

Capítulo VII.

Las obras comunitarias en los municipios hidalguenses.

La sustitución del orden social municipal.

En la lógica subsidiaria, los individuos deberán procurar el financiamiento directo del desarrollo comunitario, o bien, las instituciones estatales podrán subsidiar esta función por tiempo y circunstancias determinadas. En la práctica, el incremento a los subsidios de los servicios públicos a través de los diferentes órdenes de gobierno ha actuado en detrimento de la organización vecinal subsidiaria que la instancia municipal logró en el pasado. A partir de los ochentas, muchos programas federales de inversión coordinada se han orientado a la interacción coyuntural entre gobernantes y gobernados, sin que ello pretenda reivindicar claramente un orden social que dé continuidad al éxito demostrado por la creatividad financiera sociedad-ayuntamiento. Para dimensionar la transición entre la proyección subsidiaria y la tendencia histórica referida se dispuso de la siguiente escala de evaluación.

Escala de Evaluación de la *Organización Ciudadana y el Financiamiento Público*.

	Capacidad de asociación.	Restricción competencial.	Evaluación subsidiaria.	Avance competencial.
8	Los órganos ciudadanos son capaces de la auto-organización y logran una participación financiera y ejecutiva continua.	Existencia de normatividad y políticas para la organización social auto-gestiva y para la ejecución vecinal de la inversión cofinanciera.	Evaluación continua e integral en la organización social auto-gestiva y en la ejecución vecinal de la inversión cofinanciera.	Participación social cofinanciera del 50%, o bien, ejecución comunitaria directa de la obra pública con subsidio gubernamental.
7	Los órganos ciudadanos cuentan con una auto-organización deficiente, aunque aún se logra una participación financiera y ejecutiva continua.	Existencia de normatividad para la organización social auto-gestiva y para la ejecución vecinal de la inversión cofinanciera.	Evaluación continua en la organización social auto-gestiva o en la ejecución vecinal de la inversión cofinanciera.	Participación social cofinanciera del 43.75%.
6	La interacción sociedad-gobierno logra una participación social financiera y ejecutiva continua.	Existencia de normatividad para la ejecución vecinal de la inversión cofinanciera.	Evaluación continua e integral en la ejecución vecinal de la inversión cofinanciera.	Participación social cofinanciera del 37.50%.

5	La interacción sociedad-gobierno logra una participación social financiera y ejecutiva por acción.	Existencia de convenios específicos y políticas para la ejecución vecinal de la inversión cofinanciera.	Evaluación continua en la ejecución vecinal de la inversión cofinanciera.	Participación social cofinanciera del 31.25%.
4	La interacción sociedad-gobierno es deficiente, aunque aún logra una participación social financiera y ejecutiva por acción.	Existencia de convenios específicos para la ejecución vecinal de la inversión cofinanciera.	Evaluación coyuntural en la ejecución vecinal de la inversión cofinanciera.	Participación social cofinanciera del 25%.
3	La interacción sociedad-gobierno logra una participación social financiera por acción.	Existencia de convenios específicos y políticas para la participación social cofinanciera en la inversión pública.	Evaluación continua e integral de la participación social cofinanciera en la inversión pública.	Participación social cofinanciera del 18.75%.
2	La interacción sociedad-gobierno es deficiente, aunque aun logra una participación social financiera por acción.	Existencia de convenios específicos para la participación social cofinanciera en la inversión pública.	Evaluación continua de la participación social cofinanciera en la inversión pública.	Participación social cofinanciera del 13%.
1	La interacción sociedad-gobierno tiende a la inoperatividad del cofinanciamiento social.	Existencia de programas decadentes para la participación social cofinanciera en la inversión pública.	Evaluación coyuntural de la participación social cofinanciera en la inversión pública.	Participación social cofinanciera del 6.25%.
0	Financiamiento gubernamental exclusivo.	Omisión del cofinanciamiento social en la inversión pública.	La evaluación del cofinanciamiento social no es factor para la depuración del financiamiento público.	Participación social cofinanciera del 0%.

Los resultados de evaluación relativos a un estudio antecedente basado en el contraste de los elementos subsidiarios en una muestra de los municipios más representativos de seis estados (Aguascalientes, Baja California, Guanajuato, Jalisco, Morelos y Querétaro)²²⁹, arrojan lo siguiente:

1. Con relación a la *capacidad sociedad-gobierno de asociación estratégica*. La proyección subsidiaria implica que se deberá reforzar

²²⁹ Los resultados de la investigación anterior pueden consultarse en: Mendoza Ruiz, Joel; *Op. Cit.*, pp. 210-211.

preferentemente el financiamiento comunitario que ejerzan los individuos a través de su organización directa, promoviendo así la autonomía social en la construcción del bien común comunitario. En el análisis específico de la muestra de municipios, se encontró que existían programas de organización y financiamiento comunitario en cuatro de los seis casos. En los ayuntamientos de León, Zapopan y Cuernavaca; las obras por cooperación representaban una organización coyuntural por cada obra o acción, sin la delegación de facultades ejecutivas en el primer caso dado que las reglas del programa privilegiaban la contratación privada de las obras sobre la organización vecinal. Por su parte, los programas de Zapopan y Cuernavaca si incluían facultades ejecutivas delegadas a los comités de obra, sin embargo, el esquema de Cuernavaca tenía a desaparecer por la competición presupuestal al interior de la dependencia ejecutora, y en el caso de Zapopan el programa seguía una propensión creciente. Sin embargo, el modelo de Tijuana se considera que contenía la mayor potencialidad socio-organizativa, dado que la implementación delegada mediante la asignación de un techo financiero anual podía evolucionar hacia una asociación contributiva sistemática entre el municipio y los vecinos.

2. Sobre la *restricción competencial de las formaciones sociales más complejas*. El modelo subsidiario restringe a las instituciones estatales en relación al financiamiento exclusivo del desarrollo comunitario. No obstante, pese a que las normas correspondientes mencionan como salvaguarda la participación ciudadana en la estructura financiera de distintos programas, en la práctica diferentes grados de desacato son evidencia de que no se constituye realmente una garantía de carácter general. Tal es el caso de los municipios de Aguascalientes, Cuernavaca y Querétaro. En cambio, el *reglamento interno del ayuntamiento y de la administración pública municipal de Zapopan* es una base jurídica mínima que motiva uno de los mejores programas de la muestra. En la mayor congruencia subsidiaria se posiciona la coordinación normativa y financiera entre sociedad y ayuntamiento que establece el *Fideicomiso de Obra Pública por Cooperación* (FIDOC) de León.
3. Con respecto a la *evaluación de las sociedades más simples para el ejercicio subsidiario*, cuya función es impulsar la valoración de la eficiencia financiera comunitaria, se destaca únicamente al FIDOC de

León por su función de evaluar las capacidades vecinales a través de un área administrativa de trabajo social.

4. Con relación al *avance competencial de las sociedades más simples*, se considera que únicamente el modelo de Zapopan posibilita derechos ciudadanos cofinancieros y ejecutivos por obra o acción. Con una evaluación menos favorable estarían los municipios de Tijuana, León y Cuernavaca por incluir mecanismos de cofinanciamiento pero sin posibilidad de ejecución directa. Los porcentajes de las contribuciones ciudadanas son: Zapopan con el 12% del costo de la obra más representativa; Tijuana con el 20% en su mayoría, aunque se ejercen 30% y 40%; y León con el 50% para la mayoría de obras programadas.

En suma, el promedio general del estudio referido anteriormente fue de 2.28. Como rasgo especial con respecto a las evaluaciones presentadas en los otros capítulos del presente libro, la evaluación más destacada en tres de los cuatro elementos subsidiarios no coinciden en un solo programa municipal sino en tres distintos: destacó por su potencialidad socio-organizativa el esquema de Tijuana, mientras que los de León y Zapopan lo hicieron por su restricción gubernamental y por la proyección ejecutiva vecinal respectivamente.

El carácter coyuntural de la acción comunitaria en los municipios hidalguenses.

Para este análisis se tomó una muestra de diez municipios representativos del Estado de Hidalgo, de tal modo que se detectó la existencia de programas de financiamiento comunitario en cuatro de esos municipios. En los seis municipios que no contaron con esquemas similares, los argumentos fueron los siguientes: a) en Huejutla, *se acostumbra que las obras se financien al 100% con ramo 20 y ramo 33*, por lo que se intuye que la oferta de financiamiento público ha sustituido tácitamente al cofinanciamiento sociedad-ayuntamiento²³⁰; b) en Pachuca, sin referir explicaciones, la información otorgada a la presente investigación fue: *no manejamos... programas ayuntamiento-beneficiarios*²³¹; c) en Tepeapulco, los ejercicios presupuestales inician con la formación de

²³⁰ Información proporcionada para esta investigación por la unidad de información pública gubernamental del ayuntamiento de Huejutla, según solicitud con el número de expediente 00183310 del sistema INFOMEX Hidalgo, 19 de octubre del año 2010.

²³¹ Información proporcionada para esta investigación por la unidad de información pública gubernamental del ayuntamiento de Pachuca de Soto, según solicitud con el número de expediente 00183610 del sistema INFOMEX Hidalgo, 7 de noviembre del año 2010.

comités vecinales y con el informe de las condiciones técnicas de la obra, para continuar con la espera del recurso fiscal, en cuya larga secuencia, la realidad es que los beneficiarios no pagan la suma que les corresponde²³², mientras que la autoridad municipal centra sus esfuerzos en los aspectos técnicos y burocráticos; d) en Tizayuca, el presidente municipal ha decidido *favorecer la economía de la población*²³³, por lo que la falta de cofinanciamiento sociedad-ayuntamiento en las obras públicas se ha otorgado como subsidio universal o bien dádiva política; e) en Tula, al igual que en Huejutla, la oferta de financiamiento público ha sustituido tácitamente al cofinanciamiento sociedad-ayuntamiento, los recursos de inversión se han diversificado gracias a los apoyos de la paraestatal PEMEX²³⁴; y f) en Zimapán, el financiamiento ciudadano está reservado para el programa federal 3 x 1 migrantes que ejecuta la dirección de desarrollo social²³⁵, por lo que la dirección de obras públicas percibe ajena la función de organizar el cofinanciamiento sociedad-ayuntamiento, esto es, el cofinanciamiento social se pierde la especialización sectorial.

En los cuatro municipios hidalguenses que resultó afirmativo el desarrollo de acciones de financiamiento comunitario, el fundamento de estas no *restringe competencialmente a las formaciones sociales más complejas*. Con relación a la *capacidad sociedad-gobierno de asociación estratégica* se encontró cierta potencialidad en el municipio de Actopan, en cuyo Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM) los representantes de setenta localidades, la asamblea municipal, las asociaciones registradas, las asociaciones de profesionistas y los clubes sociales (leones, rotarios); se reúnen anualmente para seleccionar democráticamente doscientas cincuenta obras y para establecer porcentajes de participación social cofinanciera²³⁶. No obstante, una mayor viabilidad socio-organizativa se encontró en el municipio de Huichapan, en donde los registros de inversión pública revelan que existe una organización comunitaria permanente en cuarenta y cinco localidades a

²³² Información proporcionada para esta investigación en entrevista con el director de obras públicas del ayuntamiento de Tepeapulco, 6 de octubre del año 2010.

²³³ Información proporcionada para esta investigación en entrevista con el secretario de obras públicas del ayuntamiento de Tizayuca, 26 de enero del año 2011.

²³⁴ Información proporcionada para esta investigación en entrevista con el encargado del Ramo 33 del ayuntamiento de Tula de Allende, 26 de enero del año 2011.

²³⁵ Información proporcionada para esta investigación en entrevista con el director de obras públicas del ayuntamiento de Zimapán, 18 de enero del 2011.

²³⁶ Información proporcionada para esta investigación en entrevista con el director de obras públicas del ayuntamiento de Actopan, 26 de noviembre de 2010.

las cuales, durante tres años consecutivos, el ayuntamiento les ha transferido recursos para financiar sus obras directas²³⁷. En los otros dos municipios la organización es coyuntural por cada obra o acción.

En cuanto a la *evaluación de las sociedades más simples para el ejercicio subsidiario*, el rasgo único al respecto se refiere a que en el municipio de Ixmiquilpan el secretario de obras públicas determina discrecionalmente el porcentaje de financiamiento ciudadano en base a una evaluación subjetiva de las posibilidades financieras de los beneficiarios. Los porcentajes vecinales pactados son definidos meticulosamente pues definir aportaciones y no lograrlas ocasiona observaciones en la fiscalización de los programas de inversión²³⁸.

Sobre el *avance competencial de las sociedades más simples*, los cuatro municipios que regularmente desarrollan acciones con participación social cofinanciera describen diferentes grados de ella. En el municipio de Huichapan la acción comunitaria descrita en el párrafo anterior se ha instrumentado a través del Fondo de Recursos Propios (REPO), mismo que en 2010 tuvo un techo financiero de tres millones seiscientos un mil trescientos cincuenta y tres pesos, lo que representó un 22.50% con respecto al Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) del mismo municipio y año²³⁹.

Lo anterior significa que con menos recursos la autoridad de Huichapan ha logrado una solución de mayor relevancia subsidiaria, el incremento del REPO a partir del 2008 ha sido del 38.30% anual promedio, el porcentaje de participación ciudadana regularmente no se registra por parte de la autoridad municipal. Los municipios de Ixmiquilpan, Actopan y Tulancingo aprovechan el ejercicio del FISM para establecer acciones de cofinanciamiento comunitario.

En Ixmiquilpan, las obras que se realizaron por medio de contribuciones ciudadanas en el año 2010 fueron el 40.65% del total (50 de 123), la

²³⁷ Información proporcionada para esta investigación por la unidad de información pública gubernamental del ayuntamiento de Huichapan, según solicitud con el número de expediente 00028311 del sistema INFOMEX Hidalgo, 17 de marzo del año 2011.

²³⁸ Información proporcionada para esta investigación en entrevista con el director de obras públicas del ayuntamiento de Ixmiquilpan, 18 de enero de 2011.

²³⁹ Información proporcionada para esta investigación por la unidad de información pública gubernamental del ayuntamiento de Huichapan, según solicitud con el número de expediente 00028311 del sistema INFOMEX Hidalgo, 17 de marzo del año 2011.

recaudación respectiva la ejecutó la tesorería municipal. Los rubros básicos del esquema son agua potable, drenaje, electrificación, educación y salud. La autoridad municipal señaló que las aportaciones generalmente se ubican entre el 8 y el 15%, con un promedio del 11.79% según el ejercicio presupuestal de obras 2010. Los porcentajes de participación ciudadana quedan abiertos a que sean cubiertos con mano de obra, aunque en esa modalidad a veces se presentan problemas de retraso de obra pues las faenas se realizan sólo dos días de la semana²⁴⁰.

En Actopan, la autoridad municipal señaló que los porcentajes de participación son 20% en promedio, algunas llegan hasta 40% pero otras registran 0%, pues se dice que *hay obras que por norma no deben de tener aportaciones*. Los datos anteriores no pudieron verificarse pues no se dio acceso a la información correspondiente. Como particularidades, cuando la obra no requiere mano de obra especializada los vecinos pueden ejecutarla directamente, las obras típicas son banquetas, pavimentaciones y drenajes²⁴¹.

En Tulancingo, los beneficiarios ingresan sus participaciones a la tesorería municipal, sin embargo, generalmente no aportan el monto que les corresponde. La autoridad municipal señaló que los porcentajes de participación son del 10% en conjunto y los beneficiarios deciden como lo prorratan, tampoco en este caso se pudo verificar el dicho de los funcionarios. Dentro del FISM se manejaron en 2010 tres tipologías de obras: 1) el 69% fueron obras de urbanización que incluyeron guarniciones, banquetas y pavimentos; 2) el 17% fueron servicios básicos entre los que se contemplaron agua potable, drenaje y electrificación; y 3) el 12% fueron acciones de integración y desarrollo como obras en escuelas, de salud e infraestructuras productivas rurales²⁴².

Conclusiones del Capítulo VII.

Según la escala de evaluación de la organización ciudadana y el financiamiento público, con una evaluación de 0.81 la muestra de municipios hidalguenses se coloca por debajo de la media lograda en investigaciones anteriores (2.28).

²⁴⁰ Información proporcionada para esta investigación en entrevista con el director de obras públicas del ayuntamiento de Ixmiquilpan, 18 de enero de 2011.

²⁴¹ Información proporcionada para esta investigación en entrevista con el director de obras públicas del ayuntamiento de Actopan, 26 de noviembre de 2010.

²⁴² Información proporcionada para esta investigación en entrevista con un asistente de la dirección de obras públicas del ayuntamiento de Tulancingo de Bravo, 2 de febrero de 2011.

Los diferentes grados de capacidad de asociación, de evaluación subsidiaria y de avance competencial vecinal constituyen rasgos primarios que pudieran orientarse a mejores escenarios del modelo subsidiario.

De manera más exacta, el diseño novedoso y atractivo de un órgano intergubernamental a manera de sistema estatal de coordinación fiscal, tal como se propuso en el capítulo II, debe considerar también la difusión estatal de los distintos modelos graduales de obras comunitarias para inducir su aplicación a nivel municipal. Para esos fines, se deberán modelar y ponderar los mejores ejemplos subsidiarios hidalguenses y aquellos que corresponden al estudio antecedente, para pasar a inducirlos, como ya fue referido, bajo las mejores condiciones de liderazgo, motivación, formación y compromiso.