en la presupuestación de los municipios de michoacán: una propuesta para elevar las condiciones de vida de sus habitantes

*Plinio Hernández Barriga*<sup>1</sup>

*Odette V. Delfín Ortega*<sup>2</sup>

*Elvira Arriaga Cano*<sup>3</sup>

Recibido 12 de enero de 2014 – Aceptado 23 de febrero de 2014

## RESUMEN

La presente investigación busca determinar la influencia de la participación ciudadana sobre el nivel de marginación que guardan los municipios del estado de Michoacán. Para ello se hace uso de un análisis econométrico que incluye variables referentes al grado de participación ciudadana reportado por cada uno de los 113 municipios del estado y al índice de marginación de cada uno de éstos. Los resultados obtenidos revelan que aquéllos municipios que tuvieron una amplia o muy amplia participación mostraron mejorías en el índice de marginación municipal, con lo que se confirma el impacto positivo que la participación ciudadana tiene sobre la calidad de vida de las personas.

**PALABRAS CLAVE:** Presupuestos participativos, Municipios, Índice de marginación

## ABSTRACT

The objective of this research is to determine citizen's participation influence on marginalization levels at Michoacan's state municipalities. To that aim an econometric model is developed, the analysis includes variables such as the degree of participation and the marginalization index, reported by the 113 Michoacan's state municipalities. The results reveal that those municipalities with a wide or very wide participation showed progress in municipal marginalization index, thus confirming the positive impact that citizen participation has on people's life quality improvement. Finally, based on these results, a proposal to implement participatory budgeting is included, the proposal intent to enhance municipal government performance and, therefore, ameliorate people's living conditions.

**KEYWORDS:** Participatory budgets, municipalities, marginalization index

Clasificación JEL H61, I30, I31,

1 Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, plinio.umsh@hotmail.com

2 Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, odettedelfin@hotmail.com

3 Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe (CRE-FAL), elviraarriaga19@hotmail.com

## Introducción

El municipio es una institución estatal con amplios antecedentes históricos en México. Se cuenta con referencias de organizaciones semejantes al municipio en las culturas prehispánicas, sin embargo, el primer ayuntamiento, como tal, fue fundado hasta 1519 por Hernán Cortés. Más tarde, en la Constitución de Cádiz de 1812, el municipio quedó instituido como la instancia básica de gobierno, delimitando territorial y poblacionalmente, tanto en la Metrópoli como en la Nueva España. Fue hasta 1917 cuando en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se reconoce y consagra la importancia que el municipio tiene en la vida política, económica y social de México. Desde entonces se concibe al municipio como la base de la organización política y administrativa de los estados, adoptando para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular (INAFED, 2012).

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 115 que los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- a. Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b. Alumbrado público;
- c. Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d. Mercados y centrales de abasto;
- e. Panteones;
- f. Rastro;
- g. Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h. Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito.

Sin embargo, la cobertura de estos servicios tiene serias deficiencias, con lo que se compromete en gran medida la calidad de vida de sus poblaciones. Según datos del Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED) (2009), en el caso de Michoacán, de los 113 municipios que integran la entidad:

- Casi el 50% de la extensión territorial, ocupada por 21 de ellos, tiene problemas de escasez de agua.
- En cuanto al drenaje y alcantarillado, apenas un poco más de la mitad de las viviendas a nivel estatal cuentan con este servicio.
- En las zonas urbanas la cobertura de alcantarillado es del 85%, mientras que en las zonas rurales es del orden del 7%.
- En cuanto al tratamiento de aguas residuales, se tiene una escasa cobertura del 5% a nivel estatal.

Dadas las carencias en la oferta de bienes y servicios municipales en el estado, la presupuestación de sus acciones señala las preferencias de los gobiernos locales y su compromiso con el desarrollo de la comunidad. Los montos destinados a sus ingresos y sus gastos muestran las prioridades y los objetivos del gobierno, mismos que inciden en el crecimiento de la economía, el desarrollo social, y la calidad de vida de la gente (Sour, 2008).

El quehacer del municipio se encuentra íntimamente ligado a su presupuesto y al empleo que hace del mismo. Al respecto, cifras recientes indican que, en promedio, alrededor del 50% los recursos de los municipios se destinan al gasto corriente, mientras que aproximadamente un 25% se dirige a la inversión en obra pública y programas sociales (INEGI, 2010). Si el presupuesto es el mapa que señala las preferencias de un gobierno y los montos destinados a sus gastos muestran las prioridades y los objetivos del mismo, lo que quiere decir que el cumplimiento de las funciones estatutarias no representan una prioridad para los gobiernos municipales (Sour, 2008). En virtud de lo anterior son necesarios el estudio y la propuesta de soluciones que generen las condiciones para que los gobiernos municipales tengan un mejor desempeño y cumplan con las funciones fundamentales que la Carta Magna les confiere.

La convicción de que la participación ciudadana es significativa en el buen desempeño de las funciones básicas de los municipios ha impulsado, en países como Brasil y España, la implementación de esquemas basados en presupuestos participativos. Los presupuestos participativos se fundamentan en la premisa de que entre mayor sea la participación ciudadana en los procesos de decisión y control de la provisión de bienes y servicios públicos, mayor será la eficiencia de los municipios (Finot, 2001).

En el marco de lo anteriormente expuesto, la presente investigación tiene como objetivo el determinar si aquellos municipios del estado de Michoacán que contaron con altos niveles de participación ciudadana lograron mejorar las condiciones de vida de sus habitantes, mejorando los indicadores de marginación del año 2005 al año 2010. En esta investigación se sostiene que la evaluación del desempeño municipal puede aproximarse a partir del avance o retroceso del índice de marginación municipal pues este incorpora variables que dependen de la cobertura de los servicios que por ley corresponde brindar a los gobiernos locales, así, la reducción en el grado de marginación necesariamente requiere de mayores y mejores coberturas de servicios públicos, lo que refleja, dadas otras variables, un mejor desempeño del gobierno local.

En virtud de lo anteriormente expuesto, la hipótesis propuesta en esta investigación es que una alta participación ciudadana mejora la eficiencia y desempeño de los municipios del estado de Michoacán, reduciendo su índice de marginación y mejorando así las condiciones de vida de la población.

## La presupuestación en México y Michoacán

Desde 1935 hasta 1976 la materia presupuestal estuvo regida en México por la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, que establecía un proceso de presupuestación basado en un método empírico, mecánico y unitario que asignaba recursos atendiendo únicamente al objeto específico del gasto, que no permitía determinar la eficiencia de la gestión presupuestal e impedía localizar las duplicaciones de funciones y de erogaciones (Castro et al., 2010).

En 1974 se inició una etapa de transición que se llamó de orientación programática, la cual condujo a que en diciembre de 1976 se abrogara la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de 1935 y se expidiera La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, en vigor desde 1977. La ley de 1977 racionalizaba la gestión pública al implantar la presupuestación por programas fundados en costos, de acuerdo con los objetivos y metas de cada entidad gubernamental, en los que debían señalarse a los responsables de su ejecución. Dichos programas serían elaborados por las propias entidades, tomando en cuenta tanto la situación pretendida para el futuro, como los recursos y las acciones necesarias para llegar a ella (Castro et al., 2010).

El sistema de presupuesto por programas se estableció como un proceso que asignaba recursos a los proyectos de acuerdo con sus metas, previo cálculo de sus costos unitarios, y que al emplear una clasificación combinada sectorial-administrativa hacía resaltar la duplicación de funciones (López, 2004). Asimismo, al prever el control de la ejecución, la verificación de las realizaciones físicas, y la medición de los resultados, hacía posible fincar responsabilidades si la gestión administrativa no se ajusta a lo programado y no se alcanzan las metas.

En el año 2006, la Ley de 1977 fue abrogada y sustituida por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en vigor desde dicho año. Esta ley es considerada la primera visión articulada de un sistema de gestión por resultados a nivel gubernamental. A diferencia de esfuerzos anteriores, esta ley fue impulsada y dirigida por funcionarios de alto nivel interesados, entre otros aspectos, en la modernización del presupuesto y la evaluación del gasto público. Algunos aspectos importantes de esta reforma incluyen:

- La institucionalización de los vínculos entre planificación estratégica y el proceso presupuestario;
- El lanzamiento de una iniciativa de presupuestación por resultados, y;
- La introducción de herramientas de planificación y evaluación a nivel de los programas (Castro et al., 2009).

### *La presupuestación municipal en el estado de Michoacán*

De acuerdo con la Ley de Presupuesto, Contabilidad Gubernamental y Gasto Público del Estado de Michoacán, el presupuesto de egresos municipal deberá estructurarse por unidad programática presupuestaria, por unidad responsable de los programas y por programas en los que señalen objetivos, estrategias, actividades, metas y techos financieros. En este sentido, la Auditoría Superior de Michoacán (2012) indica a los ayuntamientos el siguiente proceso de presupuestación:

*Etapa 1. Elaboración del presupuesto.* La elaboración del presupuesto inicia con la determinación de los programas, y subprogramas, considerando las áreas responsables de su elaboración y ejecución, así como las necesidades prioritarias y las políticas de financiamiento establecidas. Es importante, que los programas y subprogramas del presupuesto se enlacen y definan de acuerdo a los ejes programáticos que integran el Plan Municipal de Desarrollo. Una vez agrupadas las acciones en programas y subprogramas, se procederá a su traducción en guiones presupuestales, atendiendo al destino del gasto a nivel de partida presupuestal, determinando su costo y el tiempo necesario para su realización. Revisadas las cifras por partidas y por subprogramas se convierten en definitivas y se procede a integrar y formular el presupuesto que se presentará al Ayuntamiento para su aprobación.

*Etapa 2. Discusión y aprobación de los presupuestos.* Una vez elaborado el proyecto del presupuesto, deberá ser aprobado por el Ayuntamiento, de acuerdo a lo estipulado en los artículos 32, inciso c) Fracción IV y 55, Fracción III, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.

*Etapa 3. Ejecución de los presupuestos.* La ejecución presupuestal comprende una serie de decisiones y operaciones financieras que permiten concretar los objetivos y metas determinadas, mediante la movilización de recursos humanos, materiales y financieros, a través de técnicas y procedimientos de control administrativo, contable y presupuestal. Dicha movilización es realizada por las unidades responsables de la administración durante el desarrollo del ejercicio presupuestal.

Los encargados de los programas y subprogramas serán los responsables del avance físico y de la aplicación de los recursos públicos, de tal forma que deberán cuidar de no exceder el monto del gasto que se les haya autorizado y no adquirir compromisos que excedan el monto del gasto aprobado. El ejercicio del presupuesto, deberá sujetarse a las disposiciones legales aplicables a la materia señaladas en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del estado de Michoacán de Ocampo, y demás normatividad vigente aplicable.

*Etapa 4. Del Control y Evaluación de los presupuestos.* Es necesario que la realización de actividades contenidas en los subprogramas del presupuesto sea del conocimiento de los titulares de las áreas involucradas, a fin de verificar que se lleven a cabo de forma correcta, por lo que se requiere un flujo constante de información. La evaluación de los programas se realiza en tres momentos:

- Cuando son elaborados por cada una de las áreas del municipio y organismos paramunicipales, se verifica si los mismos cumplen con los objetivos establecidos en el Plan Municipal de Desarrollo;
- Durante su desarrollo, para corregir las desviaciones que puedan sufrir; y,
- Cuando han concluido, para comprobar si se alcanzaron los objetivos propuestos, las metas señaladas y determinar que el ejercicio de los recursos corresponden a los presupuestos.

### **La participación ciudadana y el desempeño municipal**

Le tema de la participación ciudadana se encuentra íntimamente ligado al de la ciudadanía. Este último concepto se definía en la antigüedad como el “vínculo político directo entre un individuo y una comunidad política” (Buenrostro, 2004:3). Para Aristóteles, el ciudadano se definía como aquel hombre que, siendo libre e igual a otros de su condición, podía participar en las decisiones de la ciudad y en el gobierno. Por tanto, desde la antigüedad se entendía que la labor de deliberar y participar en las decisiones públicas es una característica esencial de la ciudadanía. Para Sabine (2010), la participación ciudadana genera sinergias que ayudan a la solución de los problemas públicos, lo que ya había sido analizado por Aristóteles, quien consideraba que en la masa los hombres se complementan recíprocamente de forma singular, de forma que si uno de ellos comprende una parte de una cuestión y su vecino otra, todos juntos pueden entender por entero un problema.

En la época moderna, Rousseau (1762) daba muestra de la importancia que la participación ciudadana gozaba entre los filósofos de su época cuando abogaba por un gobierno apoyado en la expresión de la voluntad del pueblo, dándole preferencia a la participación individual de cada ciudadano, y no a través de representantes u organizaciones, y aceptando que en caso de que la intervención de forma individual no fuera posible, se hiciera a través estas organizaciones procurando siempre que estas fueran lo más diversas y en el mayor número posible, para preservar la participación individual y evitar que la voluntad del pueblo se viera mermada por las voluntades de los líderes de estas organizaciones. Precisamente este punto sigue en discusión en la actualidad, la definición de la forma en la que se debe dar la participación ciudadana, si será individual o a través de la sociedad organizada en asociaciones y organizaciones populares, profesionales, sindicales, etc., esta discusión se funda, en parte, en los altos costos en que, se supone, se incurriría en la creación

de los medios e instrumentos que garanticen la participación universal de los ciudadanos.

Para Iván Finot (2001), la participación ciudadana debe entenderse como el involucramiento de las personas en la provisión de soluciones cooperativas, siendo un medio indispensable para la eficiencia, además de un elemento esencial de la gobernancia democrática, y un objetivo político de primera importancia para asegurar la propia gobernabilidad.

El concepto de participación ciudadana en la actualidad aglomera una gran cantidad de instrumentos de inclusión social que redefinen la relación entre el ciudadano y el estado. Los instrumentos de participación ciudadana se definen como las formas a través de las cuales la administración pública facilita la interacción con actores sociales, en función de las necesidades, intereses, expectativas y percepciones de la sociedad (CITCC, 2008).

#### *Formas de participación ciudadana*

Se puede identificar varias clasificaciones referentes a los tipos de participación. Una de ellas la propone Zimmerman (1992), que los divide en:

*Formas pasivas:* Las formas pasivas incluyen la labor de los funcionarios públicos para informar a los ciudadanos de los problemas y de los planes para resolverlos, y para determinar qué percepción tienen los ciudadanos respecto de los problemas y su opinión acerca de los planes y opciones. Algunos de los instrumentos utilizados son algunas publicaciones informativas que hacen los gobiernos y las encuestas.

*Formas activas.* Se dan cuando el ciudadano participa activamente en la propuesta y ejecución de las alternativas de solución, entre los instrumentos de esta clasificación están: la asamblea popular, el referéndum, la elaboración de iniciativas por parte de los ciudadanos, la convocatoria o revocación de mandato y la política vecinal.

Otra clasificación la propone Mújica (2005), y él plantea:

*Participación instrumental.* En este tipo de participación el sujeto actúa fundamentalmente como un usuario-cliente, y en cuanto tal no buscará incidir en la gestión pública en tanto obtenga los resultados deseados.

*Participación informativa.* En este nivel el flujo de información es unidireccional y no existe posibilidad de retroalimentación o negociación por parte de la ciudadanía, sin embargo la autoridad pública debe asegurar que la información tenga una difusión adecuada, sea oportuna, completa y ampliamente accesible a la población.

*Participación consultiva.* La participación ciudadana se plantea como opinión y control de parte de los interesados en el cumplimiento de los objetivos políticamente definidos por parte de la administración pública. Un prerequisite a esta modalidad de participación es el acceso a la información por parte del ciudadano.

*La participación decisoria.* La participación de las personas y grupos es convocada en la perspectiva de influir respecto de un tema específico. A través de un proceso de negociación entre las partes involucradas se establecen acuerdos. Estos acuerdos tienen carácter vinculante, lo cual implica que la decisión que se produce dentro de un determinado proceso es obligatoria para la autoridad.

*Participación como co-gestión / ejecutora.* Este tipo de intervención ciudadana incluye desde su involucramiento en el diagnóstico, la ejecución hasta la evaluación de las políticas públicas.

Por su parte, el autor Villareal (2009) menciona que Ziccardi distingue la participación ciudadana institucionalizada, que es la que está contenida en el marco legal; de la participación autónoma, que es aquella que no es organizada desde las instituciones gubernamentales sino desde la sociedad misma; señalando tres funciones de la participación: otorgar legitimidad al gobierno; promover una cultura democrática y hacer más eficaces la decisión y la gestión públicas (Villareal, 2009).

Los diferentes momentos de la política pública en que puede tomar juego la participación ciudadana se ilustran en la siguiente tabla:

**Tabla 1**

**La participación ciudadana en la política pública**

EJE TEMPORAL

En relación con los momentos de política pública

Momento de política pública	ANTES Planeación	DURANTE Ejecución	DESPUÉS Evaluación
Participación ciudadana	Prospectiva	Procesal	Retrospectiva
Ejemplos:	Propuestas Agendas ciudadanas	Información Seguimiento y monitoreo	Evaluaciones Estudios de percepciones

Fuente: CITCC (2008).

El tipo de participación que en esta investigación interesa es una participación activa, o bien, una participación como co-gestión / ejecutora, donde los ciudadanos se involucren de principio a fin en la búsqueda de los bienes y servicios públicos más adecuados y sinérgicos para la satisfacción de sus demandas colectivas. Una de las expresiones de este tipo de participación ciudadana es el presupuesto participativo, el cual comenzó a tomar forma en

Sudamérica a finales de la década de los ochenta y dos décadas después ya se habría multiplicado alrededor del mundo.

### *La participación ciudadana en la presupuestación*

Aún cuando los gobiernos de los distintos órdenes logren asimilar e implementar las nuevas formas de presupuestación que presentan estructuras más o menos sofisticadas y que permiten una evaluación directa del logro de los objetivos buscados, esto no implica que esas metas y objetivos que se plantean al inicio del proceso de presupuestación correspondan realmente a los que más impacto puedan tener en la población y menos aún los que la sociedad realmente demande.

El presupuesto es un proceso político porque implica la intervención de distintos individuos y grupos de interés para su elaboración y aprobación, sin embargo, para que este proceso sea a la vez un proceso democrático, al constituir el presupuesto el mapa que señala las preferencias un gobierno, se requiere hacer coincidir estas preferencias con las preferencias de la sociedad.

En este sentido la Ley Federal de Planeación establece que mediante el proceso de planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades, así como criterios basados en estudios de factibilidad cultural; se asignarán recursos (presupuestos), responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados; pero también, que en esta planeación tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales.

Una mayor participación en el proceso de asignación del gasto público no debe entenderse como la pretendida injerencia de la ciudadanía en las decisiones sobre los niveles de asignación presupuestaria en los órganos del sector público, sino más bien en un involucramiento proactivo y directo de ésta, debidamente informada y organizada, en el proceso propio de identificación y diseño de las políticas públicas, objetivos, metas y estrategias, y en la planificación del desarrollo (Fallas & Quiróz, 2007).

No se trata de modificar la técnica a través de la cual se realiza el documento del presupuesto, de dejar a un lado el enfoque programático y de resultados, sino de incluir en el contenido del mismo, la expresión de la sociedad que será la que recibirá y resentirá el impacto del gasto público que sea ejercido. Sólo ampliando la participación, el control y la vigilancia social en las acciones públicas, especialmente en materia de asignación y ejecución de recursos, se podrá incrementar la productividad y calidad del uso de los mismos (Shack, 2008).

### **El presupuesto participativo**

El presupuesto participativo es una práctica de gestión democrática, nacida en Brasil en 1989, en el período post autoritario (Avritzer, 2002). Desde entonces

ha surgido una vasta literatura que intenta establecer una definición genérica al fenómeno de presupuestación participativa, que una vez probado su éxito en las municipalidades de Porto Alegre y Belo Horizonte de Brasil, su aplicación se extendió a más municipalidades brasileñas así como a diversos países de América Latina (Perú, Ecuador y más recientemente Bolivia y Colombia, que son el segundo gran foco de experiencias; Argentina, Paraguay, Uruguay, Chile, República Dominicana, Nicaragua, El Salvador y México) y hacia algunas ciudades europeas (sobre todo en España, Italia, Alemania y Francia), africanas (por ejemplo en Camerún) y asiáticas (por ejemplo en Sri Lanka) (Cabannes, 2004).

Aún cuando cada experiencia del presupuesto participativo que se da en algún municipio del mundo difiere de cualquier otro por las propias diferencias estructurales, institucionales y de diversa índole que se dan de una sociedad a otra, ha sido posible para algunos autores presentar una serie de definiciones que concentran las características y la naturaleza de esta práctica democrática.

Ubiratan de Souza, uno de los primeros responsables del presupuesto participativo en Porto Alegre (Brasil), lo define “como un proceso de democracia directa, voluntaria y universal, en el cual la población decide el presupuesto y las políticas públicas, de manera que su participación no se limita a votar cada cierto tiempo, sino que también toma decisiones y controla la gestión del gobierno” (Buenrostro, 2004:7).

El rasgo más importante de estas dos definiciones radica en que en la práctica de la democracia realizada a través del presupuesto participativo, ésta ya no se limita a ser representativa sino que a través de la intervención de la ciudadanía en la decisión de a dónde dirigir los recursos públicos, se configura una democracia participativa que en muchos de los casos se traduce en mejores condiciones de vida para las comunidades.

En términos generales, de acuerdo a la experiencia de Porto Alegre, así como de otras municipalidades, se pueden señalar los principales beneficios que la implementación de presupuestos participativos genera (Cabannes, 2004):

- Mejora la transparencia de la gestión y la efectividad del gasto público;
- Impulsa la participación ciudadana para la toma de decisiones, la asignación y el control del uso de los recursos públicos;
- Exige más responsabilidad a los funcionarios y dirigentes políticos;
- Posibilita la práctica de la co-gestión y la definición de prioridades en el espacio público;
- Genera una mayor confianza entre los habitantes y el gobierno;
- Crea una cultura democrática en la población y fortalece el tejido social.

La participación ciudadana promueve la identificación más adecuada de las necesidades e intereses de la población, el diseño de soluciones más factibles y la ampliación de la cobertura de las políticas, los programas y los servicios públicos. Todo lo anterior impacta positivamente sobre la eficiencia y desempeño gubernamental teniendo como resultado el mejoramiento de la calidad de vida de las personas (Manrique, 2004; Herrera & Francke, 2007; y Velázquez, 2009).

### **Evidencia empírica en los municipios de Michoacán**

A partir de la discusión previa, en el presente apartado buscamos identificar la naturaleza de la relación que guardan la participación ciudadana y la calidad de vida de la población de los municipios del estado de Michoacán, desde un punto de vista estadístico. Con tal fin se llevó a cabo un análisis econométrico de corte transversal para determinar la influencia que la participación ciudadana, entre otras variables, ha tenido sobre el desempeño de los gobiernos municipales del estado de Michoacán, medido a partir del avance que reportaron cada una de las municipalidades del estado en el índice de marginación durante el período de 2005 a 2010.

El índice de marginación municipal está compuesto por varios indicadores dentro de los cuales se incluye la disponibilidad de la población de ciertos bienes y servicios que deben ser cubiertos por los ayuntamientos, como lo son el alumbrado público, agua potable, alcantarillado, pavimentación, etc. Por tanto, la calidad de vida de la población, que intenta cuantificar el índice, se encuentra íntimamente ligada al desempeño de los gobiernos municipales, y éste, como se ha discutido anteriormente, a la participación ciudadana en los asuntos públicos. En virtud de lo anterior es que consideramos factible y explicativo el diseño de un modelo econométrico que considere tales variables.

Como variable dependiente del modelo econométrico se tomó la tasa de cambio del índice de marginación municipal (*dim*) que reportan los municipios del estado de Michoacán del año 2005 al año 2010, obtenido del Consejo Nacional de Población (CONAPO).

Como variable explicativa se incluyó la participación ciudadana en los municipios del estado, que se capturó a partir de los resultados de la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Social 2009, elaborada por Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI). Dentro de los reactivos que componen esta encuesta se incluye una sección dedicada a la participación ciudadana en los asuntos públicos, resultando de ello una clasificación de los 113 municipios según reporten una nula, poca, regular, amplia o muy amplia participación. Esta clasificación fue utilizada como medida del nivel de participación para cada municipio. Solo se incluyen dos variables relativas a los municipios con muy alta participación (*map*) y de alta participación (*ap*) ciudadanas.

También se incluye el porcentaje de población rural que habita en los municipios (*pobrur*), pues se considera que esa información es de importancia en el desempeño de los municipios. A mayor índice de ruralidad menor será la eficiencia de los municipios en proveer los bienes y servicios que han de ofrecer a la población. Asimismo, se incluye el porcentaje de población con servicios de agua potable (*pobsap*), como uno de los indicadores relevantes de la propia calidad de vida e importancia del quehacer de la administración municipal. Finalmente se incorpora el producto interno bruto (PIB) municipal (*pibmun*), en donde se espera que aquellos municipios con mayor actividad económica generen mejores condiciones de vida para su población. Estos Indicadores fueron tomados del Censo Nacional de Población y Vivienda del 2010, así como del Sistema de Cuentas Nacionales.

Los coeficientes del modelo se obtuvieron a través del método de mínimos cuadrados ordinarios. Dado que la información procede de un corte transversal las observaciones y sus correspondientes desviaciones se ponderaron por el tamaño de la población total del municipio, dando así un mayor peso a los municipios con más población en el estado. Además se empleó el método robusto de White (1980) para el cálculo de la varianza de los coeficientes ante la presencia de heterocedasticidad en los residuales. Los resultados se muestran en la tabla 2:

<b>Tabla 2</b>	
Resultados del modelo econométrico	
Variable dependiente: <i>dimm</i>	
Variable explicativa	Coeficiente
<i>c</i>	0.1690 **
<i>map</i>	-0.2535 **
<i>ap</i>	-0.0513 **
<i>pobrur</i>	0.0026 **
<i>pobsap</i>	0.0568 **
<i>pibmun</i>	-0.0021 *
R <sup>2</sup> ajustada	0.6629
Jarque-Bera (Prob)	0.0502

Fuente: Elaboración propia con base en: CONAPO, Índice de Marginación Municipal 2005 y 2010; INEGI, Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Social 2009, y Sistema de Cuentas Nacionales.

\*\* Significativo al 99%

\* Significativo al 95%

Todos los coeficientes son estadísticamente significativos y guardan el signo esperado en la relación, consistentes con la presencia de heterocedasticidad. La prueba de Jarque y Bera (1980) corrobora la distribución normal de los residuales del modelo.

### **Análisis de resultados**

De los resultados obtenidos del modelo se destacan los siguientes puntos.

- En concordancia con la argumentación principal de esta investigación, los resultados del modelo econométrico demuestran que la participación ciudadana juega un papel de primera importancia en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Una alta y muy alta participación ciudadana ayudó a reducir el índice de marginación de los municipios. La mayor eficiencia que puede lograrse en la asignación de los recursos de los municipios, y su incidencia en las condiciones de vida de la gente, está determinada por el involucramiento de la población en la presupuestación de los mismos.
- Una variable de peso en el impacto que las políticas públicas municipales puedan tener sobre las condiciones de vida de la población es la ruralidad de la misma. Los municipios con mayor índice de ruralidad han mostrado un desempeño inferior en cuanto a la reducción del índice de marginación. Esto puede estar determinado por los costos de llevar hasta las comunidades pequeñas y alejadas los bienes y servicios municipales.
- El efecto del aprovisionamiento de los bienes y servicios municipales sobre las condiciones de vida de la población es significativo, lo que se corrobora al incluir un indicador de la disponibilidad de los servicios básicos municipales, como es el agua potable. Es decir, se reconoce la importancia de la implementación de las políticas públicas municipales en el nivel de vida de la población.
- Si bien la actuación de los ayuntamientos y su aprovisionamiento de bienes y servicios a la población juega un papel importante en el mejoramiento de sus condiciones de vida, también se encuentran ligadas a la actividad económica de los municipios. El modelo econométrico indica que en los municipios de mayor importancia económica, el índice de marginación tendió a disminuir. Por lo tanto, el ambiente económico representa una variable exógena al quehacer de las administraciones municipales y sus políticas públicas que, al igual que otras variables no incluidas en el modelo, inciden sobre el bienestar de la gente.

## Conclusiones

La participación ciudadana en los asuntos públicos ha tomado mucha importancia en los años recientes tanto en el mundo político como en el académico pues ha mostrado generar mayores beneficios y ventajas frente a gobiernos carentes de retroalimentación o evaluación ciudadanas. Su acepción más avanzada, los presupuestos participativos, ha mostrado elevados beneficios, destacándose los logros que en materia de infraestructura y servicios se han alcanzado en experiencias como la brasileña.

Los resultados obtenidos en el modelo econométrico demuestran que la participación ciudadana, así como el aprovisionamiento de bienes y servicios públicos de los municipios, juega un papel significativo en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, comprobándose así la hipótesis planteada, toda vez que se observa que el involucramiento de los ciudadanos en los asuntos políticos ha ayudado a reducir el índice de marginación de los municipios.

El marco jurídico nacional y estatal que norma la presupuestación y quehacer de los municipios en el estado de Michoacán, tiende a mantener una estructura vertical en la toma de decisiones. La participación de la ciudadanía no se encuentra explícitamente definida, salvo en la definición del gobierno republicano, representativo y popular de los propios municipios, lo que, no obstante, resulta limitado para la asignación de presupuestos y el uso eficiente de los recursos de los ayuntamientos.

Por lo anterior, es fundamental la implementación de esquemas que promuevan una mayor participación ciudadana en los municipios del estado, tendiendo hacia la presupuestación participativa. Esto es particularmente indispensable en aquellos municipios que cuentan con una pobre participación ciudadana. Para los municipios que ya cuentan con un modelo de participación de su población en los asuntos públicos, esta debe continuarse y expandirse, buscando que la tradición participativa se consolide y trascienda los períodos gubernamentales.

La importancia de llevar a cabo esta investigación radica en que a partir de los problemas financieros y operativos que enfrentan los municipios del país y en particular del estado de Michoacán, es necesaria y conveniente la propuesta de alternativas que les permitan lograr una mayor efectividad y calidad en su gestión.

## REFERENCIAS

AVRITZER, Leonardo. 2002. *Sociedad civil, espacio público y poder local: un análisis del presupuesto participativo en Belo Horizonte y en Porto Alegre*. En E. Dagnino, Sociedad Civil, esfera pública y democratización en América Latina: Brasil. México: Universidade Estadual de Campinas - Fondo de Cultura Económica.

- BUENROSTRO, Israel. 2004. *Ciudadanía y presupuesto participativo: anotaciones del caso de Porto Alegre como práctica ciudadana*. Sevilla, España: Universidad de Sevilla
- CABANNES, Yves. 2004. *¿Qué es y cómo se hace el Presupuesto Participativo?* Quito. UN-Hábitat.
- CASTRO, Manuel. 2010. *Definición y uso de indicadores y metas en el presupuesto basado en resultados*. En P. Arizti, & M. Castro, Mejorando la calidad del gasto público a través del uso de información del desempeño en México. Washington, DC., Grupo del Banco Mundial.
- CASTRO, Manuel., López-Acevedo, Gladys., Beker, Gita., & Fernández, Ximena. 2009. *El sistema de M&E de México: Un salto del nivel sectorial al nacional*. Washington DC. Banco Mundial.
- CITCC. 2008. Comisión intersecretarial para la transparencia y el combate a la corrupción. Recuperado el 25 de mayo de 2013 de *Participación ciudadana... ¿Para qué? Hacia una política de participación ciudadana en el gobierno federal*: <http://www.oic.sep.gob.mx/portal3/doc/Participacion%20ciudadana.pdf>
- FALLAS, Roberto., & Quiroz, Fabián. 2007. *Costa Rica: Análisis Crítico del Proceso Presupuestario*. Santiago de Chile: ILPES.
- FINOT, Iván. 2001. *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- HERRERA, Pedro., & Francke, Pedro. 2007. *Análisis de la eficiencia del gasto municipal y de sus determinantes*. Lima, Perú: Pontificia Universidad Católica del Perú, Departamento de Economía.
- INAFED. 2012. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. Recuperado el 20 de enero de 2013, de *Historia del municipio mexicano*: [http://www.municipio.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC\\_Historia\\_del\\_municipio\\_mexicano2](http://www.municipio.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC_Historia_del_municipio_mexicano2)
- INEGI. 2010. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Recuperado el 30 de mayo de 2012, de *Finanzas Públicas Estatales y Municipales*: [www.inwgi.org.mx/sistemas/Proyectos/bd/continuas/finanzaspublicas/FPMun.asp?s=est&c=11289&proy=efipem\\_fmun](http://www.inwgi.org.mx/sistemas/Proyectos/bd/continuas/finanzaspublicas/FPMun.asp?s=est&c=11289&proy=efipem_fmun)
- JARQUE, C. y BERA, A., 1980. "Efficient tests for normality, homoscedasticity and serial independence of regression residuals". *Economics Letters* 6 (3).
- LPRH. 2006. *Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*. México. Diario Oficial de la Federación 30 de marzo de 2006.
- LÓPEZ, Mario. 2004. *Finanzas públicas municipales en México: en la búsqueda de un eficiente comportamiento en los egresos*. CIDE. Recuperado el 3 de marzo de 2013 de: <http://www.premiomunicipal.org.mx/p2009/docs/Finanzas%20p%20FABlicas%20municipales%20ML.pdf>
- MANRIQUE, G. & Carrera, M.J. 2004. *Participación ciudadana y marginación social: Conceptualización y parámetros de medición* recuperado el 25

- de mayo de 2013 de Revista de la Universidad Cristóbal Colón Número 17-18, edición digital: [www.eumed.net/rev/rucc/17-18/](http://www.eumed.net/rev/rucc/17-18/)
- MÚJICA, Pedro. 2005. *La participación ciudadana en relación con la gestión pública*. Corporación Participa. Santiago.
- ROUSSEAU, Juan J. 1762. *El contrato Social*.
- SABINE, George. 2010. *Historia de la Teoría Política*. México. Fondo de Cultura Económica
- SHCP. 2012. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Recuperado el 3 de noviembre de 2012, de [http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/sitio\\_pbr/Paginas/conceptualizacion.aspx](http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/Paginas/conceptualizacion.aspx)
- SHACK, Nelson. 2008. *Presupuestar en Perú*. En R. Martner, Planificar y presupuestar en América Latina. Santiago de Chile: ILPES.
- SOUR, Laura. 2008. *Presupuestar en América Latina y el Caribe: el caso de México*. En R. Martner, Planificar y presupuestar en América Latina. Santiago de Chile: ILPES.
- VELÁZQUEZ, César. 2009. *Gasto público descentralizado y de estados y municipios*. PNUD México. Recuperado el 3 de marzo de 2013 de: [www.undp.org.mx/IMG/pdf/Institucional\\_2\\_Cesar\\_Velazquez.pdf](http://www.undp.org.mx/IMG/pdf/Institucional_2_Cesar_Velazquez.pdf).
- VILLAREAL, María. 2009. *Participación ciudadana y políticas públicas*. Publicado en Décimo Certamen de Ensayo Político (2009), Monterrey: Comisión Estatal Electoral de Nuevo León.
- WHITE, H. 1980. A *Heteroskedasticity-Consistent Covariance Matrix and a Direct Test for heteroskedasticity*., *Econometrica* 48, 817-838.
- ZIMMERMAN, Joseph. 1992. *Democracia participativa: el resurgimiento del populismo*. México. Limusa.