

ARTÍCULO ACEPTADO

LA INCIDENCIA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA EFICIENCIA: EL CASO DEL FONDO DE INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL (FISM) EN HIDALGO.

Juan Antonio Taguenca Belmonte.

Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades.

C/Revillagigedo, No 18/ Torre 1, Depto. 4F, Colonia Centro/ Del. Cuauhtémoc/ México D.F./ C.P. 06050.

Teléfono: 7712169208.

Correo electrónico: juantaguenca@yahoo.com.mx.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9465-9951>.

Bernabé Lugo Neria.

Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades.

Ctra. Pachuca-Actopan, Km. 4.5/ Colonia san Cayetano/ Pachuca de Soto/ C.P. 42084.

Teléfono: 7712027973.

correo electrónico: bernalugo@hotmail.com.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3118-1206>.

Juan Antonio Taguenca Belmonte es doctor en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Autónoma de Barcelona, Maestro en Análisis de la Ciencia y la Tecnología por la Universidad Carlos III de Madrid. Actualmente es profesor investigador de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo y está adscrito al Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades, Área Académica de Ciencias Políticas y Administración Pública. Ha colaborado en diversas investigaciones financiadas por la Unión Europea desde el Consejo de Investigaciones Científicas español y la Universidad Autónoma de Barcelona. También colabora en investigaciones financiadas por el CONACYT a través de la Red de Sociedad Civil y Calidad de la Democracia a la que pertenece.

Bernabé Lugo Neria es maestro en Administración y Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. (CIDE). Es aspirante a doctor en Finanzas Públicas por la Universidad Veracruzana. Profesor en el Área de Ciencias Políticas y Administración Pública del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. Es miembro del Cuerpo Académico Consolidado Estudios Políticos Comparados. Ha participado como ponente en varios Congresos Nacionales e Internacionales. Ha publicado varios capítulos de libro, así como en revistas arbitradas e indexadas. Coordinó el libro Gobierno y Gestión Pública, que publicó la editorial de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo en 2011.

Este artículo ha sido aceptado para su publicación en GYPP después de pasar por el proceso de dictaminación por pares ciegos, sin embargo no ha pasado por el trabajo de corrección de estilo, composición tipográfica, corrección de pruebas, ni paginación, por lo que habrá diferencias entre esta versión del texto y la versión final que en su momento se publicará en <http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/ojsaide/index.php/gypp/issue/archive>. Por favor, cite este artículo con el siguiente DOI: <http://dx.doi.org/10.29265/gypp.v30i1.807>

ARTÍCULO ACEPTADO

LA INCIDENCIA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA EFICIENCIA: EL CASO DEL FONDO DE INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL (FISM) EN HIDALGO¹

RELATIONSHIP OF CITIZEN PARTICIPATION IN THE FUND FOR MUNICIPAL SOCIAL INFRASTRUCTURE (FISM) WITH LOCAL FINANCIAL EFFICIENCY IN HIDALGO

Por: Juan Antonio Taguenca Belmonte y Bernabé Lugo Neria.²

Resumen. La participación ciudadana es un aspecto central de la democracia. Es un mecanismo de empoderamiento de la ciudadanía que permite ampliarla. Con tal de generar evidencia empírica sobre su incidencia en la eficiencia de las administraciones públicas hemos -con un marco conceptual, teórico, metodológico e instrumental previo- investigado sus resultados en el Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM) que reciben los municipios hidalguenses. Se buscó responder preguntas tales como: ¿mejorará la eficiencia municipal si se incluye a los ciudadanos en las decisiones?, ¿qué tipo de participación ciudadana –consultiva, deliberativa o evaluativa- influye en mayor medida en la eficiencia financiera? Se dio respuesta a estas interrogantes a través de una metodología econométrica que utiliza datos panel con Modelación de Efectos Aleatorios (MRE). El resultado obtenido mostró que la participación ciudadana favorece la eficiencia financiera local en Hidalgo.

Palabras clave: Participación ciudadana, eficiencia, Fondo para la Infraestructura Social Municipal, municipio, Hidalgo.

Abstract. Citizen participation is a central aspect of democracy. It is a mechanism for the empowerment of citizens that allows it to be expanded. In order to generate empirical evidence on its impact on the efficiency of public administrations, we have, with a prior conceptual, theoretical, methodological and instrumental framework, investigated its

¹ Artículo recibido el 8 de octubre de 2018 y aceptado para su publicación el 5 de junio de 2020.

DOI: <http://dx.doi.org/10.29265/gypp.v30i1.807>

² Juan Antonio Taguenca Belmonte, profesor investigador de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades, C/Revillagigedo, No 18/ Torre 1, Depto. 4F, Colonia Centro/ Del. Cuauhtémoc/ México D.F./ C.P. 06050. Tel. 7712169208, correo electrónico: juantaguenca@yahoo.com.mx, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9465-9951>. Bernabé Lugo Neria, profesor investigador en la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades, Ctra. Pachuca-Actopan, Km. 4.5/ Colonia san Cayetano/ Pachuca de Soto/ C.P. 42084. Teléfono: 7712027973, correo electrónico: bernalugo@hotmail.com, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3118-1206>.

ARTÍCULO ACEPTADO

results in the Municipal Social Infrastructure Fund (FISM) received by the municipalities of Hidalgo. We sought to answer questions such as: will municipal efficiency improve if citizens are included in decisions, specifically in the planning of the use of FISM resources? What kind of citizen participation - consultative, deliberative or evaluative - in the Does FISM influence financial efficiency more? These questions were answered through an econometric methodology that uses panel data with a Random Effects Model (REM). The result obtained showed that evaluative citizen participation favors local financial efficiency in Hidalgo.

Keywords: Citizen participation, efficiency, Contributions Program for Municipal Social Infrastructure, municipality, Hidalgo.

Introducción

La participación ciudadana se encuentra regulada en México por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 6° relativo al derecho a la información, 8° que trata del derecho de petición, 9° derecho de asociación, 26° relativo a la planeación democrática nacional y 35° derecho al voto (Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión (2014 [1917])). En este país también hay que tener en cuenta, con relación a ella, las siguientes leyes federales: Ley de Planeación (Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión (2012 [1983]), Ley General de Desarrollo Social (Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión (2013 [2004]), Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil (Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión (2012 [2004]) y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión (2014 [2002])).³

Adicionalmente, la participación ciudadana es un requisito fundamental en la implementación de distintas acciones gubernamentales. Tal es el caso del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM), Fondo federal en el que los municipios deben promover la participación de las comunidades beneficiadas en su destino, aplicación y

³ Por su parte, en el estado de Hidalgo, el 16 de febrero de 2015 se publicó la Ley de Participación Ciudadana para el estado de Hidalgo, cuyo objetivo, según su artículo primero, es fomentar, promover, regular y establecer los instrumentos que permitan la organización y funcionamiento de la participación ciudadana a través de las figuras de Iniciativa Ciudadana, Consulta Popular y Audiencia Pública.

ARTÍCULO ACEPTADO

vigilancia, así como en la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones que se vayan a realizar.

El FISM es una de las dos vertientes del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura (FAIS) del Ramo 33; los rubros que se pueden costear con este Fondo incluyen: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica del sector salud y educativo, mejoramiento de vivienda, así como mantenimiento de infraestructura (Secretaría del Bienestar, 2015). En este fondo la asignación se encuentra condicionada a rubros específicos de gasto (Peña y Wence, 2011), y contempla la participación ciudadana, la cual resultó ser positiva, como muestra nuestro estudio,⁴ en cuanto a la eficiencia municipal.

La eficiencia es el concepto que buscamos explicar, aunque no sea directamente observable: bien porque es un término teórico o bien por su alto nivel de abstracción. Esto hace necesario proceder a su operacionalización por vías menos objetivas de lo deseable, aunque sin perder de vista el rigor metodológico requerido, para lo cual se hace necesaria una definición operacional que sirva de directriz para observarla y medirla (Anduiza, Crespo y Méndez, 2009: 42).

Para fines de este artículo, el Índice de Capacidad Financiera es la definición operacional del concepto de eficiencia utilizado. Lo hemos elegido principalmente por dos motivos: (1) toma en su medición tanto indicadores de los ingresos como de los egresos municipales;⁵ y (2) su cálculo e interpretación obedecen al principio metodológico de parsimonia.

⁴ Destacar que existen varios estudios sobre la participación ciudadana en el ámbito local en México, de los cuales destacamos los siguientes: Arzaluz (2013), Becerra (2013), Díaz y Ortiz (2011) y Merino (1995 y 2004).

⁵ El Índice de Capacidad Financiera se integra por el cociente de dos indicadores: ingresos propios y gasto corriente. El primero está integrado por la sumatoria de los impuestos, derechos, productos, contribuciones y aprovechamientos de mejora; el segundo se compone por el pago de nómina, servicios generales y materiales-suministros. Al respecto varios autores utilizan este índice para medir la eficiencia financiera municipal, entre ellos destacamos los siguientes: Ibarra, Samuano y Yunuen (2006), Cabrero y Orihuela (2002); y Raich (1997).

ARTÍCULO ACEPTADO

El concepto de participación ciudadana lo operacionalizamos y medimos a partir del grado de participación que se genera en torno al desarrollo e implementación del FISM. Aquí es importante aclarar que medir no es lo mismo que cuantificar. Al respecto, Anduiza *et al.* señalan que: “medir no significa cuantificar los conceptos sino establecer criterios para su observación y clasificación de acuerdo con el grado de presencia o ausencia de la propiedad o propiedades que contengan cada concepto” (2009: 42).

La participación ciudadana en el FISM tiene distintos grados: nula participación, presentación de propuestas, reuniones ciudadanas para la presentación de acciones, toma de decisiones, control y evaluación. Esta gradación hace posible realizar mediciones y establecer correlaciones en torno a los niveles de participación en el FISM con respecto a la eficiencia de la acción de gobierno municipal que tiene como base este Fondo.

Para conseguir lo anterior, se busca responder las siguientes preguntas de investigación: ¿mejorará la eficiencia municipal si se incluye a los ciudadanos en las decisiones, específicamente en la planeación del uso de los recursos del FISM?, ¿qué tipo de participación ciudadana –consultiva, deliberativa o evaluativa- en el FISM influye en mayor medida en la eficiencia financiera municipal? Se dio respuesta a estas interrogantes a través de una metodología econométrica que utiliza datos panel con un Modelo de Efectos Aleatorios (MRE).

El análisis econométrico efectuado abarca tres años: 2002, 2004 y 2009, mismos que corresponden a los que se publicaron los resultados de las últimas tres encuestas a gobiernos locales en México en las que se aborda la participación ciudadana en el FISM. Estas encuestas fueron llevadas a cabo por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) y el Consejo Nacional de Población (CONAPO).

La primera encuesta utilizada fue la Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social 2002 (ENG, 2002); la segunda, la Encuesta Nacional de Gobiernos Municipales 2004 (ENG, 2004); y la tercera la Encuesta Nacional de Gobierno,

ARTÍCULO ACEPTADO

Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009 (ENG, 2009). Con los resultados de estas encuestas medimos el grado de participación⁶.

En 2011, 2013, 2015, 2017 y 2019 el INEGI publicó el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales. Al respecto cabe aclarar que la estructura y los módulos del cuestionario cambiaron de forma sustancial al de las encuestas de: 2002, 2004 y 2009. Además de que en esos censos ya no se incluyó el tema de la participación ciudadana respecto al FISM, aunque sí se evaluó de forma más general.

Es importante añadir que en la investigación que se presenta se revisa la literatura especializada en el tema, poniendo especial énfasis en las definiciones de participación ciudadana y de eficiencia, así como en su vínculo teórico. Se integran, además, tres hipótesis de investigación, mismas que son sometidas a corroboración.

También se describe la metodología aplicada que se va a seguir, se operacionalizan las variables de estudio y se explicita la técnica econométrica que se va a utilizar en el análisis de datos. Seguidamente se hace un análisis de las variables utilizadas, el cual se integra en los resultados. El último apartado lo dedicamos a la presentación de conclusiones.

1. El vínculo teórico entre la participación ciudadana y la eficiencia financiera

En términos generales, se puede definir la participación ciudadana⁷ como el involucramiento de los ciudadanos en el espacio público a través de “prácticas políticas y sociales que pretenden incidir sobre alguna dimensión de aquello que es público” (Parés, 2009: 17). De hecho:

La participación de la ciudadanía en la esfera pública puede manifestarse de múltiples maneras. Sin embargo, detrás de cada forma de entender; hacer, promover o dificultar la participación hay un determinado sistema de normas y valores. (Viejo *et al.*, 2009: 29)

⁶ De aquí en adelante las palabras grado y nivel se utilizan como sinónimos.

⁷ Existen muchas definiciones de participación ciudadana. Al respecto, para Merino (1995) simplemente significa “tomar parte”; y para Kweit y Kweit (2004), citados por Díaz, (2017) se trata de un concepto cargado de valores que es ambiguo, al estar atravesado por planteamientos contradictorios.

ARTÍCULO ACEPTADO

La participación ciudadana se da, en principio, en varios grados: presentación de propuestas, reuniones ciudadanas para la presentación de acciones, toma de decisiones, evaluación y control. Además, hay que atender al tipo que se dé: institucional, que se delimita a través del marco jurídico y es controlada y supervisada por la administración pública mediante mecanismos formalmente definidos, desenvolviéndose en el ámbito de lo estatal no prioritario y lo estatal no público (Villarreal, 2010); y no institucional, que no obedece a reglas institucionales sino que se da a través de mecanismos tradicionales o novedosos de organización social, pero sin tener carácter institucional, es decir, sin estar reconocida por la Ley, lo que la distingue de la anterior.

Existen diversos criterios para evaluar los rendimientos o efectos de los mecanismos de participación ciudadana; uno de los más importantes lo podemos ver en el cuadro siguiente.

ARTÍCULO ACEPTADO

Cuadro 1. Los rendimientos potenciales de los MPC

<i>Diagnóstico</i>	<i>Rendimientos o efectos de los Mecanismos de Participación Ciudadana</i>		<i>Criterio</i>
Déficit democrático	Procedimentales (decisiones participadas)	Representatividad	Inclusión
		Deliberación pública	Control agenda Comprensión ilustrada Participación efectiva
		Capacidad de decisión	Igualdad Voto
	Eficacia decisoria (decisiones adecuadas e influyentes)	Inclusión en agendas Temas	Conversión en acción pública
		Adecuación Implementación	Grado/ calidad cumplimiento
	Desafección política	Cívicos o educativos (ciudadanos más capacitados)	Competencias cívicas
Virtudes cívicas			Confianza institucional apego político Eficacia interna
Crisis participativa	Participativos (ciudadanos más activos)	Movilización	Participación en MPC
		Participación social	Nuevos asociados
		Activismo político	Nuevos participantes

Fuente: Rodríguez, Mateos y Navarro (2011, p. 177, citando a Navarro, 2008b, p. 83).

ARTÍCULO ACEPTADO

Por otro lado, la eficiencia municipal se presenta: “como prerrequisito de sobrevivencia, como método de análisis en la relación insumo/producto, orientando la implementación de acciones de gobierno al cuidado y uso intensivo de los recursos que se poseen” (Cabrero, 2000: 22). Además, se asocia al óptimo desempeño financiero, el cual se define como: “la asignación eficiente de los recursos, entendiendo por ésta la distribución de los gastos que minimice los recursos destinados al gasto corriente y maximice los orientados hacia el gasto en capital” (Raich, 1997: 4).

Para medir la eficiencia se han creado diversos índices. Para fines de este trabajo hemos elegido el Índice de Capacidad Financiera, el cual computa los efectos del aumento o disminución del gasto corriente municipal con relación a la variación de los ingresos propios obtenidos. Así en el caso de que tanto el gasto corriente como los ingresos propios acrecienten, se dan tres situaciones: (1) si prosperan en la misma proporción, los niveles de eficiencia no variarán; (2) si se agrandan en mayor porcentaje los ingresos propios en comparación con el gasto corriente, habrá eficiencia; caso contrario, se entenderá que existe disminución de ésta.

El efecto de la participación ciudadana sobre la eficiencia de la administración pública ha sido abordado desde varios enfoques y ha arrojado resultados disímiles. Al respecto, para Díaz (2017) el principal desacuerdo se establece entre los estudios de corte racional burocrático y aquellos de perfil democrático.

Kweit y Kweit (2004, citados por Díaz, 2017) señalan que el modelo burocrático de la administración pública reserva la toma de decisiones a profesionales de alta jerarquía, mismos que actúan sobre consideraciones técnico-racionales para garantizar el uso eficiente de los recursos públicos, evitando la posibilidad de que la población afectada por las decisiones o políticas participe activamente en su diseño e implementación. La eficiencia administrativa, bajo esta perspectiva, se asocia con el aislamiento, por parte del gobierno, de la ciudadanía en la toma de decisiones, buscando integrar la máxima racionalidad técnica en los cursos de acción.

Las burocracias son organizaciones diseñadas para coordinar las actividades de los individuos y conseguir los objetivos propuestos, de la forma más eficiente y eficaz

ARTÍCULO ACEPTADO

posible, en el marco legal existente. Según la teoría weberiana, los pilares de las organizaciones burocráticas que contribuyen a la eficiencia son: la experiencia, la jerarquía, las reglas formales, los procedimientos y la imparcialidad. Se trata también de que las burocracias sean protegidas de las oscilaciones políticas y de que tomen decisiones basadas en normas profesionales. Con ello, se espera que los tecnócratas sigan reglas de comportamiento dirigidas hacia la producción eficiente y eficaz de los servicios públicos.

El modelo burocrático subraya el uso eficiente de los recursos públicos y apuesta por la técnica y el conocimiento especializado para cumplirlo. En otras palabras, en la búsqueda de esta cualidad la estrategia es utilizar la burocracia especializada; y aunque haya participación ciudadana, o se simule, lo que cuenta en la decisión es la visión profesional de los tecnócratas; con lo que se busca mitigar viejas prácticas clientelares y patrimonialistas y controlar a importantes grupos de presión. Atendiendo a las premisas de este modelo, la participación ciudadana no incide en la eficiencia municipal. Esta teoría burocrática nos permite establecer nuestra primera hipótesis de la forma siguiente:

H₁: la participación ciudadana no incide en la eficiencia municipal.

Por su parte, el modelo democrático plantea un proceso decisorio, más o menos abierto, capaz de satisfacer las demandas, requerimientos y expectativas de los ciudadanos; coloca el acento en la satisfacción de estos y acude a ellos sin examinar su cualificación. Lo hace bajo el supuesto de que todos ellos tienen el irrestricto derecho de participar en la hechura de las políticas y decisiones que los afectan, cuyo ejercicio fortalece la capacidad del gobierno y la administración pública y no compromete su correcto funcionamiento (Díaz, 2017).

Sin embargo, como señala este autor, aun entre las versiones de la democracia, la participación ciudadana adquiere connotaciones heterogéneas, por lo que es posible trazar una línea en cuyos extremos se localizan la democracia representativa, en uno, y

ARTÍCULO ACEPTADO

la participativa, en el otro, con sus respectivas visiones acerca de la forma en que gobiernos y administraciones deben organizarse y funcionar para cumplir sus tareas.

La democracia representativa entiende la participación ciudadana como un elemento discordante y desestabilizador que trastoca su esencia y compromete su capacidad de mediación e integración social. En este sentido, De Sario y Langton (1987 citados por Díaz, 2017) reconstruyen argumentos en contra de la participación directa de los ciudadanos en las tareas del gobierno y la administración pública en torno a la necesidad de producir decisiones racionales y técnicamente complejas capaces de satisfacer adecuadamente el interés público, las cuales por lo general superan la capacidad cognitiva del ciudadano común.

Por otra parte, Lowndes, Pratchett y Stoker (2001, citados en Díaz, 2017) advierten que la participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos puede generar expectativas poco realistas o disruptivas frente al sistema político, mismas que pueden profundizar los conflictos entre la comunidad y potenciar el descontento social.

Bajo este modelo de democracia representativa, el involucramiento ciudadano generaría ineficiencias, de tal forma que la incidencia en términos operativos sería negativa. Esta teoría nos permite establecer una segunda hipótesis:

H₂: la participación ciudadana disminuye la eficiencia municipal.

En contraste, la versión participativa de la democracia encuentra en la intervención activa de los ciudadanos la vía idónea para que perfeccionen sus virtudes cívicas y potencien su capacidad en la realización del bien común. De igual modo, reconoce a los mecanismos de participación ciudadana el poder para corregir las fallas congénitas del sistema democrático representativo, así como subsanar el déficit de información que sufre la administración pública en la atención de las necesidades de los gobernados, en especial las de aquellos sectores con menor poder político.

Held (1995 citado en Díaz, 2017) arguye que en la democracia participativa la intervención de los ciudadanos constituye la materia prima que gobiernos y

ARTÍCULO ACEPTADO

administraciones necesitan para tomar mejores decisiones y diseñar políticas públicas más eficientes.

Para que tenga éxito la implementación de políticas municipales, el análisis de éstas -específicamente la construcción y comparación de alternativas de solución- no sólo debe obedecer a criterios de tecnócratas que enfatizan la eficiencia, sino que también debe existir opinión social y apertura de la discusión hacia los ciudadanos, que debe ser complemento de los dictámenes de los especialistas. En este sentido, a través de la inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones en las políticas públicas se puede mejorar su eficiencia y eficacia. Al respecto, hay que tener en cuenta que:

Canalizar la participación de los interesados no es simplemente una voluntad más o menos altruista sino una necesidad funcional de las grandes organizaciones actuales. Una organización inclusiva obtiene niveles de aceptación y legitimación más elevados, pero también mejora su rendimiento. (Gallego y Brugué, 2001: 49)

Estos autores consideran que se puede generar eficiencia si hay ausencia de resistencias o de complicidades o boicots entre grupos opositores. Precisamente la participación ciudadana coadyuvará a lograr actitudes de colaboración con los grupos de interés y disminuirá las resistencias que se generan en torno a la decisión, así: “el consenso logrado a través de la participación favorecerá la eficiencia en tanto que el compromiso suavizará cualquier dificultad que aparezca en el camino” (Gallego y Brugué, 2001: 50).

Por lo tanto, el argumento es que la participación ciudadana mejora la eficiencia gubernamental porque al pasar de un estado de aislamiento gubernamental a otro de negociaciones y consenso, entre los grupos de interés, tanto opositores como favorables, se reduce la resistencia al momento de implementar la decisión. Por tanto, la eficiencia se incrementa al disminuir los costos de transacción que se destinan a reducir las resistencias externas a la implementación de la política. Además, al tomar una decisión que toma en cuenta la participación ciudadana se está dando respuesta a las necesidades de los actores afectados e interesados, incluyéndolos. En el sentido señalado, Díaz y Ortiz señalan que: “la participación ciudadana es útil para mejorar la

ARTÍCULO ACEPTADO

eficiencia de las políticas públicas, al dotar a los tomadores de decisiones de la información que permite un mejor diseño de las políticas y una más eficaz aplicación de los recursos” (3011: 362). Es decir, se trata de un instrumento útil para conocer las preferencias y necesidades de los ciudadanos que debe ser considerado en la construcción de alternativas de solución que planteen las políticas públicas. Lo anterior nos permite plantear una tercera hipótesis:

H₃: la participación ciudadana incide positivamente en la eficiencia municipal

2. Metodología

En este artículo se empleó un panel de datos que armoniza información de tres años – 2002, 2004 y 2009- con un corte transversal para los 84 municipios hidalguenses. La razón de trabajar con información combinada es que enriquece el análisis empírico de una manera que no sería posible con sólo datos de corte transversal o de series de tiempo.

Para probar las hipótesis de trabajo se propone un modelo econométrico que incluye como variable independiente los grados de participación ciudadana que se generan en torno al uso de los recursos etiquetados del FISM. Asimismo, se incorporan las siguientes variables de control: analfabetismo (Analf), la población ocupada con ingresos hasta 2 salarios mínimos (PSM_{it}), la competencia política (ComPol)⁸ y la alternancia (A). Como variable dependiente se utilizó el índice de Capacidad Financiera expresado en logaritmo natural. La especificación del modelo⁹ es la siguiente:

$$\text{LnCF}_{it} = \alpha_i + \beta_1 d_{1it} + \beta_2 d_{2it} + \beta_3 d_{3it} + \beta_4 d_{4it} - \beta_5 \text{Analf}_{it} - \beta_6 \text{PSM}_{it} + \beta_7 \text{ComPol}_{it} + \beta_8 A_{it} + e_{it}$$

⁸ Para operacionalizar la competencia política se utilizó el índice de fragmentación Rae, que representa la probabilidad de que eligiendo a dos votantes al azar estos se decanten por partidos diferentes. Al ser una probabilidad el índice oscila entre 0 y 1 (Ruiz y Otero, 2013: 126). Cabe señalar que Ibarra, Samuano y Yunuen (2006) utilizan otro índice que resulta de la diferencia porcentual de votos entre el partido ganador y el segundo lugar.

⁹ La especificación sólo corresponde al modelo de efectos aleatorios (MRE).

ARTÍCULO ACEPTADO

Donde $\alpha_i = \alpha + u_i$ es una variable aleatoria con un valor medio α y una desviación aleatoria u_i de este valor medio. La individualidad de cada municipio se incluye en el término estocástico e_{it} . El cuadro 2 muestra cada una de las variables incluidas en la ecuación así como su descripción y fuente de información.

Tipo de variable	Variable	Descripción	Fuente
Dependiente: Eficiencia financiera	LNCF it	Logaritmo Natural de la Capacidad Financiera del Municipio i en el año t	INEGI: Finanzas Públicas municipales y estatales-SIMBAD
Independiente: Participación Ciudadana	d1 it d2 it d3 it d4 it	Grado de participación ciudadana	Encuestas Nacionales de Gobierno Municipales, INEGI, 2002, 2004 Y 2009
Independiente: Variable de control económico	PSMit	Porcentaje de población ocupada con ingresos hasta 2 salarios mínimos del municipio i en el año t	Consejo Nacional de Población (CONAPO,2010)
Independiente: Analfabetismo	Analf it	Porcentaje de población analfabeta de 15 años o más en el municipio i en el año t	Consejo Nacional de Población (CONAPO,2010)
Independiente: Competencia Política	ComPol it	Índice Rae del municipio i en el año t	Instituto Electoral del Estado de Hidalgo (IEEH, 2010)
Independiente: Alternancia	A it	Alternancia en el año t, toma los valores 1 si el municipio i ha presentado alternancia, caso contrario 0;	Instituto Electoral del Estado de Hidalgo (IEEH, 2010)
Fuente: Elaboración propia			

El modelo econométrico que proponemos contempla cinco variables que explican la eficiencia municipal: una principal y cuatro secundarias. Aunque somos conscientes de que no son las únicas con capacidad explicativa, tienen la ventaja de que ya han sido utilizadas en otras investigaciones de forma satisfactoria.¹⁰ Dejamos aquellas otras, que afectan a la variable dependiente, como perturbación estocástica que incide en la

¹⁰ La elección de esas variables secundarias obedece a que en otros trabajos previos: Gatica y Soto (2012); Ibarra, Samuano y Yunuen (2006); Velázquez (2006) e Ibarra, Sandoval y Sotres (2005) han sido incorporadas como explicativas de la eficiencia gubernamental e incluso de la propia participación no electoral, como señala el INE (2015).

ARTÍCULO ACEPTADO

ecuación de regresión (Gujarati, 1997). Asimismo, utilizamos el principio de parsimonia, puesto que el modelo de regresión utilizado es el más sencillo posible para poder realizar una explicación con garantías.

Para operacionalizar la variable independiente principal se utilizaron transformaciones *dummy* porque de inicio esta variable se expresa en categorías que solo permiten una medición ordinal. En otras palabras, la variable a explicar (eficiencia financiera) está influenciada por una variable (nivel de participación en el FISM) que es esencialmente cualitativa por naturaleza; cuyas categorías ordenadas son: no participa; presentación de propuestas; asistencia a reuniones ciudadanas para determinar la prioridad de las acciones; participación en la toma de decisiones; y reuniones de evaluación de las acciones realizadas por el municipio. El método para ponderar tales atributos es: "..., mediante la construcción de variables artificiales que pueden adquirir valores de 1 o de 0, el cero indica la ausencia del atributo y el 1 la presencia de este" (Gujarati, 1997: 490). Los grados de participación ciudadana, en códigos binarios se presentan en el cuadro 3. La categoría de referencia o que sirve como punto de partida es "no participan". Ésta sirve, como más adelante se describirá, para realizar las comparaciones e interpretaciones de los coeficiente dicótomos.

Cuadro 3. Variables dummy de la participación ciudadana	
Variable	Codificación
d1 it	= 1 si es un municipio <i>i</i> donde su ciudadanía participa en el FISM presentando propuestas en el año <i>t</i> ; = 0 si no lo es.
d2 it	= 1 si es un municipio <i>i</i> donde su ciudadanía participa en el FISM determinando prioridades en el año <i>t</i> ; = 0 si no lo es.
d3 it	= 1 si es un municipio <i>i</i> donde su ciudadanía participa en el FISM en la toma de decisiones en el año <i>t</i> ; = 0 si no lo es.
d4 it	= 1 si es un municipio <i>i</i> donde su ciudadanía participa en la evaluación de las acciones del FISM en el año <i>t</i> ; = 0 si no lo es.

Fuente: Elaboración propia

ARTÍCULO ACEPTADO

La pregunta de la Encuesta Nacional de Gobiernos Municipales¹¹ que se utilizó como referencia para categorizar el involucramiento ciudadano fue: “La participación de la ciudadanía respecto al FISM es principalmente en...”, cuyas posibles respuestas fueron: 1) No participa; 2) Presentación de propuestas; 3) Reuniones ciudadanas para determinar la prioridad de las acciones; 4) Participación en la toma de decisiones; y 5) Reuniones de evaluación de las acciones realizadas por el municipio.¹²

La construcción de la variable exógena, participación ciudadana, se basó en la percepción que tienen los funcionarios municipales¹³ acerca de la participación ciudadana, y que en su momento respondieron la Encuesta Nacional a Gobiernos Locales en sus distintas versiones. Son datos reales obtenidos a partir de un instrumento científico diseñado por especialistas en la materia¹⁴ y que el INEGI pidió fuera llenado por cada municipio a nivel nacional.

A pesar de la posible subjetividad que pudiera estar presente en las percepciones de los encuestados, estas opiniones son tan importantes como la realidad en la explicación de la toma de decisiones (Weick, 1995). Aunado a eso, Lincoln y Zeitz (1980) han sugerido que la percepción puede proporcionar indicadores válidos de propiedades organizativas para explicar fenómenos concretos.

Además, recurrir a información de encuestas para dimensionar algún concepto, tal como la participación ciudadana, es común en la investigación social. Por mencionar algunos ejemplos, Ebdon (2000) utilizó la encuesta *International City/County*

¹¹ Esa pregunta corresponde a la Encuesta de 2009 (ítem número 170). En los anteriores años, 2004 y 2002, la redacción fue parecida.

¹² Es importante aclarar que entre las opciones se encontraba “otras”. Sin embargo, muy pocos de los funcionarios municipales encuestados optaron por esa respuesta. Por lo tanto, se decidió no integrarla en el análisis econométrico. En suma, sólo se contemplaron cinco categorías.

¹³ El informe metodológico de la encuesta señala que los funcionarios municipales serán los informantes de acuerdo a cada sección de la encuesta. En otras palabras, varios funcionarios podían responder un instrumento en función del área que representaban. La Sección IV “Desarrollo Social” con el tema: “participación ciudadana” debió ser atendida por el Secretario de Participación ciudadana o director General de Participación Ciudadana o Homólogo (INEGI, 2009).

¹⁴ Según el INEGI (2009) “en cuanto a la elaboración del cuestionario, es importante referir que para su desarrollo se realizó un proceso de investigación documental para cada uno de los temas derivados de los objetivos del proyecto. A partir de la revisión de documentos jurídicos, académicos, oficiales y de otros proyectos con características similares, así como de consultas a expertos académicos en la materia, se determinó la estructura del instrumento” (2009: 2).

ARTÍCULO ACEPTADO

Management Association, que fue aplicada a funcionarios locales en USA para examinar el uso de la participación ciudadana en el proceso presupuestario. Por su parte, Wang (2001) también hace uso de los datos de encuestas para evaluar si la participación ciudadana reduce la desconfianza hacia el gobierno, ayuda a crear consenso y mejora la toma de decisiones administrativas. En este caso, el instrumento fue aplicado a directores administrativos de las ciudades norteamericanas con poblaciones de más de 50,000 habitantes. Igualmente, Yang y Pandey (2011) examinan qué variables determinan el éxito de la participación ciudadana; sus hipótesis son probadas a partir de datos recogidos de una encuesta nacional a administradores municipales en Norteamérica.

En México, investigadores también han operacionalizado variables a partir de encuestas que recogen opiniones, entre los cuales señalamos los siguientes: el del Instituto Nacional Electoral (2015), que explica la participación electoral y no electoral a través del diseño de un modelo logístico, cuyo análisis se nutre de datos de la Encuesta Nacional sobre Calidad de la Ciudadanía levantada de 2013; y el del Instituto Estatal del Estado de México (2019), que se llevó a cabo con datos de la Encuesta sobre la Calidad de la Ciudadanía en el Estado de México implementada en abril de 2018.

3. Resultados

El cuadro 4 muestra las medidas de tendencia central y dispersión de las variables cuantitativas que integran el modelo, así como su evolución a lo largo de los tres años considerados. Al respecto, destacar que la media de capacidad financiera (CF) no ha tenido muchas variaciones: en 2002 y 2004 han sido equivalentes a 0.17 y en 2009 se acortó a 0.16. Esto indica que aproximadamente el 17% del gasto corriente es financiado con ingresos propios de los ayuntamientos hidalguenses. Sobresale el municipio de Mineral de la Reforma, que en el año 2002 tuvo ingresos propios que superaron la totalidad del gasto corriente; su índice de capacidad financiera fue de 1.29. Incluso en 2004 logró conservar el primer lugar a nivel estatal (0.84); pero en 2009 ocupó el segundo puesto, superado por Tizayuca (0.67). En el otro extremo estuvieron municipios como Xochiatipan, Pacula y Yahualica que obtuvieron los índices más bajos, es decir, fueron

ARTÍCULO ACEPTADO

los que tuvieron los más bajos niveles de capacidad financiera en los tres años considerados.

Año	Variable	Media	Mediana	Moda	Desviación estándar	Rango	Mínimo	Máximo	Suma
2002	<i>CF</i>	0.17	0.12	0.06	0.2	1.29	0	1.29	14.68
	<i>ComPol</i>	0.53	0.53	0.5	0.08	0.41	0.33	0.74	44.32
	<i>Analf</i>	0.18	0.16	0.11	0.11	0.42	0.04	0.46	15.43
	<i>PSM</i>	0.73	0.74	0.63	0.12	0.52	0.42	0.94	61.65
2004	<i>CF</i>	0.17	0.12	0.03	0.17	0.83	0.01	0.84	12.47
	<i>ComPol</i>	0.59	0.59	0.5	0.09	0.48	0.32	0.8	42.29
	<i>Analf</i>	0.15	0.12	0.26	0.1	0.39	0.03	0.42	11.13
	<i>PSM</i>	0.67	0.67	0.72	0.11	0.49	0.39	0.88	49.06
2009	<i>CF</i>	0.16	0.1	0.06	0.15	0.65	0.02	0.67	11.95
	<i>ComPol</i>	0.63	0.64	0.5	0.09	0.32	0.48	0.8	48.342
	<i>Analf</i>	0.13	0.11	0.16	0.09	0.33	0.02	0.35	10.376
	<i>PSM</i>	0.6	0.59	0.48	0.16	0.61	0.28	0.89	45.848

Fuente: Elaboración propia

En cuanto a la competencia política (*ComPol*), medida a partir del índice Rae, ha ido al alza en estos años. En 2002 la media apenas representaba 0.53, dos años después ascendió a 0.59 y finalmente en 2009 alcanzó 0.63. No olvidemos que entre más cercanía tenga este índice a 1, mayor es la competencia política que se genera en las elecciones, en este caso para las presidencias municipales.

Por su parte, el porcentaje de población analfabeta de 15 años o más (*Analf*) por municipio en los años analizados ha tendido a disminuir. En 2002 la media era apenas del 18%, en 2004 baja 3 puntos porcentuales y finalmente en 2009 llega al 13%. El porcentaje de población ocupada con ingresos hasta 2 salarios mínimos (*PSM*) también presenta un comportamiento a la baja: 73%, 67% y 60% respectivamente.

Adicionalmente, el cuadro 5 presenta el análisis de frecuencias para las variables cualitativas (grado de participación ciudadana y la alternancia) que integran el modelo. Como se puede observar, en la mayoría de municipios el involucramiento en el FISM consiste en la “presentación de propuestas”. Es decir, los ciudadanos que participan en el desarrollo de esta acción de gobierno federal lo hacen aportando opiniones sobre el

ARTÍCULO ACEPTADO

uso que deberían tener los recursos federales de ese Fondo, pero no se involucran en la decisión final, sólo proponen; otros actores no sociales deciden el destino del mismo.

Invitar a los ciudadanos a opinar e informarles puede ser un paso legítimo hacia la plena participación, pero si la consulta no se combina con otros modos de participación, esta sigue siendo una simulación, ya que no ofrece ninguna garantía de que las preocupaciones e ideas de los ciudadanos se tendrán en cuenta al momento de tomar la decisión. No olvidemos que este grado de participación ciudadana representa el nivel más bajo. Esta tendencia es casi constante: se presenta en los años 2002, 2004 y 2009. Las reuniones ciudadanas para la determinación de acciones –un nivel de participación un poco más alto que el mencionado anteriormente- es el segundo más utilizado.

En el nivel de participación de toma de decisiones, los ciudadanos forman parte y participan en esta actividad a través de distintos mecanismos de negociación y acuerdo o a través de la auténtica delegación del poder. Sin embargo, en Hidalgo este nivel es alcanzado por pocos municipios. El mejor resultado ocurrió en 2004: 11%.

En el nivel más alto de la participación ciudadana se encuentra la evaluación imparcial de las acciones de gobierno, y para el caso que analizamos de los resultados de las obras que se produjeron con los recursos del FISM. Al respecto, pocos municipios hidalguenses tuvieron este nivel, destacando el año 2004 con un 11%.

En cuanto a la alternancia política, ésta se ha ido incrementando y coincide con el aumento de la competencia política, dándose en el momento en el que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) pierde su hegemonía en los municipios de Hidalgo, lo que implica la entrada de otros actores políticos, de distintos partidos, en la arena municipal hidalguense.

ARTÍCULO ACEPTADO

Año	Grados de participación ciudadana					Alternancia
	No participan	Presentación de propuestas	Reuniones ciudadanas para determinación de prioridades	Participación en toma de decisiones	Participación en la evaluación de acciones	
2002	2.40%	59.50%	31.00%	3.60%	3.60%	27%
2004	0.00%	45.20%	32.90%	11.00%	11.00%	55%
2009	3.90%	50.60%	36.40%	5.20%	3.90%	66%

Fuente: Elaboración propia

Los resultados obtenidos en nuestra investigación se presentan en el cuadro 6. Para la estimación de los coeficientes de regresión se emplearon tres técnicas distintas: efectos agrupados (MA), efectos aleatorios (MRE) y efectos fijos (MFE). Asimismo, se efectuaron varias pruebas estadísticas para determinar qué modelo de los tres era el más conveniente,¹⁵ resultando el modelo de efectos aleatorios el más pertinente.

¹⁵ Primero, se cotejó el MA con el MRE mediante la prueba de Breusch y Pagan, mejor conocida como Prueba de Multiplicador de Lagrange para Efectos Aleatorios. El resultado fue que era más conveniente utilizar el MRE. Segundo, se comparó el MRE y el MFE de acuerdo con la prueba de Hausman, resultando que el modelo más eficiente era el MRE. Para detalles de las pruebas de hipótesis resultan relevantes las publicaciones de Montero (2005 y 2011).

ARTÍCULO ACEPTADO

Cuadro 6. Comparativo de los modelos aplicados al panel de datos			
	Modelos Efectos Agrupados (MA)	Modelos Efectos Aleatorios (MRE)	Modelos Efectos fijos (MFE)
d1	0.446*	0.474**	0.306
	[0.255]	[0.201]	[0.188]
d2	0.506*	0.502**	0.319
	[0.259]	[0.208]	[0.196]
d3	0.395	0.421*	0.244
	[0.289]	[0.227]	[0.21]
d4	0.741**	0.559**	0.271
	[0.292]	[0.233]	[0.218]
Analf	-5.846***	-7.189***	-5.364**
	[0.624]	[0.715]	[1.345]
PSM	-2.301***	-0.711	0.748
	[0.458]	[0.452]	[0.489]
ComPol	-0.284	-0.958***	-0.622
	[0.424]	[0.371]	[0.391]
A	-0.062	-0.112*	-0.062
	[0.078]	[0.062]	[0.059]
Cons	-0.075	-0.525	-1.888**
	[0.474]	[0.418]	[0.471]
Fuente: Elaboración propia			
*Significativo al 10%			
**Significativo al 5%			
***Significativo al 1%			

El modelo de efectos aleatorios (MRE) muestra que las variables de interés, las vinculadas a la participación ciudadana (d1, d2, d3 y d4), presentan relación estadística significativa con la eficiencia municipal¹⁶; por lo que no se pueden aceptar ni la primera ni la segunda hipótesis, ya que no han sido corroboradas; aceptándose la tercera, al ser positivos los coeficientes dicotómicos considerados, por lo que la hipótesis que finalmente se corroboró fue la tercera, misma que plantea una asociación positiva entre la participación ciudadana y la eficiencia municipal.¹⁷ La interpretación de estos estimadores dicótomos nos arroja una conclusión total: la superioridad de la participación evaluativa. Font y Gomà (2001) argumentan que la eficiencia y la participación ciudadana no son asuntos separados sino que se refuerzan mutuamente. Esta última no sólo potencializa

¹⁶ Llegados a este punto cabe aclarar que una asociación estadística no puede por sí misma implicar, en forma lógica, una causalidad (Gujarati, 1997, 20). La idea de causalidad debe devenir de una construcción teórica.

¹⁷ Añadir que si hubiera sido negativo el signo de los coeficientes dicótomos (d1, d2, d3 y d4) la hipótesis no rechazada sería que la participación ciudadana incide negativamente en la eficiencia municipal; es decir, la segunda hipótesis.

ARTÍCULO ACEPTADO

la democracia, sino también trae consigo importantes beneficios a la gerencia municipal, en especial a la eficiencia. En ese tenor, varios teóricos -como Arstein, (1969); King *et al.* (1998) y Sanoff, (2000)- consideran la participación evaluativa como la única, verdadera y genuina en comparación con los otros tipos. Los resultados de nuestra investigación redundan en lo dicho por estos autores pues muestran que el coeficiente dicotómico con mayor peso (0.559) es el que corresponde a la variable participativa evaluativa (d4). Por tanto, este tipo de participación ciudadana, es el que tiene mayor incidencia en la eficiencia del FISM en los municipios hidalguenses. Recordemos que este nivel de participación permite vigilar el trabajo y decisiones de los funcionarios, ayuda a que no se generen altos costos relacionados con la corrupción -es más difícil que los burócratas locales desvíen recursos cuando se saben observados- y permite controlar que los materiales y suministros sean idóneos a la obra pública financiada con los recursos de las transferencias etiquetadas.

En términos más concreto, la eficiencia financiera del FISM de los municipios hidalguenses donde ha habido participación ciudadana evaluativa es un 75% superior a los que han tenido nula participación. Además, en aquellos municipios que mostraron participación ciudadana en la toma de decisiones la eficiencia financiera resultó un 52% mayor que en los que no la tuvieron.¹⁸

Lo dicho, no nos debe hacer olvidar lo señalado por Burstein y Bricher (1997) de que se deben ubicar las problemáticas planteadas por la participación ciudadana en las formas de resolución de competencias y en las bases organizativas del conflicto; y de si debemos atender a un modelo causal o a uno de intervención, según lo señalado por Knoepfel *et al* (2007), o establecer criterios de evaluación participativa al modo de Parés y Castellà (2009). Elementos todos ellos que sobrepasan el objetivo de nuestra investigación, pero que no podemos dejar de subrayar.

¹⁸ La interpretación de los resultados en regresiones semi-logarítmicas con variables dicotómicas independientes tiene una peculiaridad técnica que debemos tener en cuenta: primero, se calcula el antilogaritmo (base e) de los coeficientes dicotómicos y se resta 1 de estos [Halvorsen y Palmquist (1980) citado por Gujarati (1997, 515)]. Así, el antilogaritmo de 0.474, 0.502, 0.421 y 0.559 menos la unidad es, respectivamente, 0.61, 0.65, 0.52 y 0.75. La interpretación de estos resultados se hace en función de la categoría de referencia, que en este caso es: "nula participación".

ARTÍCULO ACEPTADO

Por otro lado, la incidencia no positiva de la competencia política (ComPol) podría explicarse con base en el modelo teórico propuesto por Gatica y Soto, quienes argumentan que la competencia política provee incentivos para que el partido ganador ofrezca, como recompensa a sus seguidores, una cantidad excesiva de empleo gubernamental más allá del tamaño óptimo. Al engrosarse el empleo burocrático incrementa automáticamente el gasto operativo, en especial los salarios, generando ineficiencias gubernamentales. En palabras de esos autores: “la competencia (política) siempre produce un comportamiento ineficiente en la provisión de bienes públicos” (Gatica y Soto, 2012: 366).

Asimismo, la alternancia tiene un comportamiento parecido a la competencia política, es decir, un efecto negativo. Los gobiernos locales que llegan al poder, que son de diferente partido político al saliente, tienen poca experiencia en el manejo de las finanzas públicas. Es decir, su cadena de aprendizaje no es tan amplia como la de aquellos partidos que se han mantenido por bastante tiempo en el poder local. En ese sentido, tienen un largo camino que recorrer para aprender el manejo de rubros y actividades que repercuten en la eficiencia. En ese mismo tenor, Ibarra, Samuano y Yunuen (2006: 488) señalan que: “es posible que la llegada al poder de un nuevo partido haya generado ineficiencia por ser inexpertos quienes por primera vez fungen como gobernantes, tradicionalmente constituidos en oposición”.

La variable del analfabetismo (*Analf*) también resultó significativa, no sólo en el modelo de efectos aleatorios sino también en los otros dos. El signo del coeficiente fue, tal como se esperaba, negativo. Eso indica que si se reduce el analfabetismo de la población mayor de 15 años, la eficiencia financiera municipal, al menos en el FISM, se incrementa significativamente. Este resultado da pauta para recomendar que se diseñen políticas públicas que vayan encaminadas a reducir el alfabetismo, lo cual redundaría adicionalmente en un incremento de la eficiencia municipal.

ARTÍCULO ACEPTADO

Conclusiones

EL FISM ha sido objeto de análisis en diversas investigaciones empíricas, que en su mayoría lo han abordado desde su influencia en la recaudación fiscal municipal (Sour, 2004) o en los niveles de pobreza (Becerra, 2012). Otros estudios han intentado determinar qué tipo de criterio -compensatorio o político- se utilizan para distribuir el Fondo (Hernández y Jarillo, 2007).

Sin embargo, hasta el momento de escribir este trabajo, se ha analizado poco la relación entre la participación ciudadana y su incidencia en la eficiencia municipal. En este sentido, el objetivo de este artículo es abonar en el examen de dicha relación. Para ello se hace necesario, antes de presentar la evidencia empírica, establecer cuál es el vínculo teórico entre ambas.

En este artículo hemos establecido un marco de referencia teórico-metodológico para abordar la incidencia que genera el involucramiento ciudadano en la eficiencia municipal, ejemplificándolo en el estudio de la participación ciudadana en los municipios hidalguenses en el Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM). Los marcos teóricos sostienen tres hipótesis: no hay incidencia (modelo burocrático) entre esos dos conceptos, la incidencia es inversa (democracia representativa) y el caso contrario, que señala que la influencia es positiva (democracia participativa).

Metodológicamente, como medida más próxima de la participación se utilizó el grado de participación ciudadana que se genera en el FISM; y aunque hubiera sido deseable encontrar un indicador que operacionalizará de forma agregada el involucramiento social que se fomenta por el municipio y que fuera calculada cada cierto periodo, no se encontró en la amplia bibliografía consultada. En ese sentido, queda pendiente la construcción de esos elementos métricos.

La evidencia empírica obtenida muestra que los municipios hidalguenses consideran, en su mayoría, actividades de participación, ellos presentan mayores niveles de eficiencia en comparación con aquellos que no incluyen a sus ciudadanos en la planeación del FISM. Por lo que el supuesto del modelo participativo no se pudo rechazar.

ARTÍCULO ACEPTADO

Los resultados logrados están de acuerdo con el modelo de *trade off* de Cabrero (2000), quien señala que cuando se fomentan mecanismos de participación ciudadana, sea cual sea el grado de complejidad técnica en la toma de decisiones, siempre serán positivos y beneficiosos, pues aumentan el consenso sobre la política pública y disminuyen el conflicto sobre la misma.

Al dar respuesta a la segunda pregunta de investigación que nos planteamos: ¿qué tipo de participación ciudadana –consultiva, deliberativa o evaluativa- influye en mayor medida en la eficiencia financiera?, hallamos que la participación ciudadana evaluativa es la que incide positivamente y en mayor medida en la eficiencia del FISM de los municipios hidalguenses. A partir de este resultado se puede concluir que es recomendable que los municipios incluyan a los ciudadanos como actores torales en el proceso evaluativo de las obras y acciones de política pública, al menos en este Fondo.

Como todo trabajo académico, el nuestro se basó en la observación de una parte de la realidad social, que incluyó el análisis de sólo algunas variables que inciden en la eficiencia municipal. Por tanto, se propone incorporar para posteriores publicaciones otras dimensiones importantes para obtenerla, tales como: cultura política, abstencionismo y capital social; impuestos que se recolectan, que tan bueno es el ayuntamiento para recaudarlos; el apoyo estatal federal que tiene cada municipio, su tamaño, su desarrollo económico, sus decisiones políticas; entre otras muchas. Dichas incorporaciones, además de hacer más complejos los estudios a realizar, serán complementarias a los aportes de este artículo.

Por último, con respecto a investigaciones futuras, consideramos importante identificar los tipos de decisiones administrativas que requieren de una mayor participación ciudadana y examinar la influencia de los distintos mecanismos participativos en la eficiencia municipal. Temas ambos de gran relevancia, pero que se escapan del objetivo de la investigación que aquí presentamos.

ARTÍCULO ACEPTADO

Referencias bibliográficas

Anduiza, Eva, Crespo, Ismael y Méndez Lago, Mónica (2009), *Metodología de la ciencia política* Cuadernos Metodológicos No. 28, Madrid, España, Centro de Investigaciones Sociológicas.

Arstein, Sherry R. (1969), "A ladder of citizen Participation", *JAIP*, 35 (4), disponible en: <http://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation.pdf> [fecha de consulta: 5 de febrero de 2018].

Arzaluz, Socorro (2013), "La institucionalización de la participación ciudadana en municipios mexicanos Notas a partir del Premio Gobierno y Gestión Local", *Gestión y Política Pública*, 1 (XXII), pp. 161-202.

Becerra, Juan Antonio (2013), *La participación ciudadana en el Fondo de Aportaciones para La Infraestructura Social Municipal: Los ayuntamientos de Santiago Ixcuintla y Rosamorada, Nayarit, 2008-2011*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, disponible en: <http://www.colef.mx/posgrado/wp-content/uploads/2014/03/TESIS-Becerra-Santana-Juan-Antonio.pdf> [fecha de consulta: 16 de marzo de 2018].

Burstein, Paul y Bricher, Marie (1997), "Problem Definition a Public Policy: Congressional Committees Confront Work, Family, and Gender, 1945-1990", *Social Forces*, 75 (4), pp. 135-169.

Cabrero, Enrique (2000), "Marco de análisis estratégico para la toma de decisiones en gobiernos municipales", en Enrique Cabrero y Gabriela Nava (coords.), *Gerencia Pública Municipal. Conceptos básicos y estudios de caso*, México D.F., Miguel Ángel Porrúa, pp. 19-90.

Cabrero, Enrique y Orihuela, Isela (2002), "Finanzas en municipios urbanos de México. Un análisis de los nuevos retos en la gestión de haciendas locales (1978-1998)", *Estudios Demográficos y Urbanos* (49), pp. 175-208.

Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión (2014 [1917]), "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm> [fecha de consulta: 7 de febrero de 2018].

Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión (2012 [1983]), "Ley de Planeación", disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59.pdf> [fecha de consulta: 7 de febrero de 2018].

ARTÍCULO ACEPTADO

Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión (2013 [2004]), “Ley General de Desarrollo Social”, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264.pdf> [fecha de consulta: 7 de septiembre de 2017].

Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión (2012 [2004]), “Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil”, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/266.pdf> [fecha de consulta: 7 de septiembre de 2017].

Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión (2014 [2002]), “Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/244_140714.pdf [fecha de consulta: 7 de septiembre de 2017].

Díaz, Ana (2017), “Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas”, *Gestión y Política Pública*, XXVI (2), pp. 341-379.

Díaz, Ana y Ortiz, Ángeles (2011), “Participación ciudadana y gestión pública en los municipios mexicanos: un proceso estancado”, en Enrique Cabrero y David Arellano (coords.), *Los gobiernos municipales a debate: un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009*, México D.F., CIDE, pp. 117-156

Ebdon, Carol (2000), “The Relationship between Citizen Involvement in the Budget Process and City Structure and Culture”. *Public Productivity and Management Review*, 23 (3), pp. 383–393.

Font, Joan y Gomà, Ricard (2001), “Mecanismos y modelos de participación ciudadana en los municipios españoles”, en Joan Font (coord.), *Ciudadanos y Decisiones Públicas*, Barcelona, Ariel, pp. 69-75.

Gallego, Raquel y Brugué, Quim (2001), “¿Por qué democratizar la administración?”, en Joan Font (coord.), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, Ariel, pp. 44-52.

Gatica, Leonardo y Soto, Georgina (2012), “Competencia política y empleo burocrático, un análisis formal de la ineficiencia en la provisión de bienes públicos”, *Economía Mexicana Nueva Época*, XXI (2)2, pp. 351-372.

Gujarati, Damodar (1997), *Econometría*, Santafé de Bogota, McGraw-Hill.

Halvorsen, Robert y Palmquist, Raymond (1980) “The Interpretation of Dummy Variables in Semilogarithmic Equations”, *American Economic Review*, 70 (3), pp. 474-475.

ARTÍCULO ACEPTADO

Hernández, Fausto y Jarillo, Brenda (2007), “Transferencias condicionadas federales en países en desarrollo: El caso del FAISM en México”, *Estudios económicos*, 22 (2), pp. 143-184.

Ibarra, Jorge, Sandoval, Alfredo y Sotres, Lida (2005), “Variables que explican el desempeño de los gobiernos estatales mexicanos”, *Gestión y Política Pública*, XIV (1), pp. 169-196.

Ibarra, Juan Fernando, Samuano, Ma. Fernanda, y Yunuen, Reynaldo (2006), “La competencia electoral y su impacto en el desempeño hacendario de los municipios en México”, *Foro Internacional*, XLVI (3), pp. 465-492.

Instituto Electoral del Estado de México (2019), *Estudio sobre la Calidad de la Ciudadanía en el Estado de México*, Toluca, México, IEEM- El Colegio de México.

Instituto Nacional Electoral (2015), *Informe País sobre la Calidad de la Ciudadanía en México*, México, D. F., INE- El Colegio de México, disponible en: https://portalanterior.ine.mx/archivos2/s/DECEYEC/EducacionCivica/Documento_Principal_23Nov.pdf [fecha de consulta: 19 de marzo de 2020].

INEGI (2009), Metodología Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009. Disponible en: <http://datos.cide.edu/bitstream/handle/10089/16283/MET.pdf?sequence=2&isAllowed=y> [fecha de consulta: 19 de marzo de 2020].

Instituto Federal Electoral y El Colegio de México (2014), *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*, México D.F., Instituto Federal Electoral y El Colegio de México.

King, Cheryl Simrell *et al.* (1998), “The Question of Participation: Toward Authentic Public Participation in Public Administration”, *Public Administration Review*, 58 (4), pp.317–326.

Knoepfel, Peter *et al.* (2007), “Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en actores, sus recursos e instituciones”, disponible en: [file:///C:/Users/Enrique/Downloads/Dialnet-HaciaUnModeloDeAnalisisDePoliticasyOperativ-3663617%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/Enrique/Downloads/Dialnet-HaciaUnModeloDeAnalisisDePoliticasyOperativ-3663617%20(3).pdf) [fecha de consulta: 2 de noviembre de 2017].

Lincoln, James, y Zeitz, Gerald (1980), “Organizational Properties from Aggregate Data: Separating Individual and Structural Effects”, *American Sociological Review*, 45 (3), pp. 391- 408

ARTÍCULO ACEPTADO

Merino, Mauricio (1995), “La participación ciudadana en la democracia”, *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, 4.

Merino, Mauricio (2004), “Cuatro hipótesis sobre la participación ciudadana en los municipios en México”, en Rafael Tamayo y Fausto Hernández (coord.), *Descentralización, federalismo y planeación del desarrollo regional en México: ¿Cómo y hacia dónde vamos?*, México D.F., Miguel Ángel Porrúa, pp. 239-243.

Montero, Roberto (2005), “Test de Hausman”, *Documentos de Trabajo de Economía Aplicada*, Universidad de Granada, España.

Montero, Roberto (2011), “Efectos fijos o aleatorios: test de especificación”, *Documentos de Trabajo de Economía Aplicada*, Universidad de Granada, España.

Parés, Marc (2009), “Participación y evaluación de la participación”, en Marc Parés (coord.), *Participación ciudadana y calidad democrática: evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, Madrid, Ariel, pp. 15-28.

Parés, Marc y Castellà, Carola (2009), “Una propuesta de criterios de calidad democrática para evaluar los procesos participativos”, en Marc Parés (coord.), *Participación ciudadana y calidad democrática: evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, Madrid, Ariel, pp. 241-266.

Peña, José Antonio y Wence, Luis Armando (2011), “La Distribución de Transferencias Federales para Municipios, ¿Qué Incentivos se Desprenden para el Fortalecimiento de sus Haciendas Públicas?”, *Hacienda Municipal* (115), pp. 79-96.

Sanoff, Henry (2000), *Community Participation Methods in Design and Planning*, New York, Wiley.

Secretaría del Bienestar (2015), Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social. Obtenido de <https://www.gob.mx/bienestar/documentos/fondo-de-aportaciones-para-la-infraestructura-social-fais> [fecha de consulta: 20 de marzo de 2020].

Sour, Laura (2004), “El sistema de transferencias federales en México ¿Premio o castigo para el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales urbanos?” *Gestión y Política Pública*, XIII (3), pp. 733-751.

Raich, Uri (1997), Desempeño financiero Algunas propuestas de evaluación. (DAP-CIDE, Ed.) Documento de trabajo CIDE- DAP, No. 60.

Ruiz, Leticia M. y Otero, Patricia (2013), *Indicadores de partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.

ARTÍCULO ACEPTADO

Velázquez, Cesar (2006), “Determinantes del gasto estatal en México”, *Gestión y Política Pública*, XV (1), pp. 83-108.

Viejo, Raimundo *et al.* (2009), “La participación ciudadana en la esfera pública: enfoques teórico-normativos y modelos de democracia”, en Marc Parés (coord.), *Participación y Calidad democrática: evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, Barcelona, Ariel. pp. 29-54.

Villarreal, María Teresa (2010), “Participación ciudadana y políticas públicas”, disponible en: http://www.cee-nl.org.mx/educacion/certamen_ensayo/decimo/MariaTeresaVillarrealMartinez.pdf [fecha de consulta: 15 de septiembre de 2017].

Wang, XiaoHu (2001), “Assessing Public Participation in U.S. Cities”, *Public Performance and Management Review*, 24 (4), pp. 322–336.

Weick, Karl E. (1995), *Sensemaking in Organizations*, London-New Delhi, Sage Publications.

Yang, Kaifeng y Pandey, Sanjay K. (2011), “Further Dissecting the Black Box of Citizen Participation: When Does Citizen Involvement Lead to Good Outcomes?” *Public Administration Review*, 71, pp. 880-892.

Bases de datos consultadas

CIDE (Centro de Investigación y Docencia Económica) (2009), “Indicador de Capacidad Financiera 2009”, disponible en: www.cide.edu [fecha de consulta: 26 de marzo de 2018].

CONAPO (Consejo Nacional de Población) (2010), “Índice de Marginalidad 2010”, disponible en: www.conapo.gob.mx [fecha de consulta: 15 de marzo de 2018].

ENG (Encuesta Nacional de Gobierno) (2002), “Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal”, disponible en: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/consulta.asp?p=26586yc=26604ys=estycl=6#> [fecha de consulta: 18 de marzo de 2018].

ENG (Encuesta Nacional de Gobierno) (2004), “Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal”, disponible en: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/consulta.asp?p=26586yc=26604ys=estycl=6#> [fecha de consulta: 18 de marzo de 2018].

ARTÍCULO ACEPTADO

ENG (Encuesta Nacional de Gobierno) (2009), “Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal”, disponible en:
<http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/consulta.asp?p=26586yc=26604ys=estycl=6#> [fecha de consulta: 18 de marzo de 2018].

IEEH (Instituto Estatal Electoral de Hidalgo) (2010), “Resultados electorales”, disponible en:
http://www.ieehidalgo.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=13&Itemid=125 [fecha de consulta: 22 de marzo de 2018].

Juan Antonio Taguena Belmonte es doctor en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Autónoma de Barcelona, Maestro en Análisis de la Ciencia y la Tecnología por la Universidad Carlos III de Madrid. Actualmente es profesor investigador de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo y está adscrito al Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades, Área Académica de Ciencias Políticas y Administración Pública. Ha colaborado en diversas investigaciones financiadas por la Unión Europea desde el Consejo de Investigaciones Científicas español y la Universidad Autónoma de Barcelona. También colabora en investigaciones financiadas por el CONACYT a través de la Red de Sociedad Civil y Calidad de la Democracia a la que pertenece. Tiene publicados en la actualidad cuatro libros y ha coordinado otro que se encuentra en prensa, sobre temas de ciencia, tecnología y sociedad, jóvenes y política. Ha publicado así mismo varios artículos en revistas de prestigio internacional como la Revista PAPERS de sociología publicada por la Universidad Autónoma de Barcelona, la Revista Mexicana de Sociología publicada por la UNAM, la revista Política y Gobierno publicada por el CIDE, La revista CONVERGENCIA de Ciencias Sociales publicada por la Universidad Autónoma del Estado de México, etc. Es miembro fundador de la Asociación Mexicana de Ciencia Política (AMECIP) y miembro de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP) y de la Asociación Mundial de Ciencia Política. Es miembro, asimismo, del Sistema Nacional de Investigadores de México, nivel 2.

Bernabé Lugo Neria es maestro en Administración y Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. (CIDE). Es aspirante a doctor en Finanzas Públicas por la Universidad Veracruzana. Profesor en el Área de Ciencias Políticas y Administración Pública del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. Es miembro del Cuerpo Académico Consolidado Estudios Políticos Comparados. Ha participado como ponente en varios Congresos Nacionales e Internacionales. Ha publicado varios capítulos de libro, así como en revistas arbitradas e indexadas. Coordinó el libro Gobierno y Gestión Pública, que publicó la editorial de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo en 2011.