DIAGNÓSTICO SOBRE LA OFERTA DE APOYOS GUBERNAMENTALES DE PROGRAMAS SOCIALES DISPONIBLES EN LOS MUNICIPIOS DE MÉRIDA, CHEMAX Y TAHDZIÚ, EN EL ESTADO DE YUCATÁN

Participación Ciudadana, A.C.
Frente Cívico Familiar

CCIUDADANO
Construcción y articulación de lo público

CCIUDADANO. Construcción y articulación de lo público

Noviembre, 2016

Diagnóstico sobre la oferta de apoyos gubernamentales de programas sociales disponibles en los municipios de Mérida, Chemax y Tahdziú, en el estado de Yucatán

PARTICIPACIÓN CIUDADANA, A.C./FRENTE CÍVICO FAMILIAR

Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social CIESAS
Juárez 87, Col. Tlalpan, Del. Tlalpan C.P. 14000, México, D.F.
Tel.: (55) 54 87 36 00
http://www.CIESAS.edu.mx/

Director General
Agustín Escobar Latapí

CCIUDADANO
Construcción y articulación de lo público
Tel.: (55) 54 87 71 00, ext. 1609 y 1617
www.cciudadano.org.mx

Profesor Investigador
Responsable Académico
Ernesto Isunza Vera

Directora Ejecutiva
Paulina Gutiérrez Jiménez

Edición
Lourdes Janett Gallardo Robles
Ivonne Patricia Ortuño Martínez

Participación Ciudadana, A.C.
Av. Yucatán 600 por 50 y 54
Col. Jardines de Mérida
C.P. 97135, Mérida, Yucatán, México
(999) 196 25 89
www.frentecivicofamiliar.org

Directora Ejecutiva
Mtra. Patricia Jean McCarthy Caballero

Responsables de la investigación
Dr. Gustavo Adolfo Monforte Méndez
Mtra. Patricia Jean McCarthy Caballero

Investigación y textos
Dr. Gustavo Adolfo Monforte Méndez
Mtra. Patricia Jean McCarthy Caballero

Diseño
Anneli Daniela Torres Arroyo

Este documento se encuentra disponible en formato electrónico en la página: www.cciudadano.org.mx

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO 9

1. INTRODUCCIÓN 11

2. MARCO TEÓRICO Y CONTEXTUAL 13
2.1. Antecedentes de la política social en México 13
2.2 Evolución de los programas sociales 14
2.3 Descentralización del gasto 15
2.4 Contexto del estudio 16

3. METODOLOGÍA 25
3.1. Datos generales de los municipios seleccionados 25

4. ESTRUCTURA DE LA HACIENDA MUNICIPAL 28
4.1 Gasto federalizado y su importancia en las finanzas municipales 28
4.2. Marco normativo estatal y municipal en materia de presupuesto 31
4.3. Conceptos de ingresos municipales propios 32
4.4. Estructura del presupuesto de ingresos y egresos del municipio de Mérida 34
4.5 Estructura del presupuesto de ingresos y egresos del municipio de Chemax 41
4.6. Estructura del presupuesto de ingresos y egresos del municipio de Tahdziú 45
4.7. Recursos adicionales 47

5. PROGRAMAS SOCIALES FEDERALES EN LOS MUNICIPIOS DE ESTUDIO 49
5.1 Conceptos generales 49
5.2. Reglas de Operación 50
5.3. Etapas de los programas federales 51
5.4. Obtención de información para el estudio 54
5.5 Programas que se ejercen en Mérida 55
5.6. Programas que se ejercen en Chemax 62
5.7. Programas que se ejercen en Tahdziú 68
5.8. Análisis comparativo entre los municipios de estudio 72

6. PROGRAMAS SOCIALES ESTATALES EN LOS MUNICIPIOS DE ESTUDIO 74
6.1. Presupuesto de Egresos 74
6.2. Programas reportados por dependencias estatales 76
6.3. Programas a cargo de dependencias estatales aplicados en el municipio de Mérida 78

6.4. Programas a cargo de dependencias estatales aplicados en el municipio de Chemax 92
6.5. Programas a cargo de dependencias estatales aplicados en el municipio de Tahdziú 98
6.6. Análisis comparativo entre los municipios de estudio 103

7. PROGRAMAS MUNICIPALES 104
7.1. Programas municipales en Mérida 104
7.2. Programas municipales en Chemax 110
7.3. Programas municipales en Tahdziú 111

8. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 113

BIBLIOGRAFÍA 119

ILUSTRACIONES	
Ilustración 3.1	Mapa de grado de rezago social de los municipios de Yucatán
Ilustración 4.1	Estructura de los ingresos municipales
Ilustración 4.2	Características de participaciones y aportaciones federales según el tipo de gasto y su función
Ilustración 4.3	Impuestos municipales en el estado de Yucatán
Ilustración 4.4	Derechos municipales en el estado de Yucatán
Ilustración 4.5	Productos municipales en el estado de Yucatán
Ilustración 4.6	Aprovechamientos municipales en el estado de Yucatán
Ilustración 4.7	Imagen del portal del INAIP sobre información obligatoria de Chemax
Ilustración 4.8	Acta del cabildo del municipio de Chemax con información del Presupuesto de Egresos por capítulo de gasto
Ilustración 4.9	Imagen del portal del INAIP sobre información obligatoria de Tahdziú
Ilustración 5.1	Características de los programas federales
Ilustración 5.2	Etapas de los programas federales
Ilustración 5.3	Alineamiento de proyectos municipales a planes de desarrollo
GRÁFICAS	
Gráfica 2.1	Evolución de la pobreza extrema en Yucatán 2012-2014
Gráfica 2.2	Índice de Monitoreo y Evaluación en Yucatán 2011-2015
Gráfica 4.1	Gasto federalizado y su composición en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2016
Gráfica 4.2	Presupuesto de Ingresos del municipio de Mérida 2016
Gráfica 4.3	Modificaciones al Presupuesto de Ingresos 2016 en el municipio de Mérida
Gráfica 4.4	Presupuesto de Egresos por capítulo de gasto del municipio de Mérida, al 31 de julio de 2016
Gráfica 4.5	Presupuesto de Egresos por tipo de gasto del municipio de Mérida 2016 (clasificación económica)
Gráfica 4.6	Recursos por convenios firmados por el municipio de Mérida (Ramo 23)
Gráfica 4.7	Presupuesto de Ingresos del municipio de Chemax, 2016
Gráfica 4.8	Presupuesto de Egresos por objeto de gasto, Chemax 2016
Gráfica 4.9	Presupuesto de Ingresos del municipio de Tahdziú, 2016
Gráfica 4.10	Presupuesto de Egresos por objeto de gasto, Tahdziú 2016
Gráfica 4.11	Gasto municipal por habitante en los municipios de estudio
Gráfica 4.12	Monto de recursos ejercidos de programas federales y estatales al 30 de junio de 2016 en los municipios de estudio
CUADROS	
3.1	Comparación de indicadores de medición municipal de pobreza
4.1	Normatividad estatal en materia de planeación y presupuesto
4.2	Convenios aprobados para el municipio de Mérida al 31 de octubre de 2016
5.1	Montos de recursos disponible y ejercido por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) en el municipio de Mérida durante el primer semestre de 2016
5.2	Montos de recursos disponible y ejercido por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) en el municipio de Mérida durante el primer semestre de 2016
5.3	Montos de recursos disponible y ejercido por la Secretaría de Economía (SE) en el municipio de Mérida durante el primer semestre de 2016
5.4	Montos de recursos disponible y ejercido por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) en el municipio de Mérida durante el primer semestre de 2016
5.5	Montos de recursos disponible y ejercido por el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) en el municipio de Mérida durante el primer semestre de 2016
5.6	Montos de recursos disponible y ejercido por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) en el municipio de Mérida durante el primer semestre de 2016

5.7	Montos de recursos disponible y ejercido por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) en el municipio de Mérida durante el primer semestre de 2016
5.8	Montos de recursos disponible y ejercido por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu) en el municipio de Mérida durante el primer semestre de 2016
5.9	Montos de recursos disponible y ejercido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en el municipio de Mérida durante el primer semestre de 2016
5.10	Montos de recursos disponible y ejercido por la Secretaría de Energía (Sener) en el municipio de Mérida durante el primer semestre de 2016
5.11	Montos de recursos disponible y ejercido por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) en el municipio de Mérida durante el primer semestre de 2016
5.12	Montos de recursos disponible y ejercido por la Secretaría de Cultura (Sedeculta) en el municipio de Mérida durante el primer semestre de 2016
5.13	Montos de recursos disponible y ejercido por la Secretaría de Salud (SS) en el municipio de Mérida durante el primer semestre de 2016
5.14	Montos de recursos disponible y ejercido por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) en el municipio de Chemax durante el primer semestre de 2016
5.15	Montos de recursos disponible y ejercido por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) en el municipio de Chemax durante el primer semestre de 2016
5.16	Montos de recursos disponible y ejercido por la Secretaría de Economía (SE) en el municipio de Chemax durante el primer semestre de 2016
5.17	Montos de recursos disponible y ejercido por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) en el municipio de Chemax durante el primer semestre de 2016
5.18	Montos de recursos disponible y ejercido por el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) en el municipio de Chemax durante el primer semestre de 2016
5.19	Montos de recursos disponible y ejercido por la Comisión Nacional Forestal (Conafor) en el municipio de Chemax durante el primer semestre de 2016
5.20	Montos de recursos disponible y ejercido por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) en el municipio de Chemax durante el primer semestre de 2016
5.21	Montos de recursos disponible y ejercido por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) en el municipio de Chemax durante el primer semestre de 2016
5.22	Montos de recursos disponible y ejercido por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu) en el municipio de Chemax durante el primer semestre de 2016
5.23	Montos de recursos disponible y ejercido por la Secretaría de Energía (Sener) en el municipio de Chemax durante el primer semestre de 2016
5.24	Montos de recursos disponible y ejercido por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) en el municipio de Chemax durante el primer semestre de 2016
5.25	Montos de recursos disponible y ejercido por la Secretaría de Cultura (Sedeculta) en el municipio de Chemax durante el primer semestre de 2016
5.26	Montos de recursos disponible y ejercido por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) en el municipio de Tahdziú durante el primer semestre de 2016
5.27	Montos de recursos disponible y ejercido por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) en el municipio de Tahdziú durante el primer semestre de 2016
5.28	Montos de recursos disponible y ejercido por el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) en el municipio de Tahdziú durante el primer semestre de 2016
5.29	Montos de recursos disponible y ejercido por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) en el municipio de Tahdziú durante el primer semestre de 2016
5.30	Montos de recursos disponible y ejercido por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) en el municipio de Tahdziú durante el primer semestre de 2016
5.31	Montos de recursos disponible y ejercido por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu) en el municipio de Tahdziú durante el primer semestre de 2016

5.32	Montos de recursos disponible y ejercido por la Secretaría de Energía (Sener) en el municipio de Tahdziú durante el primer semestre de 2016
5.33	Montos de recursos disponible y ejercido por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) en el municipio de Tahdziú durante el primer semestre de 2016
5.34	Montos de recursos disponible y ejercido por la Secretaría de Cultura (Sedeculta) en el municipio de Tahdziú durante el primer semestre de 2016
5.35	Monto de recursos ejercidos durante el primer semestre de 2016 y número de programas federales aplicados, por dependencia estatal y municipio de estudio
6.1	Relación de programas sociales reportados contenidos en el Catálogo de Programas de Bienes y Servicios Públicos 2016, por dependencia.
6.2	Montos de recursos disponible y ejercido por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) en el municipio de Mérida durante el primer semestre de 2016
6.3	Montos de recursos disponible y ejercido por la Secretaría de Desarrollo Rural (Seder) en el municipio de Mérida durante el primer semestre de 2016
6.4	Montos de recursos disponible y ejercido por la Secretaría de la Juventud (Sejuve) en el municipio de Mérida durante el primer semestre de 2016
6.5	Monto de recursos asignado y ejercido por el Instituto de Vivienda del Estado de Yucatán (IVEY) en el municipio de Mérida durante el primer semestre de 2016
6.6	Montos de recursos disponible y ejercido por el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en Yucatán (DIF) en el municipio de Mérida durante el primer semestre de 2016
6.7	Montos de recursos asignado y ejercido por la Junta de Agua Potable y Alcantarillado de Yucatán (JAPAY) en el municipio de Mérida durante el primer semestre de 2016
6.8	Monto de recursos ejercidos por el Instituto para el Desarrollo de la Cultura Maya del Estado de Yucatán (Indemaya) en el municipio de Mérida durante el primer semestre de 2016
6.9	Montos de recursos disponible y ejercido por la Secretaría de Cultura (Sedeculta) en el municipio de Mérida durante el primer semestre de 2016
6.10	Monto de recursos ejercidos por el Instituto de Becas y Crédito Educativo del Estado de Yucatán (Ibecey) en el municipio de Mérida durante el primer semestre de 2016
6.11	Montos de recursos disponible y ejercido por la Secretaría de Fomento Económico (Sefoe) en el municipio de Mérida durante el primer semestre de 2016
6.12	Monto de recursos ejercidos por la Secretaría de Investigación, Innovación y Educación Superior (SIIES) en el municipio de Mérida durante el primer semestre de 2016
6.13	Montos de recursos disponible y ejercido por el Instituto de Infraestructura Carretera de Yucatán (Incay) en el municipio de Mérida durante el primer semestre de 2016
6.14	Montos de recursos asignado y ejercido por el Instituto para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (IPIEMH) en el municipio de Mérida durante el primer semestre de 2016
6.15	Montos de recursos presupuestado y ejercido por la Coordinación Metropolitana de Yucatán (Comey) en el municipio de Mérida durante el primer semestre de 2016
6.16	Monto de recursos ejercidos por el Instituto para la Construcción y Conservación de Obra Pública de Yucatán (Inccopy) en el municipio de Mérida durante el primer semestre de 2016
6.17	Monto de recursos ejercidos por el Instituto del Deporte en el Estado de Yucatán (IDEY) en el municipio de Mérida durante el primer semestre de 2016
6.18	Montos de recursos asignado y ejercido por la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS) en el municipio de Mérida durante el primer semestre de 2016
6.19	Monto de recursos ejercidos por la Secretaría de Salud (SS) en el municipio de Mérida durante el primer semestre de 2016
6.20	Montos de recursos disponible y ejercido por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) en el municipio de Chemax durante el primer semestre de 2016
6.21	Montos de recursos disponible y ejercido por la Secretaría de Desarrollo Rural (Seder) en el municipio de Chemax durante el primer semestre de 2016
6.22	Montos de recursos disponible y ejercido por el Instituto de la Vivienda del Estado de Yucatán (IVEY) en el municipio de Chemax durante el primer semestre de 2016

6.23	Montos de recursos disponible y ejercido por el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) en Yucatán, en el municipio de Chemax durante el primer semestre de 2016
6.24	Montos de recursos asignado y ejercido por la Junta de Agua Potable y Alcantarillado de Yucatán (JAPAY) en el municipio de Chemax durante el primer semestre de 2016
6.25	Montos de recursos asignado y ejercido por el Instituto para el Desarrollo de la Cultura Maya del Estado de Yucatán (Indemaya) en el municipio de Chemax durante el primer semestre de 2016
6.26	Montos de recursos asignado y ejercido por la Secretaría de Cultura (Sedeculta) en el municipio de Chemax durante el primer semestre de 2016
6.27	Montos de recursos asignado y ejercido por el Instituto de Becas y Crédito Educativo del Estado de Yucatán (Ibecey) en el municipio de Chemax durante el primer semestre de 2016
6.28	Montos de recursos asignado y ejercido por la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS) en el municipio de Chemax durante el primer semestre de 2016
6.29	Montos de recursos asignado y ejercido por la Secretaría de Salud (SS) en el municipio de Chemax durante el primer semestre de 2016
6.30	Montos de recursos disponible y ejercido por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) en el municipio de Tahdziú durante el primer semestre de 2016
6.31	Montos de recursos disponible y ejercido por la Secretaría de Desarrollo Rural (Seder) en el municipio de Tahdziú durante el primer semestre de 2016
6.32	Montos de recursos disponible y ejercido por la Secretaría de la Juventud (Sejuve) en el municipio de Tahdziú durante el primer semestre de 2016
6.33	Montos de recursos disponible y ejercido por el Instituto de la Vivienda del Estado de Yucatán (IVEY) en el municipio de Tahdziú durante el primer semestre de 2016
6.34	Montos de recursos disponible y ejercido por el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) en Yucatán, en el municipio de Tahdziú durante el primer semestre de 2016
6.35	Montos de recursos asignado y ejercido por la Junta de Agua Potable y Alcantarillado de Yucatán (JAPAY) en el municipio de Tahdziú durante el primer semestre de 2016
6.36	Montos de recursos asignado y ejercido por la Secretaría de Cultura (Sedeculta) en el municipio de Tahdziú durante el primer semestre de 2016
6.37	Montos de recursos asignado y ejercido por el Instituto de Becas y Crédito Educativo del Estado de Yucatán (Ibecey) en el municipio de Tahdziú durante el primer semestre de 2016
6.38	Montos de recursos asignado y ejercido por la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS) en el municipio de Tahdziú durante el primer semestre de 2016
6.39	Montos de recursos asignado y ejercido por la Secretaría de Salud (SS) en el municipio de Tahdziú durante el primer semestre de 2016
6.40	Montos de recursos asignado y ejercido por el Instituto de Infraestructura Carretera de Yucatán (Incay) en el municipio de Tahdziú durante el primer semestre de 2016
6.41	Montos de recursos asignado y ejercido por el Instituto para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (IPIEMH) en el municipio de Tahdziú durante el primer semestre de 2016
6.42	Monto de recursos ejercidos durante el primer semestre de 2016 y número de programas aplicados, por dependencia estatal y municipio de estudio
7.1	Monto de recursos ejercidos para programas sociales en el municipio de Mérida durante el primer semestre de 2016
7.2	Programas sociales identificados en el municipio de Chemax

RESUMEN EJECUTIVO

A lo largo de la investigación realizada para identificar la oferta de programas sociales existentes para los municipios de Mérida, Chemax y Tahdziú, se pudo comprobar que concurren una gran diversidad de programas sociales federales y estatales que, sumados a los municipales, intentan contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de la población, especialmente de la más vulnerable.

Los programas federales y estatales ejercen recursos en los municipios de estudio principalmente de manera directa, mediante la entrega de apoyos por parte de las dependencias hacia los beneficiarios, dejando a los municipios un papel más bien pasivo. De hecho, en los tres casos las autoridades municipales no se enteran de los programas que están operando o dicen hacerlo en su demarcación y desconocen los montos de recursos disponibles y ejercidos.

Durante el primer semestre del año 2016 en Mérida operan 40 programas federales y 119 estatales, con una inversión de $1,362,415,601.31, cifra equivalente a 55% del presupuesto de ingresos del municipio para ese año; en Chemax se identificaron 27 programas federales y 26 estatales con una inversión de $168,211,812.99, que equivale a 103% del presupuesto de ingresos. En Tahdziú operan 27 programas federales y 23 estatales con un total ejercido de $16,495,848.17, que representa 50% de su presupuesto anual. Los montos, sin duda, multiplican los recursos de los municipios para enfrentar las carencias y necesidades de sus comunidades, y se suman a las participaciones y aportaciones federales, que aún son la principal fuente de ingresos de los tres municipios de estudio (aunque en menor medida de Mérida). En esta investigación se documentó también el potencial, como fuente de financiamiento, del Ramo 23, destinado principalmente al fortalecimiento del desarrollo regional y municipal mediante programas y proyectos de infraestructura, recursos que únicamente Mérida está aprovechando.

Otro hallazgo es que los programas sociales disponibles operan sin una adecuada articulación de recursos y competencias entre los tres ámbitos de gobierno, que, de lograrse, podría producir un efecto sinérgico que redundaría en una mayor eficiencia y eficacia en la aplicación de los recursos públicos.

Aprovechar mejor los recursos disponibles también requiere acciones para mejorar capacidades y competencias institucionales en el ámbito municipal, así como de los funcionarios que integran los ayuntamientos.

La oferta de programas sociales disponibles en los órdenes federal y estatal se encuentra publicada en diversos catálogos por dependencia, con diferentes grados de detalle si

comparamos el federal con el estatal, en parte debido a la falta de una normatividad estatal en materia de política de desarrollo social. Homologar información, lograr una normatividad, avanzar en la socialización de la información entre autoridades y beneficiarios son algunos de los retos identificados en este estudio.

1. INTRODUCCIÓN

El presente estudio es el resultado del proyecto "Diagnóstico sobre la oferta de programas gubernamentales de programas sociales disponibles en los municipios de Mérida, Chemax y Tahdziú del estado de Yucatán", elaborado por Participación Ciudadana, A.C., con el apoyo del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS). El objetivo del estudio es identificar la oferta de recursos para gobiernos municipales, provenientes de programas federales y estatales, utilizando como referencia práctica los casos de los gobiernos municipales de Mérida, Chemax y Tahdziú, del estado de Yucatán.

El reporte se divide en siete apartados: el primero presenta algunos antecedentes sobre la evolución de la política social y de los programas sociales en México, así como los esfuerzos efectuados por el gobierno federal en los últimos años para avanzar hacia un verdadero federalismo, que reivindique la figura del municipio como la entidad de gobierno más cercana a la gente, posición que le permitiría una mejor identificación de las necesidades de su población y facilitaría promover una participación ciudadana más activa en la definición del destino, el uso, la aplicación y la evaluación de los recursos públicos.

Este mismo apartado presenta información sobre las condiciones de pobreza y exclusión social en los municipios estudiados. Encontramos una descripción de los principios que contiene la Ley General de Desarrollo Social, que deben servir de guía para el diseño de los programas sociales en México, así como una descripción del Diagnóstico del Avance en Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013, efectuado por el Coneval para Yucatán.

En el segundo apartado se plantea información general sobre los municipios seleccionados y la metodología empleada para la investigación.

El tercero aborda la estructura de la hacienda municipal a partir del análisis de los casos de los tres municipios mencionados, con aspectos como origen de sus ingresos, cómo se conforman sus presupuestos de egresos, qué tanto dependen de los recursos federales para satisfacer las necesidades de su población y la normatividad que aplica a los municipios en materia de presupuesto.

En la cuarta y quinta secciones del reporte se presentan los programas federales y estatales que actualmente designan recursos en los municipios de estudio, los montos otorgados y las dependencias a cargo de la gestión, entre otros aspectos relevantes.

El sexto apartado del documento describe programas y acciones municipales que complementan, con recursos propios, los esfuerzos de los otros órdenes de gobierno

para elevar la calidad de vida de los habitantes de los tres municipios incluidos en este reporte. La información de los programas de municipios rurales, como Chemax y Tahdziú, es claramente insuficiente, como se verá aquí. En el último apartado se presentan las conclusiones y recomendaciones del estudio.

Algunos de los programas o fondos analizados en esta investigación pueden ser un factor clave para reducir las desigualdades en los municipios de nuestro país, pero para ello deben conocerse y gestionarse con el apoyo de los gobiernos municipales. Se espera contribuir con este proyecto a conocer mejor la oferta de programas y fondos disponibles para ayudar a que lleguen a quienes más los necesitan.

2. MARCO TEÓRICO Y CONTEXTUAL

2.1. Antecedentes de la política social en México

Según Moreno, Ortiz y Marrufo (2004), en un primer momento la política social en México, que coincidía con el llamado Estado de bienestar, tuvo como referentes principales los derechos sociales de salud, educación y seguridad social consagrados en la Constitución de 1917, que, sobre todo, se asociaron a las clases trabajadoras; ejemplo de ello es la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en 1943, con una lógica de seguros para proteger a los trabajadores contra algunas de las contingencias laborales.

De acuerdo con Barba (2004), para analizar el proceso de constitución y despliegue de lo social en México deben considerarse cuatro grandes periodos: el comprendido entre 1917 y 1940, que en general se define como la fase de constitución de la política social posrevolucionaria; el que abarca de 1940 a 1982, que corresponde a la articulación de la política social y el modelo de industrialización con sustitución de importaciones (isi); el comprendido entre 1982 y 1988, que se considera como una fase de crisis de la articulación entre la política social y el modelo isi, y el más reciente, que comenzó en 1988 y se interpreta como un cambio en el paradigma de bienestar.

Según este autor, de la revisión del periodo de emergencia del régimen de bienestar mexicano, comprendido entre la promulgación de la Constitución de 1917 y el gobierno del general Lázaro Cárdenas (1934-1940), se concluye que, en esta primera fase, los ejes de la política social fueron la movilización popular, la política educativa y la ampliación de la cobertura de programas de salud; que en los cimientos del régimen de bienestar mexicano no estuvieron presentes ni la intención de desarrollar una plataforma para la ciudadanía social, por medio de la actualización de derechos sociales universales, ni la intención de respetar la legitimidad democrática; que el legado del periodo fue la vocación interventora del Estado en la economía y la sociedad, respaldada con la corporativización vertical de las organizaciones obreras y campesinas, así como una política social de corte clientelar (Barba, 2004).

Barba (2004) señala que en el periodo comprendido entre 1940 y 1982 germinaron las figuras centrales de la política social mexicana; se produjo la articulación del orden sociopolítico autoritario y corporativo con una tentativa de industrialización orientada al mercado interno, por lo que en esa etapa la política social empezó a concebirse como un complemento a la estrategia industrializadora impulsada estatalmente y por ello se reorientó hacia el medio urbano y hacia los grupos sociales que apoyaban el proyecto económico estatal. Continúa el autor señalando que este acoplamiento produjo tanto la exclusión sistemática de los sectores ligados al medio rural como la de los trabajadores

informales urbanos, y benefició principalmente a los trabajadores urbanos formales y organizados, los empleados públicos y las clases medias.

En el sistema de bienestar concebido en este periodo se incorporan, entre otros elementos, programas sociales focalizados, orientados a reasignar recursos a las zonas rurales, poco coordinados entre sí, no permanentes y manipulados con fines políticos (Brechat-Márquez y Sherraden, Levy y Székely y Murai, citados por Barba, 2004).

Problemas como la falta de coordinación siguen presentes en las acciones de desarrollo social. El Coneval (2017) señala que la política social en México se ha enfocado en atender demandas específicas de la población mediante una gran diversidad de intervenciones, pero inconexas entre sí. En su última evaluación de la política social en nuestro país reconoce esa separación como el principal problema de la intervención gubernamental, que ha terminado por fragmentar sus esfuerzos con acciones desvinculadas tanto entre dependencias de gobierno como entre órdenes de gobierno, que, por lo tanto, no logran los resultados esperados.

En el periodo comprendido entre 1982 y 1988, los esfuerzos del gobierno federal se orientaron a la privatización de la empresa pública, la reprivatización de la banca, la reorientación del crecimiento económico y la asignación de recursos fundada en el sector privado, lo cual implicó la subordinación de la política social a la económica. El porcentaje de gasto presupuestal federal ejercido en desarrollo social se redujo considerablemente, al pasar de 16.30 a 11.60% (Moreno *et al.*, 2004).

Entre 1989 y 1994, Barba identifica una recuperación en el gasto educativo, en el de salud y lo laboral. En este periodo destaca la creación del Programa Nacional de Solidaridad, que comenzó el cambio de enfoque de la política social, la cual se desplazó de la seguridad social a la reducción de la pobreza. En las administraciones posteriores, y hasta nuestros días, este enfoque de reducción de la pobreza ha predominado en la política social, aunque cada vez hay un mayor reconocimiento de la necesidad de avanzar hacia un desarrollo social que garantice un acceso efectivo a los derechos y una mayor inclusión social (Coneval, 2017).

2.2 Evolución de los programas sociales

De acuerdo con Jusidman (2014: 54), los programas sociales vigentes en México encuentran su origen en las diferentes concepciones sobre la responsabilidad social del Estado, desarrolladas a lo largo de diferentes momentos de la historia reciente de México. Se trata de programas sociales de distintas generaciones:

- El objetivo de la primera generación de los programas sociales, que se ubica entre 1940 y 1980, era incorporar a los trabajadores de las nuevas industrias a la

seguridad social y a las protecciones laborales en el contexto de la modernización económica del país.

- La segunda generación surgió entre mediados del decenio de los setenta y fines de la década de los ochenta. Se trataba de programas que apuntaban a resarcir el abandono y la explotación del campo y de sus pobladores, y a paliar la desigualdad respecto al desarrollo experimentado en las ciudades. En esta etapa resaltan los programas Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar) y Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol); una de sus características es que incorporan la perspectiva de multiculturalidad y la de género. También resalta que promovieron la participación de las comunidades en los procesos de planeación, ejecución, control, seguimiento y evaluación en ciertos programas y acciones.
- La tercera generación de programas sociales incluye aquellos que se focalizan en los grupos en situación de pobreza o en situaciones de vulnerabilidad. Su origen se remonta a fines del decenio de los noventa con el programa Progresa, que continúa hasta nuestros días con el nombre de Prospera.
- La cuarta generación se caracteriza por una participación del sector privado en la provisión de bienes y servicios, y el retiro del Estado como prestador u operador de los servicios sociales para pasar a convertirse solo en responsable de su financiamiento, como ocurre, por ejemplo, en el Programa de Estancias Infantiles.

De acuerdo con Jusidman (2014: 58), esta evolución refleja el cambio de paradigma en el que la idea de la política social, como el instrumento mediante el cual el Estado cumple sus obligaciones en materia de derechos sociales, redistribuye la riqueza y el ingreso por medio del gasto social e incluye a sectores de la población históricamente excluidos, fue reemplazada por un paradigma de regulación de las familias en situación de pobreza, que descansa en una concepción asistencialista de los servicios sociales vistos como un campo de negocios para las empresas privadas.

Las características de los programas sociales de las generaciones descritas han permanecido hasta la fecha en la mayor parte de los programas vigentes; esto es una muestra de la falta de integralidad de la política social que afecta los esfuerzos por lograr un desarrollo social pleno en nuestro país.

2.3 Descentralización del gasto

Otra medida que ha tomado el Estado para avanzar en la atención de la población más vulnerable del país es la descentralización del gasto (Cámara de Diputados, 2014). Las bases para la administración del ingreso federal compartida con los estados se remontan a la promulgación de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) en 1953, que permitió

la coordinación para el cobro del impuesto sobre ingresos mercantiles. En 1973, las entidades federativas coordinadas renunciaron a recaudar impuestos de manera local, para transferir las más importantes facultades recaudatorias a la federación, para que ésta, a su vez, redistribuyera los ingresos de manera justa y eficaz.

Las reformas a la LCF de 1998 contienen las disposiciones para las transferencias del Ramo 28, Participaciones a Entidades Federativas y Municipios. Este ramo comenzó con la transferencia de 13% de los ingresos federales y, a partir de 1996, representa 20% de la recaudación federal participable. El monto total de transferencias del Ramo 28 creció 8.5%, en el Presupuesto de Egreso de la Federación de 2016, respecto al año anterior.

Hasta antes de 1990, los gobiernos municipales no recibían de la federación recursos para aplicar en obras y acciones sociales, y sus finanzas dependían casi exclusivamente de las participaciones fiscales, ya que sus ingresos propios eran (y aún son en la mayoría de los casos) muy reducidos. Fue hasta 1997 que se incorporó el Capítulo V en la LCF, con el cual se constituyeron las aportaciones federales a entidades federativas y municipios (Ramo 33), que actualmente tienen ocho fondos, dos de los cuales llegan a los municipios: Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Básica (FISM-DF) y Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal (FORTAMUN-DF). El Ramo 33 tuvo un incremento en el PEF 2016 de 25,166.1 millones de pesos por arriba de lo aprobado en 2015.

Al revisar la tendencia del gasto en los presupuestos de egresos de la federación de los últimos años, se confirman las acciones de descentralización emprendidas por el gobierno federal. De 2010 a 2017, el gasto federalizado reporta una tasa media de crecimiento real anual de 3.1%; las participaciones federales, de 4.6%, y las aportaciones federales, de 2.8% (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2015).

2.4 Contexto del estudio

De acuerdo con las cifras contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (pnd 2013: 16), 46.2% de la población nacional vive en condiciones de pobreza y 10.4% se encuentra en pobreza extrema, es decir, sin el ingreso mínimo necesario para tener acceso a una canasta básica alimentaria, además de no poder ejercer tres o más derechos sociales.[1] Las estadísticas del Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social en México (Coneval) indican que la población en pobreza en nuestro país pasó

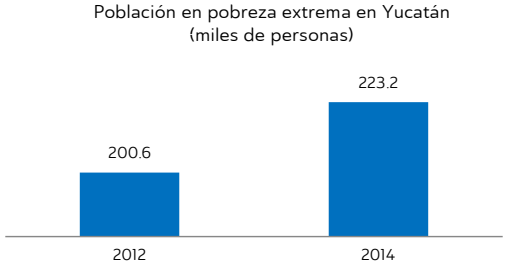
1 De acuerdo con el artículo 6 de la LGDS, son derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación nutritiva y de calidad, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social, y los relativos a la no discriminación.

de 53.3 a 55.3 millones de personas entre 2012 y 2014, si bien la pobreza extrema se redujo de 11.5 a 11.4 millones de personas en ese periodo (Coneval, 2015). También muestran que, en 40% de los municipios de nuestro país, el porcentaje de la población en situación de pobreza es mayor a 75%, principalmente en municipios pequeños, en localidades rurales y con altos porcentajes de población de habla indígena. La desigualdad y la discriminación son una constante.

El presente estudio se realizó en el estado de Yucatán, donde las cifras de pobreza son igualmente preocupantes. De acuerdo con el Coneval (2014a), 45.9% de la población del estado se encuentra en situación de pobreza y 10.7% en pobreza extrema, cifra que se incrementó 11.3%, si analizamos la evolución de este indicador de 2012 a 2014 (véase la gráfica 2.1).

En el Plan Estatal de Desarrollo 2012-2018 (PED, 2013) se detalla que existen 10 municipios de muy alta marginación y 23 de alta marginación, de los 106 municipios que integran el estado de Yucatán. En los 33 municipios más pobres habita 10.6% de la población yucateca. Las regiones sur y oriente del estado presentan los índices más elevados de rezago social, marginación y pobreza. En estas regiones se ubican dos de los municipios de nuestro estudio: Chemax, en el oriente, y Tahdziú, en el sur. Debido a la correlación entre pobreza y población de habla indígena, cabe señalar que cerca de seis de cada 10 habitantes de Yucatán son mayahablantes; aproximadamente, ocho de cada 10 municipios en el estado se consideran municipios indígenas.

Gráfica 2.1. Evolución de la pobreza extrema en Yucatán 2012-2014



Fuente: Elaboración propia con datos del informe Evolución de la pobreza y pobreza extrema nacional y en entidades federativas 2010, 2012 y 2014.

Ante la urgente necesidad de garantizar el acceso a los derechos sociales de los habitantes de nuestro país, especialmente de la población más vulnerable, en las últimas décadas se ha multiplicado la oferta de programas públicos orientados al desarrollo social como una medida para mejorar su ingreso y ayudar a abatir el rezago social.[2] Sin

2 De acuerdo con el Coneval, los programas y las acciones sociales federales de desarrollo social buscan contribuir a la preservación de los derechos sociales y la dimensión de bienestar económico de los ciudadanos (Coneval, 2015b: 4).

embargo, en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 se reconoce que los grados de pobreza en México se han mantenido altos, a pesar de un creciente gasto social y de la implementación de diversas políticas públicas de los tres órdenes de gobierno.

Actualmente coexisten en los municipios diversos programas sociales cuya fuente de financiamiento puede provenir de fondos federales, estatales o municipales, y que se realizan bajo normas de operación heterogéneas, lo cual puede resultar confuso no solo para los ciudadanos que requieren los apoyos, sino también para las autoridades de los gobiernos municipales encargados de gestionarlos. En las reuniones de diversos municipios del país que participaron en el proyecto G-10, creado con la intención de comparar buenas prácticas e información de indicadores clave de las diversas áreas del quehacer municipal,[3] los alcaldes manifestaron en varias ocasiones su preocupación sobre cómo aprovechar mejor los recursos federales y estatales y su acuerdo sobre la importancia de incluir áreas funcionales en los municipios, las cuales estuvieran dedicadas a conocer y gestionar los programas y fuentes de financiamiento disponibles para aplicarlos en sus respectivos municipios. En esas reuniones participaron representantes de ciudades capitales, algunas de ellas consideradas ciudades medias, con una estructura institucional más sólida comparada con lo que se puede encontrar en municipios rurales, donde el desconocimiento es aún mayor.

El funcionamiento de los programas sociales en México y las acciones de desarrollo social que los componen deben basarse en los derechos sociales y la dimensión de bienestar económico establecidos en la Ley General de Desarrollo Social (LGDS). Esta ley se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de enero de 2004, producto de un amplio consenso entre los diversos partidos políticos representados en el Congreso de la Unión, al que se sumaron las voces de académicos, especialistas y representantes de organizaciones sociales. La idea era contar con un marco normativo más preciso que permitiera, por un lado, dar cumplimiento a los preceptos constitucionales en materia de derechos sociales y, por otro, determinar responsabilidades, mecanismos de coordinación, evaluación y seguimiento de la política social en México.

La LGDS establece 10 principios a los que debe sujetarse la política social en nuestro país y que debieran orientar la elaboración de los planes de desarrollo nacional, estatal y municipal en materia de desarrollo social. Los principios contenidos en el artículo 3 de la LGDS son:

- Libertad
- Justicia distributiva
- Solidaridad
- Integralidad

3 El G-10 se creó a instancias del municipio de Mérida con la participación de los municipios de Aguascalientes, Colima, Morelia, León, San Luis Potosí, Querétaro, Monterrey, Culiacán y Chihuahua. Funcionó de 2005 a 2010.

- Participación social
- Sustentabilidad
- Respeto a la diversidad
- Libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y sus comunidades
- Transparencia
- Perspectiva de género

En la presente investigación se prestó especial atención al principio de transparencia, que es determinante para lograr una mejor aplicación de los recursos públicos y facilita la realización de ejercicios de control ciudadano de lo público. En este sentido se presentan importantes avances en el ámbito federal, con carencias en el estatal y municipal.

El artículo 9 de la LGDS establece que:

> Los municipios, los gobiernos de las entidades federativas y el Poder Ejecutivo Federal, en sus respectivos ámbitos, formularán y aplicarán políticas compensatorias y asistenciales, así como oportunidades de desarrollo productivo e ingreso en beneficio de las personas, familias y grupos sociales en situación de vulnerabilidad, destinando los recursos presupuestales necesarios y estableciendo metas cuantificables.

Claramente se establece la corresponsabilidad que debe existir entre los diferentes poderes y ámbitos gubernamentales para mejorar la situación de nuestro país. Es así que en el municipal coexisten programas y acciones sociales federales, estatales y municipales. Sin embargo, en el Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2014 (Coneval, 2015a) se señala que hay una gran dispersión de programas sociales en los tres órdenes de gobierno, así como pudimos corroborar en este informe la falta de coordinación entre instancias normativas, ejecutoras, evaluadoras y financiadoras, lo que constituye una barrera para optimizar los recursos disponibles.

Asimismo, la LGDS señala en su artículo 24 la posibilidad de que los recursos federales asignados se puedan complementar con recursos provenientes de gobiernos estatales y municipales, así como con aportaciones de organismos internacionales y de los sectores social y privado. Esta posibilidad de "hacer crecer" los recursos, desde nuestro punto de vista, se aprovecha de forma insuficiente por parte de los municipios, por desconocimiento de las fuentes disponibles y, en parte, por carecer de la capacidad técnica y de gestión necesaria para tener acceso a ellos.

La LGDS establece, en el artículo 17, la responsabilidad del municipio como el principal ejecutor de las programas de desarrollo social. Las facultades de los municipios en materia de desarrollo social se consideran en el artículo 45 de la misma ley, entre las cuales se encuentran formular y ejecutar el programa municipal de desarrollo social;

coordinar, con el gobierno de su entidad, la ejecución del mismo; establecer mecanismos para incluir la participación social organizada en los programas y acciones de desarrollo social, entre otras.

Algunos otros aspectos que cabe destacar de la LGDS 2004 son (Blanco-Escandón, 2004: 463-464):

- **a.** Establece disposiciones para evitar que los programas y acciones sociales puedan sufrir modificaciones o recortes que pongan en riesgo el cumplimiento de sus objetivos. Específicamente, el artículo 20 señala: "El presupuesto federal destinado al gasto social no podrá ser inferior, en términos reales, al del año anterior". Además garantiza su crecimiento, pues el gasto social debe incrementarse al menos en la misma proporción que crezca el producto interno bruto.
- **b.** Crea el Coneval, con el fin de generar información objetiva sobre la situación de la política social, sobre la medición de la pobreza y la evaluación de los programas y las acciones de desarrollo social.
- **c.** Define zonas de atención en nuestro país y programas que se consideran prioritarios y de interés público.
- **d.** Promueve la participación activa y corresponsable de los beneficiarios y de la sociedad en la planeación, ejecución, evaluación y supervisión de la política social.
- **e.** Impulsa la Contraloría Social como mecanismo de verificación del cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social.
- **f.** Garantiza el derecho a la denuncia popular ante hechos, actos u omisiones que puedan afectar el ejercicio de los derechos establecidos en la ley y demás ordenamientos relacionados con el desarrollo social.

Uno de los logros de la normatividad federal es que ha permitido establecer los contenidos de las reglas de operación de los programas sociales, lo que permite clarificar objetivos, beneficiarios, criterios de asignación de recursos, requisitos, mecanismos de evaluación y seguimiento, y obligaciones en materia de transparencia, entre otros. Lamentablemente, dicha ventaja no se repite en el ámbito estatal y aún menos en el municipal. En el caso de Yucatán, no existe una ley de desarrollo social estatal que nos permita avanzar en estos puntos.[4]

De acuerdo con el Diagnóstico del Avance en Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013 (Coneval, 2013), en Yucatán solo se contaba con la Ley Orgánica de Asistencia Social, (LOAS) que define a la población vulnerable sujeta a la recepción de los servicios de asistencia social, entendida como la prestación de los servicios que

4 En mayo de este año, la diputada local del Partido Acción Nacional (PAN), María Beatriz Zavala Peniche, introdujo en el Congreso del estado una iniciativa de Ley de Desarrollo Social. Hasta noviembre de 2016 no ha sido turnada a comisiones.

ofrece el gobierno del estado a los habitantes para la conservación o recuperación de la salud. Sin embargo, esta normativa no especifica criterios para la asignación de presupuestos a los programas estatales de asistencia o desarrollo social, la difusión de estos programas o su evaluación. Como parte del diagnóstico del Coneval, se calcula el Índice de Monitoreo y Evaluación de las Entidades Federativas. En 2013, Yucatán ocupó el lugar 26 de los 32 estados evaluados, con un valor de 41.7%, cuando el promedio nacional era de 52.5%. Este diagnóstico permite conocer el avance en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación de las políticas públicas y programas de desarrollo social.

Como parte de la evaluación realizada por el Coneval en Yucatán, en 2013, se reportaron los siguientes hallazgos:

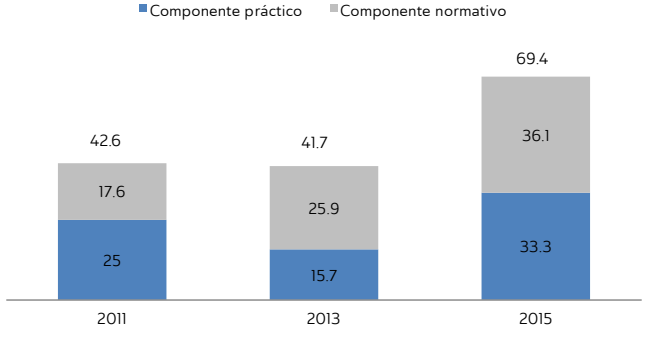
1. En ninguna norma se establecen criterios para la creación de programas de desarrollo social nuevos.
2. En la normativa estatal –Ley del Presupuesto y Contabilidad Gubernamental del Estado de Yucatán (LPCGEY)– se determina la obligatoriedad de publicar el padrón de beneficiarios y se dispone la creación de un padrón único de beneficiarios que, hasta noviembre de 2016, fecha de la publicación del informe, no se había emitido.
3. En la normativa estatal (LPCGEY) se señala que todos los subsidios otorgados en numerario o en especie estarán sujetos a reglas de operación, para lo cual se definen criterios como la población objetivo del programa, la institución responsable de operarlo, los criterios de elegibilidad y la forma de entrega de los apoyos otorgados.
4. En materia de difusión, la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Yucatán (LAIPY) dispone la publicación de servicios que se ofrecen, los trámites, requisitos y formatos, y, en su caso, el monto de los derechos para tener acceso a ellos.
5. En la normativa del estado no se identificaron criterios para la asignación de presupuesto a los programas de desarrollo social.
6. La Constitución Política del Estado de Yucatán estipula que los resultados de la ejecución de los programas y del ejercicio de los recursos públicos serán evaluados por un órgano de evaluación dependiente del Congreso del estado. No obstante, en la práctica no se observó la realización de evaluaciones a programas estatales ni evidencia de estudios, diagnósticos, investigaciones o análisis en materia de desarrollo social coordinados por el gobierno del estado.
7. La LPCGEY determina que los programas presupuestados deberán incluir indicadores de desempeño con sus correspondientes metas anuales y que en sus reglas de operación se especificarán los tipos de indicadores con los cuales se debe dar seguimiento a cada programa.
8. El Código de la Administración Pública de Yucatán (CAPY) dispone el establecimiento de la Secretaría Técnica del Gabinete, Planeación y Evaluación, misma que, en su decreto de creación, establece entre sus objetivos formular las

políticas, normas, criterios y procedimientos con el fin de implementar el Sistema de Seguimiento y Evaluación del Desempeño, que verifique el cumplimiento de los objetivos y las metas trazadas en el Plan Estatal de Desarrollo y los programas sectoriales.

Al comparar los resultados de los Diagnósticos del Avance en Monitoreo y Evaluación en las entidades federativas, realizados en 2011 y 2013, Yucatán presentó una disminución global de 2.1%, pues, si bien se habían tenido avances en el componente normativo (el deber ser), que pasó de 17.6 a 26%, en el componente práctico (la práctica del monitoreo y evaluación) disminuyó de 25 a 15.7 por ciento.

Durante 2015, el Coneval publicó un nuevo diagnóstico por entidad federativa en el que se aprecia una mejoría importante en Yucatán, que avanzó del lugar 26 al 15 en el Índice de Monitoreo y Evaluación nacional. En el componente normativo, entre 2013 y 2015 aumentó 10.2 puntos, derivado de la emisión de documentos que regulan elementos del área responsable de la evaluación, la creación de programas y la evaluación, su publicación y seguimiento. El práctico aumentó 17.6 puntos,[5] derivado de la planeación y realización de evaluaciones, así como del mejoramiento de las fichas de indicadores de resultados y de gestión, como lo muestra la gráfica siguiente (véase la gráfica 2.2).

Gráfica 2.2. Índice de Monitoreo y Evaluación en Yucatán 2011-2015



Fuente: diagnóstico en el Diagnóstico del Avance en Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas, Coneval, 2015b.

En el diagnóstico mencionado se hace énfasis en la necesidad de que Yucatán promulgue una ley de desarrollo social estatal que, además de establecer los principios rectores

5 El análisis del avance en el monitoreo y la evaluación en las entidades federativas se llevó a cabo con base en dos componentes: el deber ser y la implementación. El primero hace referencia al análisis de la normativa emitida por los órdenes de gobierno de las entidades federativas y, el segundo, a la puesta en práctica de dichos componentes (Coneval, 2013: 18).

de desarrollo social y los instrumentos por implementar, también siente las bases para la evaluación de la política y los programas de desarrollo social, así como los elementos que deben contener los padrones de beneficiarios. Lo anterior permitiría avanzar en lo relativo al componente normativo que evalúa el Coneval. En cuanto al componente práctico, si bien se reconocen avances en la publicación de reglas de operación, presupuesto y padrones de beneficiarios, aún no se logra que todos los programas sociales cuenten con estos elementos, tampoco se ha integrado el padrón único de beneficiarios y hay que dar seguimiento a los resultados de las evaluaciones.

El Diagnóstico 2015 del Coneval hace también una evaluación de aspectos relacionados con el acceso a la información de los programas sociales del estado; los resultados fueron que el portal de transparencia del estado no tiene un apartado específico con toda la información agrupada de los programas sociales y que resulta difícil identificar claramente la fecha de actualización de las páginas web, por lo que se complica saber si la información está vigente o no.

Esta información plantea algunos de los retos a mediano y largo plazos para contar con mecanismos de monitoreo y evaluación de programas sociales que podrían retroalimentar la toma de decisiones estatales sobre política social. Los avances logrados en el ámbito federal son un camino a seguir que bien podrían orientar los esfuerzos estatales y municipales.

Para conocer la oferta de programa sociales federales, el Coneval publica regularmente un Inventario de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social, con información general de cada programa o acción de desarrollo social, su vinculación con un derecho social o la dimensión de bienestar económico, los objetivos de los programas y las acciones, su vinculación al Programa Nacional de Desarrollo, datos de cobertura, información presupuestal y acerca de las evaluaciones externas realizadas. El último inventario disponible para consulta es de 2014; para los años 2015 y 2016 se tiene un listado de los programas y acciones federales con reglas de operación, otros subsidios, prestación de servicios públicos y provisión de bienes públicos (modalidad S, U, E y B),[6] con presupuesto original.

Como parte de la información pública obligatoria prevista en el artículo 9 de la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Yucatán, el gobierno del estado publica, en el apartado "Transparencia del portal del Poder Ejecutivo", el Catálogo de Programas de Bienes y Servicios Públicos 2016 (catálogo estatal). Para cada programa se plantea la siguiente información: objetivo, descripción, bienes, servicios

6 De acuerdo con el Coneval, el inventario federal se compone de programas y acciones. Los primeros se identifican con las claves presupuestales S (que tienen reglas de operación) o U (otros programas de subsidios), y las segundas, con las claves presupuestales E (prestación de servicios públicos) o B (provisión de bienes públicos) (Coneval, 2015b: 6).

o subsidios a los que puede tener acceso el interesado, cobertura territorial, población objetivo, requisitos, procedimientos, información de contacto del responsable del programa y de las oficinas que prestan el servicio, información sobre su alineación con el Plan Estatal de Desarrollo (PED) y programa presupuestario. Tanto el listado federal, elaborado por el Coneval, como el catálogo estatal fueron insumos utilizados para la realización de este proyecto.

Otra fuente de consulta fue el Catálogo de Programas Federales para Municipios 2016, elaborado por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (Inafed, 2016).[7] En este documento se reconoce la necesidad de fortalecer un federalismo más articulado y coordinado entre los tres órdenes de gobierno; también se enfatiza que la cercanía de los municipios con la población permite identificar mejor sus necesidades y facilita la práctica de mecanismos de participación ciudadana "para hacerlos partícipes de su desarrollo" (Inafed, 2016: art. 9). Este catálogo contiene las fichas técnicas de los programas que las secretarías y dependencias federales instrumentan en el año, específicamente aquéllos con reglas de operación y en los que el municipio tiene algún tipo de participación. Es una herramienta de consulta útil sobre cómo tener acceso a programas federales que debiera tener mayor difusión. Al referirnos a los programas federales que aplican en los municipios de estudio en 2016, no consideramos necesario describir cada programa, porque la información del catálogo del Inafed está actualizada este año.

En la presente investigación pudimos documentar qué programas y acciones se aplican en los municipios de Mérida, Chemax y Tahdziú, así como el papel que desempeñan las diferentes dependencias en los ámbitos federal, estatal o municipal. Esta información resulta útil para identificar áreas de oportunidad para un mejor aprovechamiento de los recursos públicos disponibles para el desarrollo social.

7 El Inafed es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, que tiene por objeto formular, conducir y evaluar las políticas y acciones de la Administración Pública Federal en materia de federalismo, descentralización y desarrollo municipal.

3. METODOLOGÍA

Para la realización de este diagnóstico se utilizó una metodología basada en las siguientes técnicas:

1. Investigación documental, consistente en la recopilación y el análisis de la información disponible en fuentes públicas, como normas, reglas de operación, convocatorias, portales de las dependencias, catálogos de programas federales y estatales, Presupuesto de Egresos de la Federación, Presupuesto de Egresos del Estado de Yucatán y páginas electrónicas de dependencias públicas de los tres órdenes de gobierno.
2. Solicitudes de acceso a la información pública ante dependencias federales, estatales y municipales.
3. Entrevistas semiestructuradas a funcionarios municipales y a los responsables de los principales programas identificados.

El análisis del presente diagnóstico es el municipal, en el que se identificaron dependencias responsables de la operación de los programas (convocatoria, entrega, supervisión o evaluación), requisitos, reglas de operación, características de los destinatarios, tipo de proyectos que apoyan, articulación entre las distintas dependencias y cualquier otra información relevante relacionada con el acceso a estos fondos y su operación.

Los criterios utilizados para la selección de los municipios fueron:

a. Contar con representatividad de los ámbitos rural y urbano.
b. Tener contactos previos en los municipios que favorecieran conseguir información.
c. Incluir municipios considerados con alto grado de rezago social, según el Informe de Grado de Rezago Social Municipal 2010, publicado por el Coneval (véase la ilustración 3.1).

Adicionalmente, consideramos importante tener al menos un municipio gobernado por autoridades de un partido diferente del que encabeza el gobierno estatal, al considerar que esto pudiera influir en el aprovechamiento de los programas estatales.

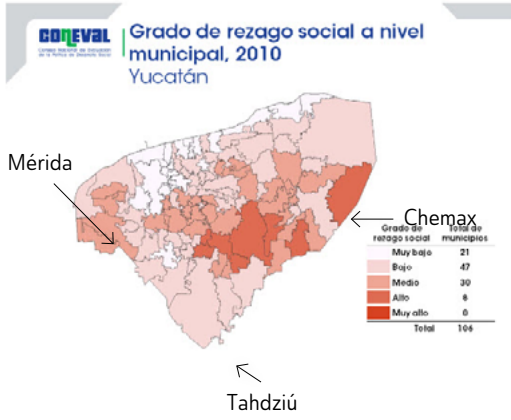
3.1. Datos generales de los municipios seleccionados

El municipio de Mérida cuenta con una población de 892,363 habitantes, de acuerdo con los datos arrojados por la Encuesta Intercensal 2015, elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2015). Concentra 42.5% de la población del

estado.[8] Si bien no está clasificado como un municipio con grados medios o altos de rezago social, sí tiene comunidades semirrurales (27 comisarías y 20 subcomisarías) y colonias marginadas que presentan mayores carencias, donde opera la mayoría de los programas sociales. El alcalde de Mérida es Mauricio Vila Dosal, del Partido Acción Nacional (PAN).

Chemax y Tahdziú corresponden a dos de los ocho municipios considerados con rezago social a "Alto" en el estado de Yucatán, según el Informe de Grado de Rezago Social Municipal 2010, publicado por el Coneval, como se muestra en la ilustración siguiente.

Ilustración 3.1. Mapa de grado de rezago social de los municipios de Yucatán



Fuente: Informe de Grado de Rezago Social Municipal 2010, Coneval.

Chemax tiene una población de 33,490 habitantes, de los cuales 17,328 se encuentran en situación de pobreza;[9] en este municipio, Participación Ciudadana, A.C., ha realizado varios talleres para formación de contralores sociales ciudadanos desde 2010 y se han elaborado ejercicios de contraloría social del Ramo 33. El alcalde es Gaspar Balam Herrera, también del PAN.

Tahdziú posee una población de 2,553 habitantes, 56.5% de los cuales se encuentra en pobreza extrema. También en este municipio, nuestra organización tiene experiencias previas de trabajo de contraloría social con gente de la comunidad, lo que resultó de gran ayuda para la realización del trabajo. Tahdziú concentra la mayor cantidad de población en pobreza y en pobreza extrema del estado de Yucatán. El alcalde es Pedro Yah Sabido, del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

8 Se tiene un diálogo abierto y constructivo entre Participación Ciudadana, A.C., y las autoridades municipales actuales, lo que facilitó el acceso a la información de los programas que manejan; esto es importante para tener un ejemplo bien documentado del tipo de fondos y proyectos que operan en ciudades medias de nuestro país, como Mérida.

9 Fuente: Medición Municipal de la Pobreza, Coneval 2010.

En el cuadro 3.1 podemos observar información de los principales indicadores utilizados por el Coneval en la Medición Municipal de la Pobreza 2010.

Cuadro 3.1. Comparación de indicadores de medición municipal de pobreza

	MÉRIDA			CHEMAX			TAHDZIÚ		
INDICADORES	Porcentaje	Número de Personas	Número promedio de carencias	Porcentaje	Número de Personas	Número promedio de carencias	Porcentaje	Número de Personas	Número promedio de carencias
Pobreza									
Población en situación de pobreza	29.4	263837	2.2	89.1	17328	3.5	91.7	2340	3.4
Población en situación de pobreza extrema	3.3	29574	3.8	50.4	9803	3.9	56.5	1441	3.8
Población vulnerable por carencias sociales	28.5	255706	1.7	10.7	2078	2.8	8.1	206	2.9
Privación social									
Población con al menos una carencia social	57.9	519543	2.0	99.7	19406	3.4	99.7	2546	3.4
Población con al menos tes carencias sociales	14.4	129249	3.6	79.9	15539	3.9	82.2	2098	3.8
Indicadores de carencia social									
Rezago educativo	16.2	145630	2.3	45.1	8776	3.9	45.6	1164	3.8
Acceso a los servicios de salud	20.8	186509	2.6	20.9	4071	4.1	5.8	149	3.8
Acceso a la seguridad social	41.4	371869	2.2	94.5	18390	3.5	97.3	2484	3.4
Calidad y espacios de la vivienda	8.0	72019	3.3	53.4	10398	4.1	49.5	1264	4.1
Acceso a los servicios básicos de la vivienda	10.6	95093	3.2	80.8	15721	3.7	88.9	2268	3.6
Acceso a la alimentación	18.0	161189	3.0	48.7	9473	4.2	52.3	1334	4.1
Bienestar económico									
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	7.6	68278	2.3	58.7	11412	3.6	65.8	1681	3.5
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	38.7	347133	1.7	89.2	17351	3.5	91.8	2343	3.4

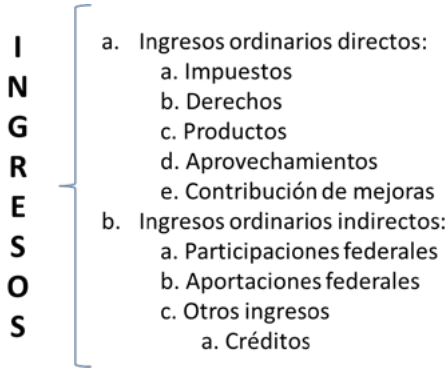
Fuente: elaboración propia con información del documento de Medición Municipal de la Pobreza 2010, Coneval.

4. ESTRUCTURA DE LA HACIENDA MUNICIPAL

De acuerdo con la Ley General de Hacienda para los Municipios del Estado de Yucatán, la hacienda pública municipal se conforma por los ingresos que perciben los municipios en cada ejercicio fiscal. Los que son resultado de la gestión municipal (también denominados recursos propios o directos) se obtienen por concepto de impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, productos y aprovechamientos. Las leyes de ingresos de los diferentes municipios establecen las cuotas, tasas o tarifas de las fuentes de ingresos propias para cada ejercicio fiscal.

A los recursos propios se suma el gasto federalizado, que son los recursos federales que se transfieren a las entidades federativas y municipios, así como los ingresos derivados de financiamientos, también llamados ingresos indirectos. A continuación se presenta una lámina sobre la estructura de los ingresos municipales.

Ilustración 4.1. Estructura de los ingresos municipales



Fuente: elaboración propia.

4.1 Gasto federalizado y su importancia en las finanzas municipales

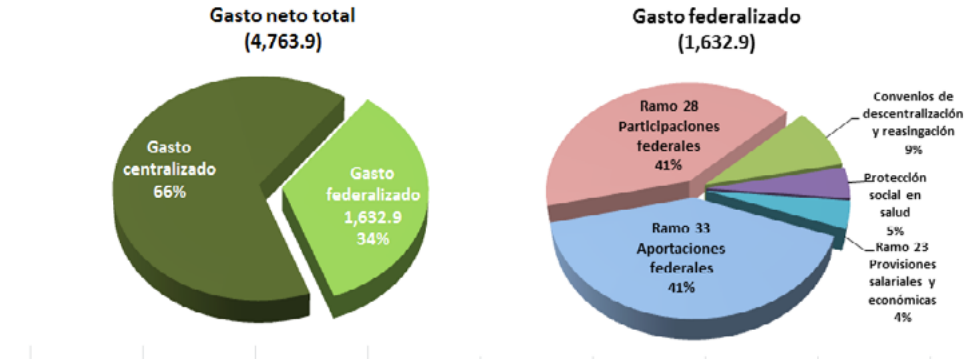
El gasto federalizado o descentralizado se integra por los recursos que el gobierno federal transfiere a los estados y municipios. Está constituido principalmente por el Ramo 28, Participaciones Federales, y el Ramo 33, Aportaciones Federales, los cuales representan 82.4% del gasto federalizado en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2016, de acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP, 2016). De igual manera, forman parte del gasto federalizado el Ramo 23, Provisiones Salariales y Económicas, destinado principalmente al fortalecimiento del desarrollo

regional y municipal mediante programas y proyectos de infraestructura;[10] el rubro Protección en Salud, que se destina a los programas presupuestarios del Seguro Popular, así como a la dignificación, conservación y mantenimiento de la infraestructura y el equipamiento en salud, a cargo de la Comisión Nacional de Protección Social en Salud, y los Convenios de Reasignación y Descentralización, cuyos recursos se destinan a los procesos de descentralización de los servicios de educación, salud y seguridad pública, por mencionar los más importantes.

La Ley de Coordinación Fiscal establece los montos de estos ramos, así como su asignación a los diferentes fondos que los componen, los mecanismos de distribución a gobiernos locales y demás información relativa a su administración.

Gráfica 4.1. Gasto federalizado y su composición en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2016

(miles de millones de pesos, mmdp)



Fuente: elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, con base en información del PEF 2016.

En el PEF 2016, el rubro participaciones federales tuvo un crecimiento real de 8.4%, mientras que las aportaciones federales tuvieron un crecimiento real de 1.3%. El gasto federalizado representa alrededor de 81% de los ingresos de los gobiernos de las entidades federativas y aproximadamente 66% de los ingresos de los gobiernos municipales, de acuerdo con el documento *Finanzas públicas estatales y municipales de México 2009-2012*, editado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2014). En el caso de los municipios rurales, su importancia es aún mayor: llegan a representar más de 90% de sus ingresos, información que se comprobó en esta investigación.

El fin de resaltar el crecimiento que ha tenido el gasto federalizado es que, ante la solicitud de obras y servicios por parte de los habitantes de los municipios, es común que las autoridades les respondan que "no hay dinero". Es cierto que las necesidades son muchas y los recursos limitados, pero, desde 1997, el incremento constante de las participaciones y aportaciones federales debiera tener un resultado mucho mayor en

10 Forma parte del Ramo 23 el fondo de nueva creación, denominado Fondo para el Fortalecimiento de la Infraestructura Estatal y Municipal, al que se asignaron 9 948.7 millones de pesos en el PEF 2016.

las comunidades de nuestro país. Investigar por qué éste no ha ocurrido debiera ser una misión compartida entre autoridades de los tres órdenes de gobierno, cámaras empresariales y colegios de profesionistas, instituciones educativas, organizaciones de la sociedad civil y, en general, los ciudadanos de nuestros municipios. Por ello es importante promover ejercicios de control democrático de lo público y otras formas de participación ciudadana que impulsen la transformación que nuestro país necesita en términos de desarrollo social.

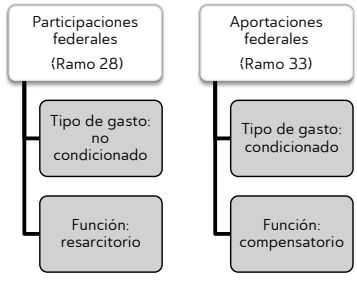
Los montos de los recursos federales se determinan en el PEF, el cual se presenta anualmente a la Cámara de Diputados para su aprobación por el presidente de México, por medio de la SHCP. Este documento concentra la información de las diferentes dependencias y la ajusta a los ingresos proyectados. La Cámara de Diputados también tiene la facultad de realizar la evaluación anual de la cuenta pública mediante la Auditoría Superior de la Federación (ASF).

De acuerdo con el objetivo del gasto, las transferencias pueden clasificarse en condicionadas y no condicionadas. En el caso de las primeras, los recursos vienen "etiquetados", de tal manera que el gasto solo puede utilizarse en el rubro previamente determinado en la Ley de Coordinación Fiscal. Las no condicionadas pueden aplicarse libremente por parte del gobierno receptor.

Algunas transferencias federales tienen una función resarcitoria, esto es, se distribuyen a los gobiernos locales en función del desarrollo de su actividad económica y su eficiencia recaudatoria; otras tienen un fin compensatorio, pues se distribuyen con base en los rezagos socioeconómicos, tamaño de la población, índices de pobreza, necesidades de infraestructura básica, entre otros aspectos.

En el caso de las participaciones federales, su objetivo de gasto es no condicionado y su función es resarcitoria, en tanto que las aportaciones federales tienen un objetivo condicionado y una función compensatoria (véase la ilustración 4.2).

Ilustración 4.2. Características de participaciones y aportaciones federales según el tipo de gasto y su función.



Fuente: elaboración propia con base en la Ley de Coordinación Fiscal.

La dependencia municipal respecto a los recursos federales es muy alta, como hemos visto en este apartado, por lo que deben hacerse esfuerzos para fortalecer la generación de recursos propios por parte de los municipios, sin descuidar el desarrollo de competencias entre los funcionarios municipales para conocer y gestionar los recursos federales y estatales disponibles.

4.2. Marco normativo estatal y municipal en materia de presupuesto

La Constitución Política del Estado de Yucatán establece en el artículo 82, fracción II, que los ayuntamientos deberán enviar su proyecto de Ley de Ingresos a la legislatura local a más tardar el 25 de noviembre de cada año. Estas leyes de ingresos municipales son los ordenamientos jurídicos, con vigencia de un año, propuestos por los ayuntamientos y aprobados por el Poder Legislativo, que incluyen los conceptos bajo los cuales se podrá captar recursos financieros que permitan cubrir los gastos del municipio durante un ejercicio fiscal. Éstos deben aprobarse antes del 15 de diciembre de cada año, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 30, fracción VI, de la Constitución Política del Estado de Yucatán (CPEY, 2016).

La Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán (LGMEY), en el artículo 56, fracción II, establece que "es obligación del Presidente Municipal formular y someter a la aprobación del Cabildo, la iniciativa de Ley de Ingresos y la Ley de Hacienda, el Presupuesto de Egresos, el Bando de Policía y Gobierno, los reglamentos y demás disposiciones de observancia general, así como publicarlos en la Gaceta Municipal" (LGMEY, 2016).

La Ley de Ingresos del municipio de Mérida para 2016 fue aprobada por el Congreso del estado el 11 de diciembre de 2015; las correspondientes a los municipios de Chemax y Tahdziú se aprobaron en el pleno el 8 de diciembre del mismo año.

Por lo que corresponde a los presupuestos de egresos, deben ser aprobados por los cabildos a más tardar el 15 de diciembre, con base en los ingresos disponibles y de conformidad con el Programa Operativo Anual y el Plan Municipal de Desarrollo. En el cuadro 4.1 se plantea el marco normativo del estado de Yucatán en materia de planeación y presupuesto.

Cuadro 4.1. Normatividad estatal en materia de planeación y presupuesto

Artículos 29 y 30, fracción V, 38, 55, fracción II, y 60 de la Constitución Política del Estado de Yucatán
Artículo 14, fracciones VII y IX, del Código de la Administración Pública de Yucatán
Artículo 18 de la Ley de Gobierno del Poder Legislativo del Estado de Yucatán
Artículos 117 y 118 del Reglamento de la Ley de Gobierno del Poder Legislativo del Estado de Yucatán
Ley General de Hacienda para los Municipios del Estado de Yucatán

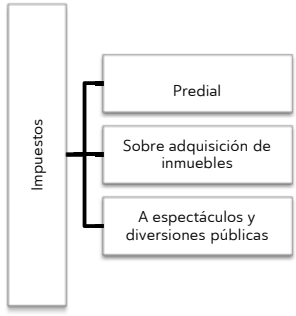
Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán
Leyes de Ingreso Municipales del Estado de Yucatán
Código Fiscal del Estado de Yucatán
Código Fiscal de la Federación
Ley del Presupuesto y Contabilidad Gubernamental del Estado de Yucatán

4.3. Conceptos de ingresos municipales propios

Para entender mejor los diferentes conceptos de ingresos propios para los municipios de Yucatán, establecidos en la Ley General de Hacienda para los Municipios del Estado de Yucatán, se presenta a continuación un breve resumen.

- Impuestos. Son las contribuciones establecidas en la ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en situación jurídica o de hecho previstas por la misma, y que sean distintas a los Derechos y Contribuciones de Mejoras (véase la ilustración 4.3).

Ilustración 4.3. Impuestos municipales en el estado de Yucatán



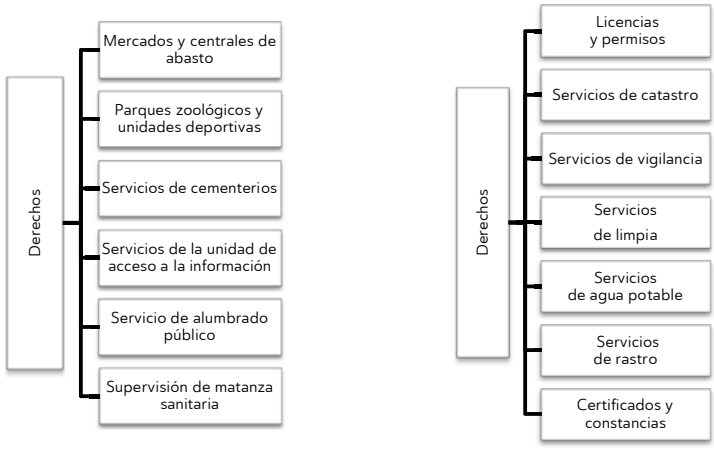
Fuente: elaboración propia con información de la Ley General de Hacienda para los Municipios del Estado de Yucatán.

El impuesto predial es el principal de los impuestos municipales y se aplica a la propiedad, el usufructo o la posesión del suelo y de las construcciones adheridas al mismo que se encuentren dentro del territorio del municipio que corresponda. Las autoridades de la tesorería municipal determinan el monto del impuesto a pagar, de conformidad con lo establecido por las leyes de ingresos respectivas. En la mayoría de los casos, los valores catastrales de los predios están por debajo del valor real a precios de mercado, lo que afecta los ingresos propios municipales; aunado a ello, hay una baja capacidad de recaudación de las autoridades municipales. Un estudio del INEGI indica que solo 900 municipios, de los 2,454 existentes, tienen una tasa de recaudación mayor a 60% del potencial (INEGI, 2013).

- Derechos. Son las contribuciones establecidas en la ley como contraprestación por los servicios que otorga el ayuntamiento en sus funciones de derecho público, así como el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público del patrimonio municipal (LHMEY).

Los derechos que son sujetos de cobro, de acuerdo con la Ley General de Hacienda de los Municipios del Estado de Yucatán, se presentan en la ilustración 4.4.

Ilustración 4.4. Derechos municipales en el estado de Yucatán



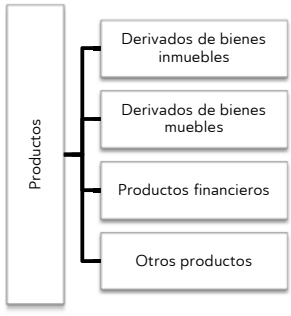
Fuente: elaboración propia con información de la Ley General de Hacienda para los Municipios del Estado de Yucatán.

- Contribuciones de mejoras. De acuerdo con el artículo 121 de la Ley General de Hacienda para los Municipios del Estado de Yucatán, será objeto de esta contribución el beneficio diferencial que perciban los sujetos, en bienes inmuebles de su propiedad, derivado de la realización de una obra pública que lleve a cabo la autoridad municipal.
- Productos. Los municipios percibirán productos derivados de sus bienes muebles, inmuebles o por productos financieros (véase la ilustración 4.5).

En lo que se refiere a bienes inmuebles, los productos pueden ser por arrendamiento o enajenación, por arrendamiento temporal o concesión de locales ubicados en bienes de dominio público, como mercados, plazas, jardines, unidades deportivas y otros bienes destinados a un servicio público, y por concesión del uso del piso en la vía pública. Por sus bienes muebles podrán percibir productos por concepto de enajenación.

En cuanto a los productos financieros, éstos se pueden derivar de las inversiones financieras que realice el municipio transitoriamente con motivo de la percepción de ingresos extraordinarios o periodos de alta recaudación.

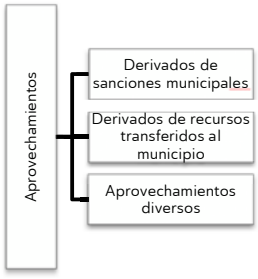
Ilustración 4.5. Productos municipales en el estado de Yucatán



Fuente: elaboración propia con información de la Ley General de Hacienda para los Municipios del Estado de Yucatán.

Por concepto de aprovechamientos, los municipios podrán percibir recursos derivados por sanciones municipales, que a su vez se clasifican en infracciones por faltas administrativas, infracciones por faltas de carácter fiscal y sanciones por falta de pago oportuno de créditos fiscales. También de los aprovechamientos derivados de recursos transferidos al municipio (herencias, cesiones, legados, donaciones, adjudicaciones judiciales, subsidios de otro orden de gobierno, derechos por el otorgamiento de la concesión y por el uso o goce de la zona federal marítimo-terrestre, entre otros), además de los aprovechamientos derivados de otros conceptos no contemplados en los anteriores (véase la ilustración 4.6).

Ilustración 4.6. Aprovechamientos municipales en el estado de Yucatán



Fuente: elaboración propia con información de la Ley General de Hacienda para los Municipios del Estado de Yucatán.

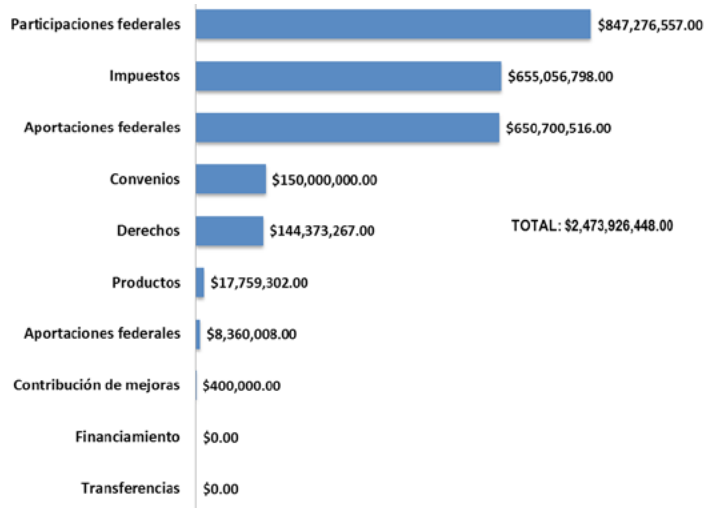
La capacidad de recaudación varía mucho en los municipios de estudio, como se podrá observar al revisar la estructura del presupuesto de cada uno de ellos.

4.4. Estructura del presupuesto de ingresos y egresos del municipio de Mérida

Para conocer la estructura presupuestal de los municipios de estudio se realizaron consultas en portales electrónicos y se entregaron solicitudes de acceso a la información. Las diferencias en la presentación de los datos entre municipios obedecen al grado de desglose de la información recibida.

La Ley de Ingresos del municipio de Mérida contempla un ingreso total de $2,473,926,448 (véase la gráfica 4.2). Si sumamos los conceptos de participaciones federales, aportaciones federales y convenios con la federación, veremos que representan 66.6% del presupuesto total para el año 2016. Cabe mencionar, que durante la entrevista efectuada a la subdirectora de Ingresos del municipio, comentó que consideraban a las participaciones federales como parte de los ingresos propios. Esta confusión aparentemente se debe a que, al ser recursos no condicionados, se vuelven de libre disposición para el municipio.

Gráfica 4.2. Presupuesto de Ingresos del municipio de Mérida 2016

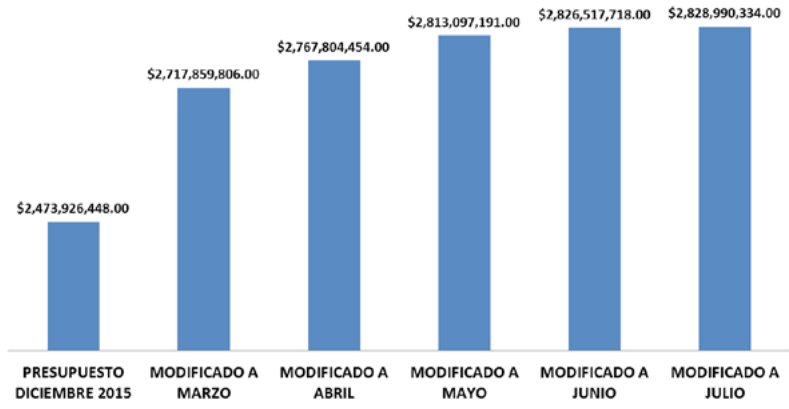


Fuente: elaboración propia con información de la Ley de Ingresos del municipio de Mérida, 2016.

En relación con los recursos propios, destaca por su monto el rubro de impuestos. En este caso, el impuesto predial que se espera recaudar asciende a $315,256,243, que representa 48% del total de impuestos presupuestados; el otro impuesto que, desde su creación, ha venido a fortalecer las finanzas del municipio de Mérida es sobre adquisición de inmuebles, presupuestado en $316,853,068 y que representa otro 48%. La capacidad de recaudación que obtiene Mérida no la tienen los otros municipios de estudio, por ello su captación de recursos propios es tan limitada, como podremos observar al analizar sus presupuestos.

A lo largo del ejercicio fiscal, el presupuesto original va sufriendo modificaciones que, en el caso de Mérida, se han debido principalmente a la ministración de intereses generados por el Fondo para la Fortalecimiento de la Infraestructura Estatal y Municipal (Fortalece), perteneciente al Ramo 23. En la gráfica 4.3 se muestran las modificaciones que ha sufrido el presupuesto hasta el mes de julio de 2016.

Gráfica 4.3. Modificaciones al Presupuesto de Ingresos 2016 en el municipio de Mérida

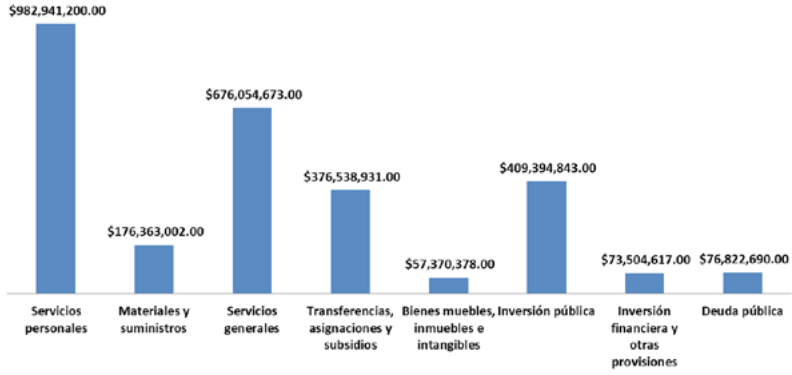


Fuente: elaboración propia con información de las actas de las sesiones del Cabildo de Mérida, en el que se aprobaron las modificaciones.

Es común que, durante ejercicios de contraloría social, se utilice como punto de referencia el presupuesto original, no obstante es fundamental utilizar el presupuesto modificado.

En cuanto al presupuesto de egresos, se consultó en este estudio el último disponible, correspondiente al corte del 31 de julio y que ya incluye modificaciones presupuestales (véase la gráfica 4.4). Al analizar la composición por capítulo de gasto, podemos ver que el Capítulo 1000 (servicios personales) representa 35% del total. El Capítulo 1000 agrupa las remuneraciones del personal al servicio de los entes públicos, como sueldos, salarios, dietas, honorarios asimilables al salario, prestaciones y gastos de seguridad social, obligaciones laborales y otras prestaciones derivadas de una relación laboral, las cuales pueden ser de carácter permanente o transitorio.

Gráfica 4.4. Presupuesto de Egresos por capítulo de gasto del municipio de Mérida, al 31de julio 2016.

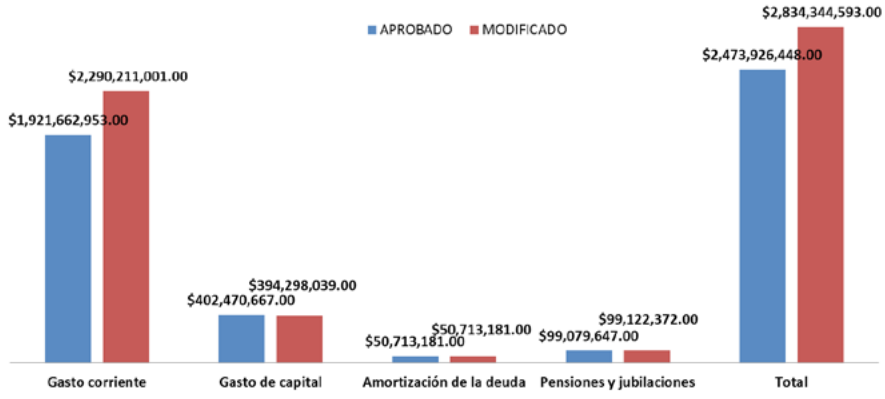


Fuente: elaboración propia con información de la Tesorería Municipal del municipio de Mérida.

Si analizamos el presupuesto de egresos por clasificación económica que corresponde al tipo de gasto, podemos ver que el gasto corriente representa 78% del presupuesto original y 81% del presupuesto modificado (véase la gráfica 4.5). Este tipo de clasificación relaciona las transacciones públicas que generan gastos con los grandes agregados de la clasificación económica, presentándolos como corriente, de capital, amortización de la deuda, disminución de pasivos y pensiones y jubilaciones. La deuda de este municipio es baja y no representa una carga para las finanzas municipales.

A partir de la publicación, el 31 de diciembre de 2008 en el *Diario Oficial de la Federación*, de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), se ha avanzado en la armonización de la emisión de información financiera de los entes públicos. Sin embargo, en el ámbito municipal, el avance ha sido desigual. En el caso de municipios como Mérida, que tienen buena capacidad técnica y de gestión en el área de finanzas y tesorería, la información es completa y cumple con los criterios de clasificación establecidos en la ley.

Gráfica 4.5. Presupuesto de Egresos por tipo de gasto del municipio de Mérida 2016 (clasificación económica)



Fuente: elaboración propia con información de la Tesorería Municipal del municipio de Mérida.

Toda la información del municipio de Mérida relativa al presupuesto y a su ejercicio está actualizada y se encuentra disponible en su portal electrónico. Cumple con la información obligatoria en esta materia, establecida en el artículo 9, fracción VIII, de la LAIPEMY, que establece que los sujetos obligados deben publicar el monto del presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución.

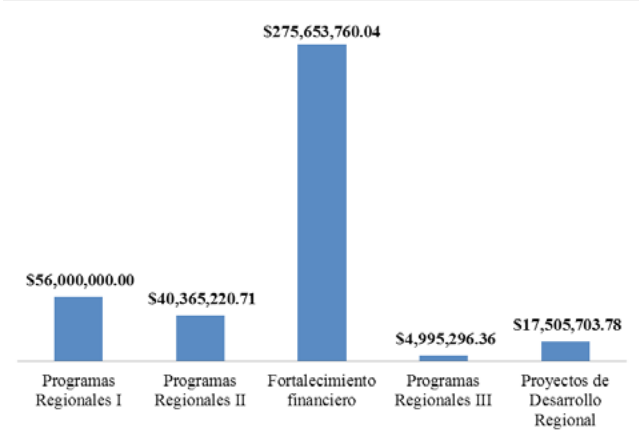
Por otro lado, el municipio de Mérida presupuestó ingresos por convenios por un monto de 150 millones de pesos. Al 31 de octubre, el municipio había firmado convenios por un monto de $442,615,200.57. Cerca de 98% de los recursos que se recibirán este año por medio de convenios provienen del ámbito federal. El desglose de los convenios, indicando la dependencia que entrega el recurso y la que lo ejerce en el municipio, se

aprecia en la cuadro 4.2. Como puede observarse, el monto que se recibirá del Ramo 23, dividido en varios convenios, representa 89% del total (véase la gráfica 4.6). Esta fuente de recursos no está siendo aprovechada por los otros municipios de nuestro estudio, como se desprende del análisis de sus presupuestos, además de que representa un área de oportunidad.

Dentro del PEF de cada año se incluye este ramo, considerado un instrumento de política presupuestaria para atender las obligaciones del gobierno federal, cuyas asignaciones no corresponden al gasto directo de las secretarías o sus entidades. Para 2016, el gobierno federal destinó 54,613 millones de pesos a este ramo para entidades federativas y municipios, a los siguientes fondos: Fondo de Apoyo a Migrantes, Fondo de Apoyo en Infraestructura y Productividad, Fondo de Capitalidad, Fondo de Cultura, Fondo de Infraestructura Deportiva, Fondo de Pavimentación, Espacios Deportivos, Alumbrado Público y Rehabilitación de Infraestructura Educativa para Municipios y Demarcaciones Territoriales, Fondo para Fronteras, Fondo para la Accesibilidad para las Personas con Discapacidad, Fondo Regional, Fondo Sur-Sureste, Fondos Metropolitanos y Proyectos de Desarrollo Regional.

Para tener acceso a estos fondos, los municipios deben presentar proyectos de acuerdo con sus necesidades y estar atentos a los plazos de las diferentes convocatorias para entregarlos y darles seguimiento en la Cámara de Diputados. El coordinador de administración del municipio de Mérida expresó, durante una entrevista, que no les han pedido algún pago o "moche" a cambio de la autorización de los proyectos presentados para obtener recursos de este ramo.

Gráfica 4.6. Recursos por convenios firmados por el municipio de Mérida (Ramo 23)



Fuente: elaboración propia con información proporcionada por la Coordinación de Administración, 2016.

Cuadro 4.2. Convenios aprobados para el municipio de Mérida al 31 de octubre de 2016

Nombre del programa	Importe aprobado	Dependencia que otorga el recurso	Dependencia municipal que lo opera
Convenios federales (no incluye Ramo 33)			
Fondo para el Fortalecimiento de la Infraestructura Estatal y Municipal (Fortalece) Ramo 23	4,945,000.00	SHCP PEF 2016	Dirección de Obras Públicas
Mejoramiento de la Oferta Cultural en Mérida	4,500,000.00	Sedeculta	Dirección de Cultura
Videomapping de la catedral de Mérida en el Centro Histórico	3,000,000.00	Sedeculta	Dirección de Cultura
Derechos indígenas 2016	199,573.00	CDI	Instituto de la Mujer
Programa de Fortalecimiento para la Seguridad (Fortaseg, antes Subsemun)	15,547,641.00	Sistema Nacional de Seguridad Pública	Policía Municipal de Mérida (el municipio aporta $3,886.910.15 adicionales, como parte complementaria)
Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género	200,000.00	Inmujeres	Instituto de la Mujer
Programa de Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad y Catastro	6,000,000.00	Sedatu	Dirección de Catastro (el municipio aporta cuatro millones adicionales)
Asignación de subsidios para la prestación de servicios de refugio para mujeres, sus hijas e hijos, que viven violencia extrema y, en su caso, sus centros de atención externa	3,025,904.00	SALUD, Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva	Instituto de la Mujer
Programas Regionales 2016/Ramo 23	56,000,000.00	SHCP PEF 2016	Dirección de Obras Públicas
Programa Fondo Nacional Emprendedor	992,600.00	SE/Inadem	Dirección de Turismo y Promoción Económica (el municipio aporta $446,000.00 adicionales)
VI Festival Yucatán Escénica 2016	147,200.00	Sedeculta	Dirección de Cultura
Programas Regionales II 2016/ Ramo 23	40,365,220.71	SHCP PEF 2016	Dirección de Obras Públicas
Fortalecimiento Financiero/Ramo 23	275,653,760.04	SHCP PEF 2016	Dirección de Obras Públicas
Programa Fondo Nacional Emprendedor	1,000,000.00	SE	Dirección de Tecnologías de Información (el municipio aporta $428,572.00 adicionales)
Programa Fondo Nacional Emprendedor	300,000.00	SE	Dirección de Turismo y Promoción Económica (el municipio aporta $300,000.00 adicionales)
Programas Regionales III/Ramo 23	4,995,296.36	SHCP PEF 2016	Dirección de Obras Públicas

Nombre del programa	Importe aprobado	Dependencia que otorga el recurso	Dependencia municipal que lo opera
Proyectos de Desarrollo Regional/ Ramo 23	17,505,703.78	SHCP PEF 2016	Dirección de Obras Públicas
INAH	193,497.00	INAH	Coordinación de Administración
Total convenios federales	434,571,395.49		
Convenios estatales			
Convenio proyecto Obras Complementarias para el Mejoramiento de la Imagen Urbana del Centro Histórico de Mérida	8,043,805.08	Secretaría de Administración y Finanzas	Dirección de Obras Públicas
Total convenios estatales	8,043,805.08		
Total convenios federales y estatales	442,615,200.57		

Fuente: elaboración propia con información otorgada por el coordinador de administración del municipio de Mérida.

El municipio de Mérida ha logrado aprovechar fondos disponibles federales que complementan los esfuerzos municipales para atender sus necesidades. A este resultado ha contribuido la existencia de la Unidad de Proyectos Estratégicos, la cual depende de la Coordinación de Administración y tiene a su cargo todo el proceso, desde la identificación de las fuentes de recursos disponibles federales o estatales, la elaboración de los proyectos en coordinación con las diferentes dependencias municipales hasta la gestión correspondiente con las dependencias federales, estatales y la Cámara de Diputados para obtener los recursos adicionales etiquetados en el PEF. Se considera que esta unidad, integrada por ocho personas, constituye una buena práctica que debiera replicarse en otros municipios para incrementar las posibilidades de contar con recursos adicionales.

Algo que puede ocurrir tanto con recursos de programas como de otras fuentes de recursos federales, como el Ramo 23, es que estén sujetos a la firma de convenios y al cumplimiento de requisitos por parte de los gobiernos municipales o estatales. Si no se cumple alguno de los puntos, el dinero, aunque aparezca disponible, no se podrá ejercer. Es frecuente, por ejemplo, que recursos que requieren complementarse con una parte estatal o municipal se pierdan por no cubrir este aspecto. El dinero entonces se puede destinar a otra entidad. Sería muy conveniente que el gobierno federal, por medio de las diferentes dependencias que manejan estos recursos, pudiera publicar qué recursos han tenido este problema, para consulta de toda la ciudadanía. Esto podría ayudar a ejercer mayor presión ciudadana sobre los gobiernos para conocer las causas de la pérdida de estas oportunidades y con ello mejoraría el proceso de rendición de cuentas.

4.5 Estructura del presupuesto de ingresos y egresos del municipio de Chemax

La Ley de Ingresos del municipio de Chemax fue publicada en el *Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán* el 23 de diciembre de 2015 y contempla un ingreso total por $163,440,000.00 para 2016; el desglose puede verse en la gráfica 4.7.

Gráfica 4.7. Presupuesto de Ingresos del municipio de Chemax, 2016

Fuente: elaboración propia con información del *Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán*, diciembre de 2015.

Como puede apreciarse, los ingresos por concepto de aportaciones, participaciones y convenios representan 99.5% del total de los ingresos de Chemax. La dependencia respecto a los recursos federales es muy elevada. A diferencia de Mérida, en recursos propios su mayor fuente de ingresos proviene del concepto de derechos, que significan 64.5% del total. En relación con los impuestos, por concepto de predial esperan captar $160,000.00 que representa 69.5% de este concepto.

Al igual que en el caso de Mérida, la primera fuente de información consultada para conocer el presupuesto de egresos y el avance en su ejercicio fue la página web del municipio, pero se encontró que ésta no existe. Para cubrir la información que exige la LAIPEMY, utilizan el portal del Instituto Estatal de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del estado de Yucatán (INAIP). Sin embargo, la información del cumplimiento del artículo 9, fracción VIII, no se localizó en el portal, donde el dato para 2016 se reporta como "inexistente" (véase la ilustración 4.7).

Por lo anterior, se procedió a la solicitud de acceso a la información, la cual se presentó físicamente en la Unidad de Acceso a la Información Municipal, puesto que el municipio carece de portal electrónico y, en convenio con el INAIP, se permite usar su sistema para hacer solicitudes.[11]

Ilustración 4.7. Imagen del portal del INAIP sobre información obligatoria de Chemax

Fuente: portal del INAIP del estado de Yucatán.

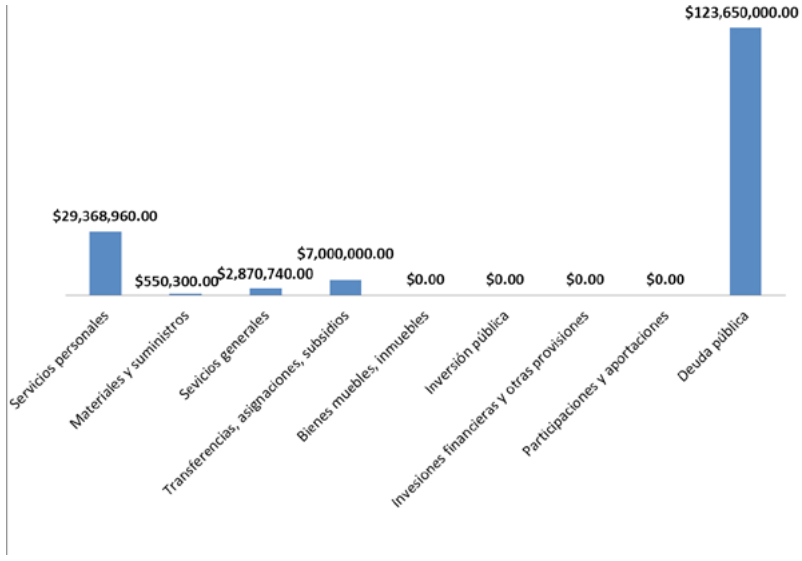
La información fue turnada al asesor contable externo, pues el tesorero municipal reconoció que era aquél quien "manejaba" esa información[12] No se cumplió con el plazo de 10 días establecido por la ley respectiva para responder a la solicitud, pero, finalmente, se proporcionó parte de la información. No se proporcionó el presupuesto de egresos por tipo de gasto ni el desglose de los convenios. En la gráfica 4.8 se puede apreciar el presupuesto de egresos por objeto de gasto.

En este municipio, el Capítulo 1000 de servicios personales representa 17.9%, pero lo que más llama la atención y representa un dato alarmante es que la deuda pública concentra 75.6% del total del presupuesto de egresos. Con este grado de deuda no es posible incrementar el gasto social en inversión para obras ni en servicios que disminuyan la pobreza del municipio de Chemax, debido a que la mayor parte de los recursos del municipio se utilizan para el pago de la deuda.

11 Esta situación debe cambiar a raíz de la nueva legislación federal en materia de transparencia.

12 Tanto en Tahdziú como en Chemax llamó la atención que son los asesores contables externos quienes realmente conocen la contabilidad del municipio.

Gráfica 4.8. Presupuesto de Egresos por objeto de gasto, Chemax 2016

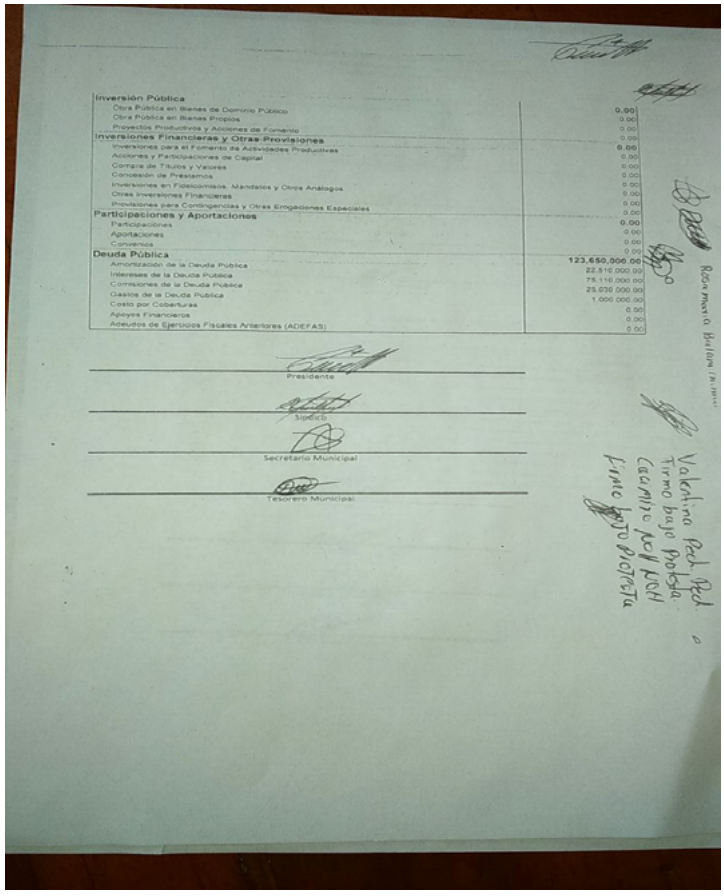


Fuente: elaboración propia con información del Presupuesto de Egresos de Chemax para el ejercicio fiscal 2016.

Al analizar el desglose de la deuda, se puede apreciar que la mayor parte del recurso para este rubro se destina al pago de intereses. Al pedir más información al asesor contable sobre la deuda reportada en las actas de sesión de cabildo proporcionadas por el municipio, donde aparece el presupuesto de egresos de 2016, nos comentó que seguramente se trataba de un error, porque el municipio de Chemax no tiene deuda. Llama la atención que nadie se hubiera percatado del error, pues pasó por la revisión del asesor contable, del tesorero, del alcalde y del cabildo. El acta con las firmas de los integrantes del cabildo, que aceptaban en el presupuesto de egresos una deuda equivalente a 75.6% del total, demuestra el descuido en el manejo de la información financiera por parte de los funcionarios municipales, de ahí que los ejercicios de contraloría social ciudadana sean relevantes para mejorar la gestión municipal (véase la ilustración 4.8).

Al hacer la corrección, el asesor confirmó que en realidad no tienen deuda y que los conceptos se habían "corrido". Sin embargo, el nuevo desglose que envió no cuadra con el presupuesto de ingresos, por lo que no se incluyó en este apartado al no ser un dato oficial avalado por el cabildo.

Ilustración 4.8. Acta del cabildo del municipio de Chemax con información del Presupuesto de Egresos por capítulo de gasto



Inversión Pública	
Obra Pública en Bienes de Dominio Público	0.00
Obra Pública en Bienes Propios	0.00
Proyectos Productivos y Acciones de Fomento	0.00
Inversiones Financieras y Otras Provisiones	0.00
Inversiones para el Fomento de Actividades Productivas	0.00
Acciones y Participaciones de Capital	0.00
Compra de Títulos y Valores	0.00
Concesión de Préstamos	0.00
Inversiones en Fideicomisos, Mandatos y Otros Análogos	0.00
Otras Inversiones Financieras	0.00
Provisiones para Contingencias y Otras Erogaciones Especiales	0.00
Participaciones y Aportaciones	0.00
Participaciones	0.00
Aportaciones	0.00
Convenios	0.00
Deuda Pública	123,650,000.00
Amortización de la Deuda Pública	22,510,000.00
Intereses de la Deuda Pública	75,110,000.00
Comisiones de la Deuda Pública	25,030,000.00
Gastos de la Deuda Pública	1,000,000.00
Costo por Coberturas	0.00
Apoyos Financieros	0.00
Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS)	0.00

Presidente

Síndico

Secretario Municipal

Tesorero Municipal

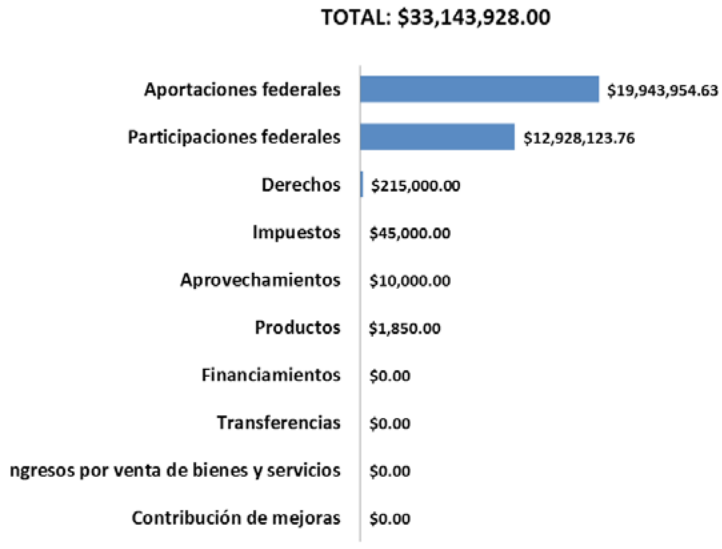
Fuente: acta de sesión del cabildo del municipio de Chemax.

En el caso de Chemax, no solo preocupa la dependencia en un asesor contable externo para el registro de la información relacionada con las finanzas municipales, sino la baja calidad que presenta su trabajo y la nula supervisión por parte de los funcionarios municipales. En tanto prevalezcan en las contrataciones de empleados municipales y, en general, en la asignación de cargos públicos los amiguismos, compadrazgos y compromisos partidistas, no se puede asegurar que se cubran los perfiles requeridos para los puestos. En Chemax, como en muchos municipios de nuestro país, hay una nueva generación de jóvenes que al terminar sus estudios medio superior y superior emigran a las ciudades al no encontrar oportunidades de empleo locales. Ésta es una oportunidad que debería aprovecharse para elevar el grado de competencia de los funcionarios municipales.

4.6. Estructura del presupuesto de ingresos y egresos del municipio de Tahdziú

La Ley de Ingresos del municipio de Tahdziú aparece, al igual que la de Chemax, en el *Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán*, con fecha 23 de diciembre de 2015; contempla un ingreso total por $33,143,928.39; el desglose puede verse en la siguiente gráfica.

Gráfica 4.9. Presupuesto de Ingresos del municipio de Tahdziú, 2016

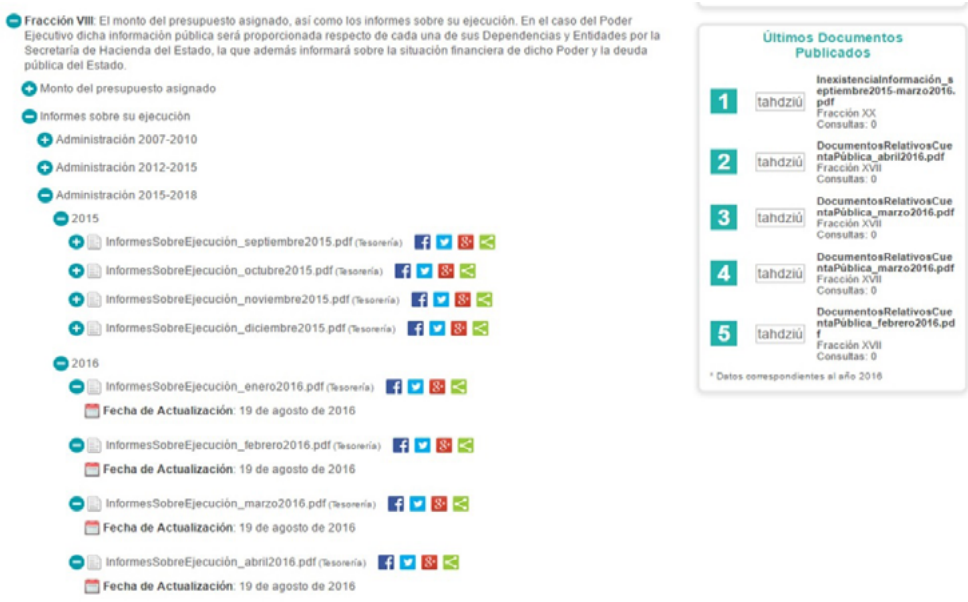


Fuente: elaboración propia con información del *Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán*, 23 de diciembre de 2015.

Tahdziú es el municipio rural más pobre del estado de Yucatán y también es altamente dependiente de los recursos federales. En este caso, las participaciones y aportaciones federales representan 99.2% del total de los ingresos presupuestados. A diferencia de Mérida y Chemax, en Tahdziú no fueron presupuestados ingresos por convenios, fuente que deberían explorar para mejorar sus finanzas.

El procedimiento para obtener la información del presupuesto de egresos fue similar al de Chemax. El municipio de Tahdziú no cuenta con página electrónica donde publique la información obligatoria en materia de transparencia; como esta opción la suple el portal del INAIP, la consulta de la información deriva del artículo 9, fracción VIII. El resultado fue que era "inexistente" (véase la ilustración 4.9). La información solicitada a los tres municipios de estudio fue idéntica, las diferencias en las gráficas se deben a que no todos la proporcionaron según se pidió.

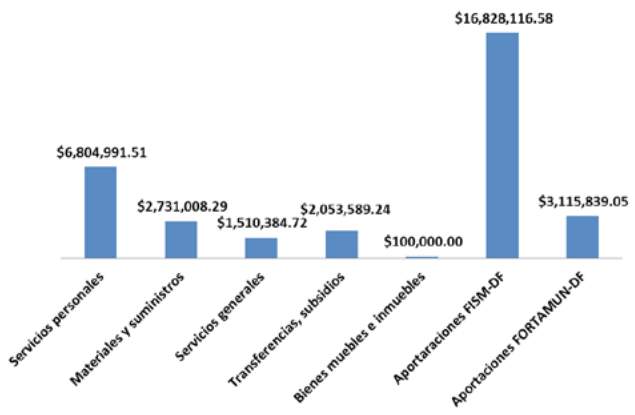
Ilustración 4.9. Imagen del portal del INAIP sobre información obligatoria de Tahdziú



Fuente: portal del INAIP del estado de Yucatán.

En este municipio, la Unidad de Acceso a la Información Municipal dispone de un correo electrónico al que se puede enviar las solicitudes de información. Después de haber enviado las peticiones y no obtener respuesta, se habló directamente con el alcalde, quien nos refirió con el asesor contable externo (como en el caso de Chemax). Logramos obtener la información dos semanas después del plazo marcado por la ley. En la gráfica 4.10 se puede apreciar el presupuesto de egresos por objeto de gasto.

Gráfica 4.10. Presupuesto de Egresos por objeto de gasto, Tahdziú 2016

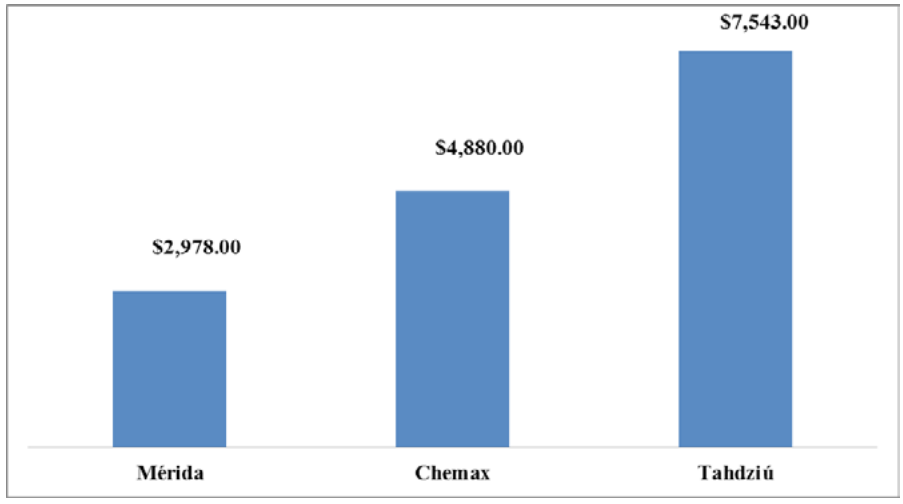


Fuente: elaboración propia con información del Presupuesto de Egresos de Tahdziú para el ejercicio fiscal 2016.

En este municipio, el Capítulo 1000 de servicios personales representa 20.5%; el rubro mayor son las aportaciones federales (Mérida no registra este dato en su presupuesto por objeto de gasto).

Si bien el presupuesto es el menor de los tres municipios de estudio, es importante analizar las cifras en función del tamaño del municipio y del número de habitantes. Al calcular el gasto municipal por habitante, que se obtiene al dividir el monto total de egresos entre el número de habitantes del municipio, vemos que Tahdziú es el municipio que tiene un gasto mayor (véase la gráfica 4.11).

Gráfica 4.11. Gasto municipal por habitante en los municipios de estudio



Fuente: elaboración propia con información de los presupuestos de egresos 2016.

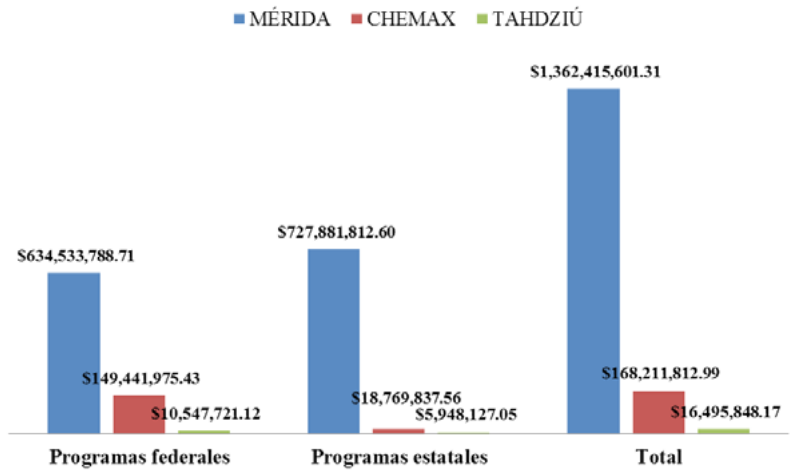
A pesar de que Tahdziú tiene el mayor gasto per cápita, esto no se traduce en mejores condiciones de vida para su población; al contrario, como muestran las estadísticas del INEGI presentadas anteriormente, es el municipio más pobre del estado de Yucatán. Esta incongruencia requiere un análisis más profundo a fin de determinar las causas, entre las que podría estar que el grado de rezago es tan alto que los recursos no logran reducirlo, pero también podría explicarse por una deficiente administración y ejecución del gasto público.

4.7. Recursos adicionales

Los recursos presupuestados por los tres municipios de estudio se complementan con los recursos que reciben de los programas federales y estatales, así como con otros

recursos disponibles. En los capítulos 4 y 5 se presentan a detalle los programas estatales y federales que han ejercido recursos en Mérida, Chemax y Tahdziú. En la gráfica 4.12 se puede ver un resumen de los montos ejercidos a junio de 2016, de acuerdo con la información proporcionada por las dependencias responsables. En el caso de Mérida, los recursos adicionales por medio de programas federales y estatales equivalen a 55% del presupuesto de ingresos anual, en Tahdziú a 50% y en Chemax a 103%, es decir, los recursos que se ejercen de programas federales y estatales son superiores al presupuesto de este municipio.

Gráfica 4.12. Monto de recursos ejercidos de programas federales y estatales al 30 de junio de 2016 en los municipios de estudio



Fuente: elaboración propia a partir de la información proporcionada por dependencias federales y estatales.

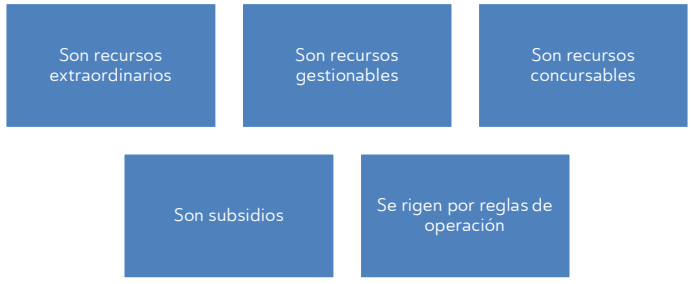
La concurrencia de los tres órdenes de gobierno con programas dirigidos a mejorar las condiciones de la población es clara a partir de los datos disponibles; los resultados alcanzados y el impacto real que tienen forman parte de la evaluación de la política de desarrollo social que lleva a cabo el Coneval y que, de manera incipiente, realiza el gobierno del estado de Yucatán. Sin embargo, como se presentó al inicio de este reporte, en Yucatán la población en pobreza extrema pasó de 10.7%, en 2012, a 11.3%, en 2014, con lo que es probable que los recursos no estén llegando a quienes más los necesitan. Se requiere mejorar la focalización de los programas a partir de diagnósticos participativos, con una adecuada implementación y mayor involucramiento en el seguimiento y la evaluación por parte de la ciudadanía, a fin de reducir el otro factor que puede estar afectando la eficacia en la aplicación de los recursos públicos: la corrupción.

5. PROGRAMAS SOCIALES FEDERALES EN LOS MUNICIPIOS DE ESTUDIO

5.1 Conceptos generales

Los programas federales son subsidios que pueden gestionar los municipios para obtener recursos económicos con el fin de atender necesidades específicas de su población. Éstos se derivan del proceso de planeación, realizado a partir de los objetivos y líneas estratégicas planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo y quedan plasmados en el Presupuesto de Egresos de la Federación cada año. En la ilustración 5.1 se muestran las principales características de los programas federales.

Ilustración 5.1. Características de los programas federales



Fuente: elaboración propia a partir del Catálogo de Programas Federales para Municipios del Inafed, 2016.

Al tratarse de recursos extraordinarios, los recursos de los programas federales no forman parte de los que se transfieren a los municipios por determinación de ley, como es el caso de las participaciones y aportaciones federales. Para tener acceso a ellos se deben realizar diferentes gestiones mediante un procedimiento que debe estar claramente especificado en las reglas de operación de cada programa. No siempre la instancia que gestiona es el municipio, en muchos casos son los propios beneficiarios quienes acuden a solicitarlos en atención a las convocatorias que emiten las diferentes dependencias, como veremos más adelante. Cuando se dice que son concursables, se refiere a que cada programa tiene un fin específico y que, por lo tanto, se asignan a los municipios que demuestren la relación con ese determinado fin; debido a esta característica, cuando así lo estipulan las reglas de operación, los municipios deben elaborar proyectos para poder tener acceso a estos recursos. Al ser subsidios, se entiende que el recurso otorgado forma parte de un apoyo que puede complementarse con recursos estatales, municipales o por parte de los propios beneficiarios (como ocurre con el programa Coinversión Social, de Sedesol, por citar alguno).

Los programas federales también se clasifican, de acuerdo con la forma en que llegan los recursos a los beneficiarios, en directos e indirectos.

a. Directos: aquellos en los que la persona que resulta beneficiaria recibe el apoyo de forma directa por parte de la dependencia o entidad federal; toda la gestión la realiza el beneficiario potencial directamente ante la dependencia.
b. Indirectos: aquellos en los que la federación otorga el beneficio a un intermediario, ya sea gobierno municipal o estatal. La gestión de estos programas corresponde al municipio y se formaliza por medio de convenios de colaboración para la transferencia de recursos entre los gobiernos.

El municipio desempeña diferentes papeles para la instrumentación de los programas, como señala el Inafed en el Catálogo de Programas Federales para Municipios 2016 (p. 53):

- Ejecutor. Se encarga de implementar el programa en todas sus fases.
- Colaborador. Apoya a la instancia ejecutora en la instrumentación del programa mediante alguna acción que facilite a la población objetivo su incorporación como beneficiaria.
- Coordinador. Facilita la instrumentación del programa mediante la recopilación de la documentación de los beneficiarios del programa y se la proporciona al ejecutor.
- Promotor. Difunde el programa entre los beneficiarios, pero no tiene facultades para realizar trámites ni para implementar el programa.

5.2. Reglas de Operación

Una característica de los programas federales es que se rigen por reglas de operación que determinan con toda exactitud la estructura del programa, el procedimiento de operación y asignación, la población objetivo, los requisitos, las obligaciones y los derechos de los beneficiarios, los procedimientos para suspensión de apoyos, las instancias participantes, la mecánica operativa, los mecanismos de evaluación e indicadores, así como los procedimientos para seguimiento, control y auditoría, y presentación de quejas y denuncias. Estos instrumentos jurídico-administrativos constituyen un elemento esencial para transparentar la asignación de recursos.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), en su artículo 75, señala la estructura básica que deben tener estos documentos. El artículo 77 señala que la Cámara de Diputados posee la facultad de señalar en el PEF los programas que otorgan subsidios, los que estarán sujetos a reglas de operación. Los responsables de emitir las reglas son las secretarías de Estado.

En el apartado "Transparencia", que aborda con amplitud las reglas de operación de Sedesol, se contempla la forma en que se hará la difusión de las mismas, la integración de comités de contraloría social para el seguimiento, supervisión y vigilancia del cumplimiento de las metas y acciones comprometidas en el programa, la forma en que se integran los padrones de beneficiarios y las acciones de blindaje electoral.

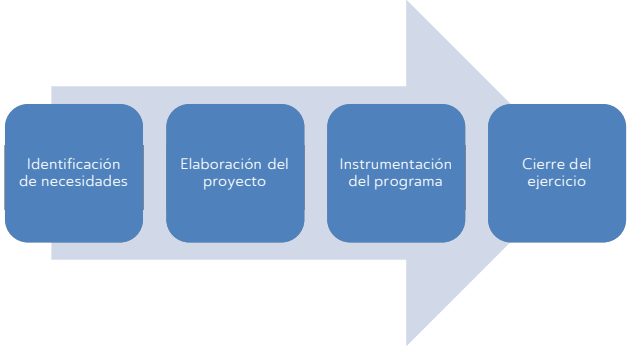
Ya se incorporaron dos apartados más a las reglas de operación de Sedesol: la perspectiva de género, que se introduce para determinar mecanismos que impulsen la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres, y el enfoque de derechos para el acceso equitativo en términos de disponibilidad, accesibilidad, exigibilidad y calidad en las acciones que realiza cada programa, y que fomenta que los servidores públicos involucrados en la operación del mismo promuevan, respeten, protejan y garanticen el ejercicio efectivo de los derechos humanos de los beneficiarios. Convendría incorporar estos apartados en las reglas de operación del resto de las dependencias.

Las reglas de operación permiten identificar el papel que desempeñará el municipio en cada programa y la forma en que llegarán los recursos (directa o indirecta).

5.3. Etapas de los programas federales

En el Catálogo de Programas Federales para Municipios 2016, el Inafed detalla las etapas que comprenden el acceso a y el uso de los recursos públicos de los programas federales, y es importante considerar que los municipios interesados deben aprovechar mejor los recursos disponibles. Conocer y comprender estas etapas permitiría a las autoridades municipales desarrollar las capacidades institucionales para mejorar la gestión de los programas (véase la ilustración 5.2).

Ilustración 5.2. Etapas de los programas federales



Fuente: elaboración propia a partir de información del Catálogo de Programas Federales para Municipios del Inafed, 2016.

Un reto claro, tanto para las autoridades como para las organizaciones e instituciones interesadas en el desarrollo social de nuestro país consiste en mostrar esta información de manera más accesible a las autoridades, identificando sus diferencias para evitar generar contenidos genéricos que pueden funcionar muy bien para autoridades de municipios medianos o grandes, pero que difícilmente sirven para capacitar a autoridades de municipios rurales. Atender los contextos, las diferencias culturales y otras características de los destinatarios de la información es crucial para lograr los resultados deseados.

A continuación se destacan los principales aspectos de cada etapa.

Etapa 1. Identificación de necesidades. En este paso se identifican necesidades a partir de las cuales se definen los problemas y las formas en que se espera solucionarlos. Esta etapa requiere la realización de diagnósticos que debieran formar parte de los planes municipales de desarrollo. Es la fase en que se debe identificar el problema (magnitud, población afectada y alternativas de solución), la información necesaria que servirá para gestionar el programa ante las dependencias federales y los programas federales u otras fuentes de financiamiento.

En esta investigación pudimos observar que, en el caso de los municipios de Chemax y Tahdziú, la elaboración de los planes es delegada a asesores externos, que realizan diagnósticos de manera muy superficial, sin llevar a cabo una planeación participativa en los términos que establece la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Yucatán, que en su artículo 3° señala que la planeación del desarrollo debe ser un proceso democrático y participativo.

En el caso de Mérida, el Plan Municipal de Desarrollo detalla que se instauraron seis mesas de trabajo integradas en el Consejo de Planeación para el Desarrollo del Municipio de Mérida (Copladem), mismas que se reunieron durante 18 ocasiones para analizar las diferentes propuestas recibidas para su integración. Si bien no existe el dato en cuanto al número de propuestas incorporadas finalmente en el documento, la convocatoria para participar en las mesas fue amplia. Participación Ciudadana, A.C., colaboró en este proceso y cuenta con un representante ante el Copladem.

Etapa 2. Elaboración del proyecto. El proceso de gestión de programas federales obliga a la presentación de un proyecto ejecutivo ante la instancia federal.

El objetivo general del proyecto debe vincularse al objetivo del programa federal del que se espera obtener recursos, así como también debe estar dentro de los objetivos y las líneas de acción del Plan Municipal de Desarrollo y del Plan Estatal de Desarrollo (véase la ilustración 5.3).

Ilustración 5.3. Alineamiento de proyectos municipales a planes de desarrollo

Fuente: Catálogo de Programas Federales para Municipios 2016, Inafed.

En el caso de Mérida, en la administración municipal se creó la Coordinación General de Administración, que entre sus funciones tiene la de identificar programas y fuentes de financiamiento para atender las diferentes necesidades del municipio. Esta unidad coordina la elaboración de proyectos cuando se requiere. Aquí no se identifica una carencia en este aspecto, no así en Chemax y Tahdziú, que también dependen de asesores externos para esta etapa.

Es claro que se tiene que fortalecer la capacidad de elaboración de proyectos por parte de los municipios. Las instituciones de educación superior podrían desempeñar un papel mucho más activo en el acompañamiento y la asesoría para elaborar proyectos con los municipios, como parte de sus actividades de vinculación.

Etapa 3. Instrumentación del programa. La dependencia evalúa la información que presenta el municipio y, de ser aprobada, procede a la firma del instrumento jurídico de coordinación con las autoridades municipales. En este documento se detallan las obligaciones de las partes, entre otras, las aportaciones que deben realizar los municipios.

El coordinador de administración del municipio de Mérida mencionó, durante la entrevista, que una de las principales razones para no aprovechar mejor los recursos provenientes de programas federales es la dificultad financiera del municipio para aportar los recursos que les corresponderían como parte de los convenios. Los municipios de Chemax y Tahdziú tienen mayores dificultades para hacer la aportación municipal, por la baja generación de recursos propios.

Etapa 4. Cierre del ejercicio. Al concluir cada obra, el municipio, como instancia ejecutora, realiza un acta de entrega-recepción o un documento que certifique las acciones efectuadas. Se debe anexar toda la información comprobatoria de la obra o acción ejecutada. En caso de recursos devengados no ejercidos, la LFPRH establece la obligatoriedad de reintegrar a la Tesorería Oficial de la Federación (Tesofe) los recursos previos al cierre del ejercicio. En la Evaluación de la Fiscalización Superior al Gasto Federalizado, realizada por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) a la cuenta pública de 2014 en el estado de Yucatán, se identificaron recursos no ejercidos o devengados que no se reintegraron a la Tesofe, para el caso de aquellos programas con principio de anualidad, por 114 millones de pesos, la cual fue una de las principales irregularidades encontradas (ASF, 2016).

5.4. Obtención de información para el estudio

Para documentar los programas sociales federales se utilizó, como punto de partida, el Listado de Programas y Acciones Sociales Federales de Desarrollo Social 2016 del Coneval, debido a que, hasta noviembre de 2016, el informe no cuenta aún con el Inventario de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social (la última versión disponible es de 2014). El Inventario 2014 incluye 233 programas o acciones, mientras que el listado que usamos como referencia incluye 147. También analizamos el Catálogo de Programas Federales para Municipios 2016, elaborado por el Inafed (Inafed, 2016).

Cabe aclarar que el listado del Coneval incluye programas y acciones federales. Considera como programas los presupuestarios de modalidad *S*, que incluyen reglas de operación, y los de modalidad *U*, que son otros programas de subsidios. También incluye los programas presupuestarios de modalidad *E* (prestación de servicios públicos) o *B* (provisión de servicios públicos), a los que considera acciones. Todos ellos están alineados con algunos de los derechos sociales o con la dimensión de bienestar económico. En cuanto al catálogo del Inafed, éste tiene la ventaja de partir de una revisión de las reglas de operación de los programas, a fin de incluir solamente aquéllos en los que el municipio tiene algún tipo de participación, y considera únicamente los que están sujetos a reglas de operación. Además, en el catálogo de Inafed se incluyen programas de secretarías, como la de Cultura, que quedan excluidos del listado del Coneval, al considerar que no tienen incidencia directa sobre algunos de los derechos sociales, aspecto que habría que revisar si consideramos el desarrollo de las personas de manera integral. Se excluyen en ambos catálogos programas que promueven el deporte, que bien podrían considerarse dados los resultados que pueden tener en la salud y en la prevención de adicciones.

A fin de conocer qué programas se aplican en los municipios seleccionados, se presentaron 33 solicitudes de acceso a la información pública ante las dependencias

respectivas. En total se recibieron 32 respuestas, que representan 96.9%. Durante el proceso de recepción de la información, tres dependencias pidieron aclaraciones sobre la información solicitada o ampliación de plazo para el envío de respuestas (Sedesol, SS y Conafor). El DIF envió como respuesta las reglas de operación de sus programas y las direcciones electrónicas para consultar los indicadores de los programas presupuestarios; no entregó la información solicitada de montos aprobados y ejercidos en los municipios de estudio en cada uno de sus programas. Hasta noviembre de 2016, fecha de cierre del reporte, solamente queda pendiente la información de la SEP.

Para complementar la información obtenida por las dependencias, efectuamos entrevistas a funcionarios de las delegaciones federales en la entidad, así como a autoridades municipales.

5.5 Programas que se ejercen en Mérida

A continuación se presenta información de los programas federales que asignaron recursos al municipio de Mérida, con corte al 30 de junio del 2016, ordenados por dependencia. En todos los casos solicitamos que nos indicaran montos de recursos disponibles y ejercidos en ese periodo. No en todos los programas nos proporcionaron ambos datos, debido a que en algunos casos los recursos están disponibles, pero su entrega depende del cumplimiento de requisitos, como la entrega de proyectos, la aportación de recursos complementarios del estado, del municipio o del beneficiario, entre otros.

Se identificaron 40 programas federales que tienen recursos asignados o ejercidos en el municipio de Mérida durante el primer semestre de 2016 (véanse los cuadros 5.1 a 5.13), según la información recibida por las dependencias. De éstos, 80% se entregan de manera directa por medio de las dependencias federales y, en 20%, la instancia ejecutora es el municipio. Es necesario subrayar que esta información se obtuvo de las respuestas a las solicitudes de acceso a la información; la veracidad y confiabilidad de la misma es difícil de determinar.

Cuadro 5.1. Montos de recursos disponible y ejercido por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) en el municipio de Mérida durante el primer semestre de 2016

Programa	Montos de recursos		Instancia ejecutora	Observaciones
	Disponible	Ejercido		
Programa de Fomento a la Agricultura	164,160.00	164,160.00	Sagarpa	
Programa de Productividad Rural	6,870,224.00	No disponible	Sagarpa	

Programa	Montos de recursos		Instancia ejecutora	Observaciones
	Disponible	Ejercido		
Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas	2,000,685.00	No disponible	Sagarpa	
TOTAL	9,035,069.00	164,160.00		

Fuente: elaboración propia con información recibida de la dependencia (2016).

Cuadro 5.2. Montos de recursos disponible y ejercido por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) en el municipio de Mérida durante el primer semestre de 2016

Programa	Montos de recursos		Instancia ejecutora	Observaciones
	Disponible	Ejercido		
Seguro de Vida para Jefas de Familia	185,490.21	185,490.21	Sedesol	Para 28 beneficiarias.
Pensión para Adultos Mayores	116,088,570.00	116,088,570.00	Sedesol	Cada beneficiario recibe $1,160 M.N. de manera bimestral. Se cuenta con 33,666 beneficiarios, de los cuales 22,617 son mujeres y 8,566 son hombres.
Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras	No disponible	18,280,687.50	Sedesol	Cuenta con 22,154 beneficiarios.
Prospera Programa de Inclusión Social	180,323,236.00	127,221,550.00	Sedesol	
Programa de Empleo Temporal	5,033,328.80	5,033,328.80	Sedesol	
Programa de Coinversión Social	No disponible	1,834,243.40	Sedesol	
Programa 3 x 1 para Migrantes	0	0	Dirección de Desarrollo Social del municipio	Este año están elaborando el proyecto para tener acceso al programa.
Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías	153,704,887.41	0	No disponible	
Programa de Fomento a la Economía Social	12,737,605.03	0	No disponible	

Programa	Montos de recursos		Instancia ejecutora	Observaciones
	Disponible	Ejercido		
TOTAL	488,197,048.35	268,643,869.90		

Fuente: elaboración propia con información recibida de la dependencia (2016).

Cuadro 5.3. Montos de recursos disponible y ejercido por la Secretaría de Economía (SE) en el municipio de Mérida durante el primer semestre de 2016

Programa	Montos de recursos		Instancia ejecutora	Observaciones
	Disponible	Ejercido		
Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y a la Mujer Rural (Pronafim)	No Disponible	63,632,237.40	Operados por medio de los fideicomisos públicos, no considerados como entidades paraestatales (Finafim y Fommur).	Ambos fideicomisos canalizan los apoyos a nivel nacional por medio de instituciones de microfinanciamiento u organizaciones.
Fondo Nacional Emprendedor	60,365,712.96	59,995,712.96	No disponible	
TOTAL	60,365,712.96	123,627,950.36		

Fuente: elaboración propia con información recibida de la dependencia (2016).

Cuadro 5.4. Montos de recursos disponible y ejercido por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) en el municipio de Mérida durante el primer semestre de 2016

Programa	Montos de recursos		Instancia ejecutora	Observaciones
	Disponible	Ejercido		
Programa para el mejoramiento de la producción y la productividad indígena	3,155,000.00	3,155,000.00	CDI	En Mérida se trata del monto entregado a 21 grupos de trabajo de comisarías del municipio.
Programa de Derechos Indígenas, con el tipo de apoyo Derecho a la Igualdad de Género	199,573.00	199,573.00	Instituto de la Mujer del municipio	
TOTAL	3,354,573.00	3,354,573.00		

Fuente: elaboración propia con información recibida de la dependencia (2016).

Cuadro 5.5. Montos de recursos disponible y ejercido por el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) en el municipio de Mérida durante el primer semestre de 2016

Programa	Montos de recursos		Instancia ejecutora	Observaciones
	Disponible	Ejercido		
Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género	200,000.00	200,000.00	Instituto de la Mujer del municipio de Mérida	Para el proyecto: Mérida Blanca hacia la Cultura y Gobernanza de Igualdad.
Programa Proequidad	1,300,000.00	No disponible	Inmujeres, con organizaciones de la sociedad civil	Se informa que existen proyectos que, si bien serán ejecutados por organizaciones de otros lugares de la República, atienden a población en el municipio de Mérida. Los proyectos son: Sin lesbianas no hay democracia: hacia una agenda integral, de la organización Closet de Sor Juana, a la que se apoyó con un monto de $800,000.00, e Incidencia política para el cumplimiento de los derechos humanos de las mujeres y de una Agenda Legislativa de Género en 17 entidades federativas, de la organización Centro de Investigación y Estudios para el Desarrollo y la Igualdad Social, A.C., con un apoyo de $500,000.00
TOTAL	1,500,000.00	200,000.00		

Fuente: elaboración propia con información recibida de la dependencia (2016).

Cuadro 5.6. Montos de recursos disponible y ejercido por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) en el municipio de Mérida durante el primer semestre de 2016

Programa	Montos de recursos		Instancia ejecutora	Observaciones
	Disponible	Ejercido		
Tratamiento de Aguas Residuales	23,504,480.96	23,504,480.96	Semarnat	
Programa para la Prevención y Gestión Integral de Residuos	109,224.00	No disponible	No disponible	
Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento (Proagua)	46,144.80	46,144.80	JAPAY	
Programa de Empleo Temporal	No hay techo asignado	143,500.00	Semarnat	Un total de 41 beneficiarios, de los cuales 24 son mujeres y 17 hombres.
TOTAL	23,659,849.76	23,694,125.76		

Fuente: elaboración propia con información recibida de la dependencia (2016).

Cuadro 5.7. Montos de recursos disponible y ejercido por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) en el municipio de Mérida durante el primer semestre de 2016

Programa	Montos de recursos		Instancia ejecutora	Observaciones
	Disponible	Ejercido		
Programa de Apoyo al Empleo (PAE)	11,379,557.70	11,379,557.70	Subprograma Bécate y Apoyo al Autoempleo. Este recurso se asigna directo a las entidades federativas mediante la firma de un convenio.	
TOTAL	11,379,557.70	11,379,557.70		

Fuente: elaboración propia con información recibida de la dependencia (2016).

Cuadro 5.8. Montos de recursos disponibles y ejercidos por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu) en el municipio de Mérida durante el primer semestre de 2016

Programa	Montos de recursos		Instancia ejecutora	Observaciones
	Disponible	Ejercido		
Programa de Apoyo a la Vivienda	782,370.25	No disponible	Delegación Sedatu/ Municipios	Mérida ha optado por hacer vivienda con recursos del FISM, del Ramo 33 y no está utilizando este programa.
Consolidación de Reservas Urbanas	16,650,000.00	16,650,000.00	El municipio es la instancia ejecutora por medio de la Dirección de Obras Públicas.	Se reporta que se ha entregado al municipio, para el proyecto Construcasa San Marcos, la cantidad de $11,250,000.00, y para el proyecto San Marcos Etapa II Vivo, $5,400,000.00
Programa de Infraestructura en la Vertiente de Infraestructura para el Hábitat	16,000,000.00	0	Municipio	Por problemas para cumplir los requisitos, este proyecto entrará hasta 2017 en Mérida.
Programa para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares	210,000.00	No disponible	Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra	Piensa realizar 21 acciones en el municipio.

Programa	Montos de recursos		Instancia ejecutora	Observaciones
	Disponible	Ejercido		
Programa de acceso al financiamiento para soluciones habitacionales	68,768,177.37	68,768,177.37	No disponible	El dato reportado es lo ejercido al mes de julio
Programa de Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad y Catastros	5,990,000.00	4,999,000.00	El municipio es la instancia ejecutora, por medio de la Dirección de Catastro	El recurso federal se complementará con cuatro millones que aportará el municipio. El monto total fue reportado por el municipio en el convenio.
TOTAL	107,409,547.62	90,417,177.37		

Fuente: elaboración propia con información recibida de la dependencia 2016).

Cuadro 5.9. Montos de recursos disponible y ejercido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en el municipio de Mérida durante el primer semestre de 2016

Programa	Montos de recursos		Instancia ejecutora	Observaciones
	Disponible	Ejercido		
Programa de Aseguramiento Agropecuario	761,263.79	405,890.68	Agroasemex	
TOTAL	761,263.79	405,890.68		

Fuente: elaboración propia con información recibida de la dependencia (2016).

Cuadro 5.10. Montos de recursos disponible y ejercido por la Secretaría de Energía (Sener) en el municipio de Mérida durante el primer semestre de 2016

Programa	Montos de recursos		Instancia ejecutora	Observaciones
	Disponible	Ejercido		
Programa Nacional de Sustitución de Lámparas Incandescentes por Fluorescentes Compactas Autobalastradas en localidades de hasta 100,000 habitantes	104,856.00	104,856.00	Municipio	Se reportan 1,028 beneficiarios atendidos con la entrega de 5,140 lámparas.
TOTAL	104,856.00	104,856.00		

Fuente: elaboración propia con información recibida de la dependencia (2016).

Cuadro 5.11. Montos de recursos disponible y ejercido por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) en el municipio de Mérida durante el primer semestre de 2016

Programa	Montos de recursos		Instancia ejecutora	Observaciones
	Disponible	Ejercido		
Programa México Conectado	No disponible	5,960,564.37	Centro SCT Yucatán	Se reportan montos ejercidos, ya que no se cuenta con un presupuesto asignado por municipio.
Programa de Empleo Temporal	3,231,606.64	1,096,342.21	SCT	
Programa de Construcción y Modernización	133,000,000.00	103,600,000.00	SCT	
TOTAL	136,231,606.64	110,656,906.58		

Fuente: elaboración propia con información recibida de la dependencia (2016).

Cuadro 5.12. Montos de recursos disponible y ejercido por la Secretaría de Cultura (Sedeculta) en el municipio de Mérida durante el primer semestre de 2016

Programa	Montos de recursos		Instancia ejecutora	Observaciones
	Disponible	Ejercido		
Proyectos de Intervención	61,576.00	No disponible	Sedeculta	Se mencionan dos proyectos para Mérida: Video Club Comunitario y Preservación de la Ceremonia de Finados
Acciones: capacitación en fomento a la lectura	48,024.00	48,024.00	Sedeculta	
Capacitación técnica	70,494.36	70,494.36	Sedeculta	
Entrega de colecciones bibliográficas	67,352.00	67,352.00	Sedeculta	
Subsidios en coinversión a festivales culturales y artísticos 2016	147,200.00	147,200.00	Dirección de Cultura del municipio	
Programa Creadores en los Estados	50,863.00	38,699.00	Sedeculta federal, con la dependencia estatal	
TOTAL	445,509.36	371,769.36		

Fuente: elaboración propia con información recibida de la dependencia (2016).

Cuadro 5.13. Montos de recursos disponible y ejercido por la Secretaría de Salud (SS)en el municipio de Mérida durante el primer semestre de 2016

Programa	Montos de recursos		Instancia ejecutora	Observaciones
	Disponible	Ejercido		
Igualdad de Género en Salud y Prevención	3,025,904.00	1,512,952.00	Municipio e Instituto de la Mujer	El Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva, órgano desconcentrado de la Secretaría de Salud, firmó un convenio de colaboración con dicho municipio
TOTAL	3,025,904.00	1,512,952.00		

Fuente: elaboración propia con información recibida de la dependencia (2016).

En total se habían ejercido, al 30 de junio, $634,533,788.71, un monto equivalente a 26% del presupuesto de ingresos de Mérida para 2016. La cantidad real es mayor si consideramos que no recibimos respuesta del DIF y de la SEP. Esta información se refiere solo al primer semestre, por lo que podemos suponer que se incrementará a fin de año.

5.6. Programas que se ejercen en Chemax

En Chemax operan 27 programas según las respuestas recibidas. En total se habían ejercido, al 30 de junio, $150,308,168.28, un monto equivalente a 92% del presupuesto de ingresos de Chemax para 2016. El detalle se muestra del cuadro 5.14 al cuadro 5.25. En ninguno de ellos, el municipio es la instancia ejecutora.

Cuadro 5.14. Montos de recursos disponible y ejercido por la Secretaría de Agricultura Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) en el municipio de Chemax durante el primer semestre de 2016

Programa	Montos de recursos		Instancia ejecutora	Observaciones
	Disponible	Ejercido		
Programa de Fomento Ganadero	948,676.85	No disponible	Sagarpa	
Programa de Fomento a la Agricultura	9,726,000.00	8,614,550.00	No disponible	
Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas	1,456,680.00	No disponible	Sagarpa	

Programa	Montos de recursos		Instancia ejecutora	Observaciones
	Disponible	Ejercido		
TOTAL	12,131,356.85	8,614,550.00		

Fuente: elaboración propia con información recibida de la dependencia (2016).

Cuadro 5.15. Montos de recursos disponibles y ejercidos por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) en el municipio de Chemax durante el primer semestre de 2016

Programa	Montos de recursos		Instancia ejecutora	Observaciones
	Disponible	Ejercido		
Seguro de Vida para Jefas de Familia	11,092.29	11,092.29	Sedesol	Cuatro beneficiarias en Chemax
Pensión para Adultos Mayores	60,180,800.00	60,180,800.00	Sedesol	Cada beneficiario recibe $1,160 M.N. de manera bimestral. Chemax cuenta con 1,854 beneficiarios, de los cuales 916 son mujeres y 938 hombres.
Prospera Programa de Inclusión Social	74,657,289.00	55,235,430.00	Sedesol	
Programa de Empleo Temporal	3,509,532.00	3,509,532.00	Sedesol	
Programa de Coinversión Social	910,812.00	910,812.00	Sedesol, con organizaciones de la sociedad civil	
TOTAL	139,269,525.29	119,847,666.29		

Fuente: elaboración propia con información recibida de la dependencia (2016).

Cuadro 5.16. Montos de recursos disponible y ejercido por la Secretaría de Economía (SE) en el municipio de Chemax durante el primer semestre de 2016

Programa	Montos de recursos		Instancia ejecutora	Observaciones
	Disponible	Ejercido		
Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y a la Mujer Rural (Pronafim)	No disponible	3,589,459.99	Se realizan por medio de los fideicomisos públicos, no considerados como entidades paraestatales (Finafim y Fommur).	Los fideicomisos canalizan los apoyos en el país por medio de instituciones de microfinanciamiento u organizaciones.
TOTAL	3,589,459.99	3,589,459.99		

Fuente: elaboración propia con información recibida de la dependencia (2016).

Cuadro 5.17. Montos de recursos disponible y ejercido por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los pueblos Indígenas (CDI) en el municipio de Chemax durante el primer semestre de 2016

Programa	Montos de recursos		Instancia ejecutora	Observaciones
	Disponible	Ejercido		
Programa para el mejoramiento de la producción y la productividad indígena	3,216,222.00	3,216,222.00	CDI	Proyectos presentados por grupos de trabajo en 11 comisarías.
Programa de Infraestructura Indígena	1,795,500.14	1,436,400.11	CDI	En el caso de Chemax, la CDI aporta $1,436,400.11 y el estado $359,100.03
Programa de Derechos Indígenas, con el tipo de apoyo Derecho a la Igualdad de Género	1,801,750.00	1,801,750.00	La instancia ejecutora son grupos de la sociedad civil.	De este monto, $1,771,000.00 fueron solicitados por el Grupo de Trabajo de Mujeres Indígenas para la apertura de la Casa de la Mujer Indígena en Chemax.
Programa de Apoyo a la Educación Indígena	11,735,049.29	3,914,076.14	CDI	La mayor parte del recurso disponible, más de 11 millones, es para la rehabilitación de casas y comedores.
TOTAL	18,548,521.43	10,368,448.25		

Fuente: elaboración propia con información recibida de la dependencia (2016).

Cuadro 5.18. Montos de recursos disponibles y ejercidos por el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) en el municipio de Chemax durante el primer semestre de 2016

Programa	Montos de recursos		Instancia ejecutora	Observaciones
	Disponible	Ejercido		
Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género	0	0	No aplica	El municipio presentó el proyecto Fortalecimiento para el Instituto Municipal de la Mujer de Chemax, pero no fue aprobado.

Programa	Montos de recursos		Instancia ejecutora	Observaciones
	Disponible	Ejercido		
Programa Proequidad	249,800.00	No disponible	Inmujeres, con organizaciones de la sociedad civil	Se informa que existen proyectos que, aunque los ejecuten organizaciones de otros lugares de México, atienden a la población en el municipio de Mérida. Los proyectos son: Decídete, protégete, cuídate... ¿Estás lista para esto? Capacitación para la prevención de embarazos en mujeres jóvenes en cinco municipios del estado de Yucatán, de la organización Asociación Salud y Bienestar Social, I.A.P., con un monto de 249,800.00, para aplicarse en una sola comisaría de Chemax.
TOTAL	249,800.00			

Fuente: elaboración propia con información recibida de la dependencia (2016).

Cuadro 5.19. Montos de recursos disponible y ejercido por la Comisión Nacional Forestal (Conafor) en el municipio de Chemax durante el primer semestre de 2016

Programa	Montos de recursos		Instancia ejecutora	Observaciones
	Disponible	Ejercido		
Pago por servicios ambientales	3,932,061.00	786,412.00	Conafor	
Ordenamiento Territorial Comunitario (del componente desarrollo de capacidades)	276,720.00	138,360.00	Conafor	
Promotor Forestal Comunitario (del componente desarrollo de capacidades)	60,000.00	18,000.00	Conafor	
Sistemas Agroforestales (del componente restauración forestal y reconversión productiva)	66,808.00	40,085.00	Conafor	
TOTAL	4,335,589.00	982,857.00		

Fuente: elaboración propia con información recibida de la dependencia (2016).

Cuadro 5.20. Montos de recursos disponible y ejercido por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) en el municipio de Chemax durante el primer semestre de 2016

Programa	Montos de recursos		Instancia ejecutora	Observaciones
	Disponible	Ejercido		
Programa de Apoyo a la Infraestructura Hidroagrícola	3,750,968.81	3,750,968.81	Semarnat	
Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento (Proagua)	17,330,167.63	326,632.00	JAPAY (dependencia estatal)	
TOTAL	21,081,136.44	4,077,600.81		

Fuente: elaboración propia con información recibida de la dependencia (2016).

Cuadro 5.21. Montos de recursos disponible y ejercido por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) en el municipio de Chemax durante el primer semestre de 2016

Programa	Montos de recursos		Instancia ejecutora	Observaciones
	Disponible	Ejercido		
Programa de Apoyo al Empleo (PAE)	626,192.85	626,192.85	Subprograma Bécate y Apoyo al Autoempleo	Este recurso se asigna directo a las entidades federativas mediante firma de convenio
TOTAL	626,192.85	626,192.85		

Fuente: elaboración propia con información recibida de la dependencia (2016).

Cuadro 5.22. Montos de recursos disponible y ejercido por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu) en el municipio de Chemax durante el primer semestre de 2016

Programa	Montos de recursos		Instancia ejecutora	Observaciones
	Disponible	Ejercido		
Programa de Apoyo a la Vivienda	240,000.00	240,000.00	Delegación estatal Sedatu	
Programa de Infraestructura en la Vertiente de Ampliación y/o Mejoramiento de la Vivienda	4,387,500.00	No disponible	Instituto de Vivienda del Estado de Yucatán (IVEY)	
TOTAL	4,627,500.00	240,000.00		

Fuente: elaboración propia con información recibida de la dependencia (2016).

Cuadro 5.23. Montos de recursos disponible y ejercido por la Secretaría de Energía (Sener) en el municipio de Chemax durante el primer semestre de 2016

Programa	Montos de recursos		Instancia ejecutora	Observaciones
	Disponible	Ejercido		
Programa Nacional de Sustitución de Lámparas Incandescentes por Fluorescentes Compactas Autobalastradas en localidades de hasta 100,000 habitantes	280,398.00	280,398.00	No disponible	Se reportan 2,749 beneficiarios con la entrega de 13,745 lámparas.
TOTAL	280,398.00	280,398.00		

Fuente: elaboración propia con información recibida de la dependencia (2016).

Cuadro 5.24. Montos de recursos disponible y ejercido por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) en el municipio de Chemax durante el primer semestre de 2016

Programa	Montos de recursos		Instancia ejecutora	Observaciones
	Disponible	Ejercido		
Programa México Conectado	No disponible	698,569.23	Centro SCT Yucatán	Se reportan montos ejercidos, ya que no se cuenta con un presupuesto asignado por municipio.
Programa de Empleo Temporal	1,329,358.77	980,290.54	Centro SCT Yucatán	
TOTAL	1,329,358.77	1,678,859.77		

Fuente: elaboración propia con información recibida de la dependencia (2016).

Cuadro 5.25. Montos de recursos disponible y ejercido por la Secretaría de Cultura (Sedeculta) en el municipio de Chemax durante el primer semestre de 2016

Programa	Montos de recursos		Instancia ejecutora	Observaciones
	Disponible	Ejercido		
Entrega de colecciones bibliográficas	2,135.32	2,135.32	Sedeculta	
TOTAL	2,135.32	2,135.32		

Fuente: elaboración propia con información recibida de la dependencia (2016).

5.7. Programas que se ejercen en Tahdziú

En Tahdziú operan 23 programas federales según las respuestas recibidas. El detalle se muestra del cuadro 5.26 al cuadro 5.34. El municipio es instancia ejecutora en tres de ellos: Programa 3 x 1 para Migrantes, de Sedesol; Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género, de Inmujeres, y Programa Nacional de Sustitución de Lámparas Incandescentes por Fluorescentes Compactas, de la Sener.

En total se habían ejercido en el municipio de Tahdziú, al 30 de junio, un total de $11,315,445.24, que corresponden a programas federales, lo que representa 34% del presupuesto de ingresos de 2016 de este municipio.

Cuadro 5.26. Montos de recursos disponible y ejercido por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) en el municipio de Tahdziú durante el primer semestre de 2016

Programa	Montos de recursos		Instancia ejecutora	Observaciones
	Disponible	Ejercido		
Programa de Apoyo a Pequeños Productores	100,000.00	No disponible	Sagarpa	
Programa de Fomento a la Agricultura	1,792,500.00	1,680,800.00	Sagarpa	
Programa de Productividad Rural	3,253,691.00	No disponible	Sagarpa	
Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas	91,008.00	No disponible	Sagarpa	
TOTAL	5,237,199.00	1,680,800.00		

Fuente: elaboración propia con información recibida de la dependencia (2016).

Cuadro 5.27. Montos de recursos disponible y ejercido por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) en el municipio de Tahdziú durante el primer semestre de 2016

Programa	Montos de recursos		Instancia ejecutora	Observaciones
	Disponible	Ejercido		
Seguro de Vida para Jefas de Familia	16,500.00	16,500.00	Sedesol	Tres beneficiarias.

Programa	Montos de recursos		Instancia ejecutora	Observaciones
	Disponible	Ejercido		
Pensión para Adultos Mayores	729,460.00	729,460.00	Sedesol	Cada beneficiario recibe $1,160 M.N. de manera bimestral. Se cuenta con 208 beneficiarios, de los cuales 100 son mujeres y 108 hombres.
Prospera Programa de Inclusión Social	10,638,390.00	6,960,914.00	Sedesol	
Programa de Empleo Temporal	209,972.00	209,972.00	Sedesol	Los recursos ejercidos en el PET corresponden a la construcción de piso firme.
Programa 3 x 1 para Migrantes	1,954,077.65	0	Municipio	Monto federal aprobado: $375,000.00; monto estatal aprobado: $375,000.00; monto municipal aprobado: $854,077.65; monto migrantes aprobado: $350,000.00 No se ha ejercido por incumplimiento de requisitos del municipio.
Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías	10,500.00	No disponible	No disponible	
Programa de Fomento a la Economía Social	780,006.00	No disponible	No disponible	Se maneja mediante convocatoria abierta.
TOTAL	14,338,905.65	7,916,846.00		

Fuente: elaboración propia con información recibida de la dependencia (2016).

Cuadro 5.28. Montos de recursos disponible y ejercido por el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) en el municipio de Tahdziú durante el primer semestre de 2016

Programa	Montos de recursos		Instancia ejecutora	Observaciones
	Disponible	Ejercido		
Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género	300,000.00	0.00	Municipio	El municipio no reportó este convenio.
TOTAL	300,000.00	0.00		

Fuente: elaboración propia con información recibida de la dependencia (2016).

Cuadro 5.29. Montos de recursos disponibles y ejercidos por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) en el municipio de Tahdziú durante el primer semestre de 2016

Programa	Montos de recursos		Instancia ejecutora	Observaciones
	Disponible	Ejercido		
Programa para la Prevención y Gestión Integral de Residuos	77,256.00	No disponible	No disponible	
Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento	4,976.05	4,976.05	JAPAY	
Programa de Empleo Temporal	101,500.00	101,500.00	Semarnat	Cuenta con 29 beneficiarios, de los cuales 16 son mujeres y 13 hombres.
TOTAL	183,732.05	106,476.05		

Fuente: elaboración propia con información recibida de la dependencia (2016).

Cuadro 5.30. Montos de recursos disponible y ejercido por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) en el municipio de Tahdziú durante el primer semestre de 2016

Programa	Montos de recursos		Instancia ejecutora	Observaciones
	Disponible	Ejercido		
Programa de Apoyo al Empleo (PAE)	565,588.80	565,588.80	Subprograma Bécate y Apoyo al Autoempleo	Este recurso se asigna directo a las entidades federativas mediante firma de un convenio.
TOTAL	565,588.80	565,588.80		

Fuente: elaboración propia con información recibida de la dependencia (2016).

Cuadro 5.31. Montos de recursos disponibles y ejercidos por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu) en el municipio de Tahdziú durante el primer semestre de 2016

Programa	Montos de recursos		Instancia ejecutora	Observaciones
	Disponible	Ejercido		
Programa de Apoyo a la Vivienda	200,000.00	200,000.00	Sedatu	
Programa de Infraestructura en la vertiente de Mejoramiento y/o Ampliación de Vivienda	1,440,000.00	No disponible	Instituto de Vivienda de Yucatán	
TOTAL	1,640,000.00	200,000.00		

Fuente: elaboración propia con información recibida de la dependencia (2016).

Cuadro 5.32. Montos de recursos disponible y ejercido por la Secretaría de Energía (Sener) en el municipio de Tahdziú durante el primer semestre de 2016

Programa	Monto de recursos		Instancia ejecutora	Observaciones
	Disponible	Ejercido		
Programa Nacional de Sustitución de Lámparas Incandescentes por Fluorescentes Compactas Autobalastradas en localidades de hasta 100,000 habitantes	23,562.00	23,562.00	Municipio	Se reportan 231 beneficiarios atendidos con la entrega de 1,155 lámparas. Este programa no aparece en el listado del Coneval ni en el catálogo del Inafed.
TOTAL	23,562.00	23,562.00		

Fuente: elaboración propia con información recibida de la dependencia (2016).

Cuadro 5.33. Montos de recursos disponible y ejercido por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) en el municipio de Tahdziú durante el primer semestre de 2016

Programa	Montos de recursos		Instancia ejecutora	Observaciones
	Disponible	Ejercido		
Programa México Conectado		37,423.38		Se reportan montos ejercidos, ya que no se cuenta con un presupuesto asignado por municipio.
Programa de Empleo Temporal	1,025,207.66	782,613.69	SCT	
TOTAL	1,025,207.66	820,037.07		

Fuente: elaboración propia con información recibida de la dependencia (2016).

Cuadro 5.34. Montos de recursos disponible y ejercido por la Secretaría de Cultura (Sedeculta) en el municipio de Tahdziú durante el primer semestre de 2016

Programa	Montos de recursos		Instancia ejecutora	Observaciones
	Disponible	Ejercido		
Proyectos de intervención	40,000.00	No disponible	Sedeculta	Programa que no aparece en el listado del Coneval ni en el catálogo del Inafed.
Entrega de colecciones bibliográficas	2,135.32	2,135.32	Sedeculta	Programa o acción que no aparece en el listado del Coneval ni en el catálogo del Inafed.
TOTAL	42,135.32	2,135.32		

Fuente: elaboración propia con información recibida de la dependencia (2016).

Hasta aquí hemos analizado los programas federales con recursos disponibles o ejercidos en cada uno de los municipios de estudio. Cabe mencionar que esta información no es del conocimiento de las autoridades municipales, como pudimos constatar en las entrevistas que sostuvimos con ellas. Cada entidad de gobierno sabe lo que hace, pero no hay un canal de comunicación establecido de manera formal para compartir esta información, lo cual ayudaría a hacer más eficientes las aplicaciones de los recursos.

5.8. Análisis comparativo entre los municipios de estudio

Para ver con mayor claridad las diferencias entre los municipios se preparó una cuadro que concentra los programas federales que han ejercido recursos durante el primer semestre del año por dependencia (véase el cuadro 5.35).

Podemos apreciar que en Mérida las dependencias que más recursos ejercen son Sedesol, SE, SCT y Sedatu; en Chemax, Sedesol, CDI, Sagarpa y Semarnat, en tanto que en Tahdziú sobresalen Sedesol y Sagarpa.

Cuadro 5.35. Monto de recursos ejercidos durante el primer semestre de 2016 y número de programas federales aplicados, por dependencia estatal y municipio de estudio

Dependencia	Municipio					
	Mérida		Chemax		Tahdziú	
	Monto ejercido $	No. de Programas	Monto ejercido $	No. de programas	Monto ejercido $	No. de programas
Sagarpa	164,160.00	1	8,614,550.00	1	1,680,800.00	1
Sedesol	268,643,869.90	6	119,847,666.29	5	7,916,846.00	4
SE	123,627,950.36	2	3,589,459.99	1	0	0
CDI	3,354,573.00	2	10,368,448.25	3	0	0

Inmujeres	200,000.00	1	0	0	0	0
Conafor	0	0	982,857.00	4	0	0
Semarnat	23,694,125.76	3	4,077,600.81	2	106,476.05	2
STPS	11,379,557.70	1	626,192.85	1	565,588.80	1
Sedatu	90,417,177.37	3	240,000.00	1	200,000.00	1
SHCP	405,890.68	1	0	0	0	0
Sener	104,856.00	1	280,398.00	1	23,562.00	1
SCT	110,656,906.58	3	1,678,859.77	2	820,037.00	2
Sedeculta	371,769.36	5	2,135.32	1	2,135.32	1
Salud	1,512,952.00	1	0	0	0	0
TOTAL	634,533,788.71	30	150,308,168.28	22	11,315,445.17	13

Fuente: elaboración propia con información de las Unidades de Acceso a la Información de las dependencias (2016).

Se hizo otro análisis a partir de los programas que aparecen en el catálogo del Inafed, que, como se ha dicho, está enfocado en programas sociales para municipios, a fin de determinar el grado de aprovechamiento que obtienen los municipios de estas fuentes de recursos y para saber si tienen un rango de participación que podrían lograr de acuerdo con el catálogo.

En Mérida se encontró que, de 51 programas que aparecen en el catálogo, según la información enviada por las dependencias, se están ejerciendo 18 (independientemente de cuál sea la instancia ejecutora), lo que da un aprovechamiento de 35%; en Chemax se aplican 14 programas, y en Tahdziú 13, con un aprovechamiento de 27 y 25% respectivamente. Al revisar el papel que desempeñan los municipios y compararlo con el que podrían tener, según las reglas de operación de los programas, se puede ver que Mérida fue instancia ejecutora en solo tres programas, Chemax en uno y Tahdziú en ninguno.

Cabe aclarar que Mérida ha optado por no ser instancia ejecutora de programas de la Sedatu destinados a vivienda, porque esta necesidad está cubierta con el Fondo de Infraestructura Social Municipal del Ramo 33 (FISM). En el caso del Programa de Infraestructura, no se pudieron cubrir los requisitos, por lo que se aplicarán los recursos en 2017. El municipio también espera ser instancia ejecutora próximamente del Programa 3 x 1 para Migrantes de Sedesol, el único programa en el que sí participa Chemax como ejecutor.

6. PROGRAMAS SOCIALES ESTATALES EN LOS MUNICIPIOS DE ESTUDIO

Con el fin de contextualizar la operación de los programas sociales estatales en el ejercicio 2016 se revisó el presupuesto de egresos estatal correspondiente. Para documentar éstos, se consideró como punto de partida el Catálogo Estatal de Programas de Bienes y Servicios Públicos 2016, publicado por la Secretaría de Administración y Finanzas del gobierno del estado de Yucatán, que incluye 185 programas en los que se entregan bienes y servicios públicos de 16 dependencias y 10 entidades de la Administración Pública del estado. A fin de conocer cuáles de estos programas, proyectos y acciones se aplican actualmente en los municipios seleccionados, se presentaron solicitudes de acceso a la información pública a 32 sujetos obligados (secretarías y organismos).

6.1. Presupuesto de Egresos

Por medio del Decreto 327/2015, publicado en el *Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán* el 24 de diciembre de 2015, se emitió el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Yucatán para el ejercicio fiscal 2016, que propone destinar la mayor cantidad de recursos del presupuesto 2016 a desarrollo social, lo cual equivale a 63.2% del presupuesto total; sin embargo, se advierte que los servicios de educación y salud (a los que se destinan los montos más altos de recursos) gastan la mayor parte en sueldos de maestros y personal médico.

En la segunda cláusula de la exposición de motivos del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Yucatán para el ejercicio fiscal 2016 se indica que:

> Se continúa con la modalidad de presupuesto basado en resultados, se prevén los indicadores de desempeño que permitan la medición de resultados en función de sus atribuciones específicas. Se cuenta con un proceso administrativo estructurado en forma jerárquica por funciones y programas de operación e inversión, se mantiene un control interno para posteriormente realizar evaluaciones que permitan conocer la eficiencia del proceso.

De igual forma, en la tercera cláusula de la exposición de motivos de dicho presupuesto, se señala que el presupuesto "se presenta en forma accesible para que cada ciudadano pueda conocer, en principio, la asignación de recursos y el impacto social de los programas y proyectos".

En cuanto a las perspectivas transversales, el artículo 17[13] expresa que es obligación de las dependencias y entidades de la administración pública del estado incorporar las perspectivas de género, la atención a los derechos de la infancia y la adolescencia, etnia y derechos humanos, y que es necesario que estas perspectivas transversales se incorporen en todas las fases de los programas públicos (el diseño y la selección de opciones, la ejecución, el control, el seguimiento y la evaluación), por lo que deberán generar la información estadística desagregada por sexo, grupo etario y etnia necesaria para poder cumplir con estas previsiones.

En relación con las transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas, el artículo 43 del presupuesto indica en su inciso I que los subsidios y ayudas deberán estar presupuestados, y está prohibido desviar recursos de otras partidas con el objeto de aplicarlas a dichos conceptos. También señala, en el inciso II, que "los subsidios y ayudas se orientarán a las actividades que conlleven un mayor beneficio social entre los grupos de menores ingresos y en condiciones de alta vulnerabilidad o marginación, así como a las actividades vinculadas con el interés público o general".

En el inciso VI del mismo artículo se indica que "solo se otorgarán subsidios, ayudas y donativos a los sectores social y privado cuando se precisen claramente los programas, destinos, resultados, beneficiarios, temporalidad y sus condiciones...".

Continuando con el análisis del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Yucatán para el Ejercicio Fiscal 2016, en cuanto a la operación de los programas, el artículo 49 señala que la secretaría responsable autorizará las reglas de operación y los indicadores de desempeño de los programas por los que se entreguen los subsidios y las transferencias, con el propósito de asegurar que su aplicación contribuya efectivamente a alcanzar los resultados de los programas.

Algunos criterios generales para la operación de los programas sujetos a reglas de operación, son los siguientes:[14]

- **a.** Ser simples, precisas y de fácil acceso para los beneficiarios.
- **b.** Tomar en cuenta las características de las diferentes regiones socioeconómicas del estado.
- **c.** Considerar las características sociales, económicas y culturales de la población objetivo.
- **d.** Promover una calendarización eficiente para el ejercicio de los recursos respectivos.
- **e.** Asegurar la transparencia en la distribución, aplicación y comprobación de recursos.

13 Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Yucatán para el Ejercicio Fiscal 2016.
14 Artícuo 50 del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Yucatán para el ejercicio fiscal 2016.

f. Promover los principios de igualdad, no discriminación, interés superior de la niñez, integridad, integración familiar, igualdad de género, libre determinación de las comunidades indígenas, protección al medio ambiente, protección a la vida, salud e integridad de las personas, según corresponda, así como transparencia y acceso a la información, y eficiencia y eficacia de los recursos públicos.

El último criterio general señalado para la operación de los programas sujetos a reglas de operación se refiere a las disposiciones para fomentar su transparencia, como que toda publicidad de programas financiados con recursos federales deberá señalar ese origen; que los programas que no cuenten con padrón de beneficiarios deberán manejarse mediante convocatoria abierta, sin preetiquetar recursos para determinadas personas; prever un medio para proporcionar asesoría en contacto directo con los potenciales beneficiarios, y que toda la información relativa a los programas, como sus reglas de operación, formatos, requisitos, indicadores de desempeño y medios de contacto, deberá estar disponible en las páginas de internet de las dependencias y entidades.

En cuanto a la programación, evaluación, información, transparencia y reglas de operación, el título tercero, capítulo único, del artículo 80 indica que las dependencias y entidades responsables de los programas deberán realizar un ejercicio continuo de medición, mediante indicadores de evaluación de los resultados, de incorporación de mejoras y de generación de informes, y publicar en internet tanto los avances conseguidos como las evaluaciones que se hayan realizado con periodicidad trimestral.

En cuanto a las evaluaciones externas (artículos 84 y 85), se indica que éstas deberán realizarse por instituciones académicas y de investigación, personas físicas o morales especializadas en la materia u organismos especializados de carácter nacional o internacional, que cuenten con reconocimiento y experiencia en la materia evaluada.

6.2. Programas reportados por dependencias estatales

En total se recibieron 31 respuestas de las 32 solicitudes de información, lo que representa 96.88% del total de solicitudes ingresadas, aunque en cuatro de ellas, las del Instituto Yucateco de Emprendedores y las de las secretarías de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente, Fomento Turístico y Obras Públicas, se declaró la inexistencia de información. No se obtuvo respuesta del Instituto de Educación para Adultos del estado de Yucatán.

En la cuadro 6.1 se concentra la información de los programas cuyas dependencias responsables informaron haber asignado o ejercido recursos en los municipios de estudio.

Cuadro 6.1. Relación de programas sociales reportados contenidos en el Catálogo de Programas de Bienes y Servicios Públicos 2016, por dependencia

Secretaría u organismo	Número de programas en el catálogo estatal	Número de programas reportados en las solicitudes de información del catálogo estatal	Número de programas no reportados en las solicitudes de información del catálogo estatal	Número de programas reportados no considerados en el catálogo estatal
Sedesol	18	6	12	0
Seder	12	4	8	3
Sejuve	8	5	3	3
IVEY	6	0	6	2
DIF Yucatán	13	6	7	0
JAPAY	2	1	1	3
Indemaya	9	6	3	0
Sedeculta	1	1	0	31
Ibecey	5	5	0	1
SGG	7	3	4	1
Segey	2	1	1	0
Sefoe	2	1	1	4
SIIES	4	1	3	8
Incay	0	0	0	2
IPIEMH	1	1	0	1
Icatey	0	0	0	5
Comey	0	0	0	5
Insejupy	1	1	0	0
Inccopy	0	0	0	9
IDEY	6	5	1	6
STPS	1	1	0	7
SS-SSY	37	22	15	7
TOTAL	135	70	65	98

Fuente: elaboración propia con la información recibida de las dependencias estatales (2016).

En general, se observan notorias inconsistencias entre el número de programas registrados en el catálogo y el número que consideraron las dependencias en sus respuestas a las solicitudes de información. Sobresalen cuatro casos: el del Instituto de Vivienda del Estado de Yucatán, que reportó haber ejercido recursos en los municipios de estudio en dos programas (Un Cuarto Más y Piso Firme), los cuales no aparecen en el catálogo, aunque puede suponerse que son subcomponentes del Programa Vivienda Digna; el de Sedeculta, que reportó haber ejercido recursos en 32 programas, 31 de los cuales no están en el catálogo; el de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, que reportó haber ejercido recursos en siete programas no registrados en el catálogo, y el de la Secretaría de Salud-Servicios de Salud de Yucatán, que reportó haber aplicado 22 de

los 37 programas existentes en el catálogo, más otros siete no contemplados en él. Esta falta de uniformidad y claridad en la información de los programas sociales estatales podría corregirse cuando se administre una ley estatal de desarrollo social con precisiones sobre la información que debe publicarse acerca de los programas existentes y la periodicidad de su actualización.

6.3. Programas a cargo de dependencias estatales aplicados en el municipio de Mérida

En este apartado se presenta información sobre los programas cuyas dependencias responsables informaron haber asignado o ejercido recursos en el territorio del municipio de Mérida durante el primer semestre de 2016. La información se presenta en cuadros y por dependencias para facilitar su comprensión.

Cuadro 6.2. Montos de recursos disponible y ejercido por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) en el municipio de Mérida durante el primer semestre de 2016

Programa	Montos de recursos		Instancia ejecutora	Observaciones
	Disponible	Ejercido		
Programa Comedores del Bienestar	10,000,000.00	3,845,543.61	Sedesol estatal	El municipio tiene un programa propio similar.
Programa Créditos Sociales	4,200,000.00	8,519,000.00	Sedesol estatal	Tiene reglas de operación propias de 2014.
Programa Recicla por tu Bienestar	2,681,784.00	154,746.85	Sedesol estatal	Tiene reglas de operación propias de 2014.
Programa Nutrición Integral	770,000.00	37,177.98	Sedesol estatal	Tiene reglas de operación propias de 2014.
Programa de Turismo para Niños y Jóvenes "Maravíllate con Yucatán"	183,800.00	34,491.51	Sedesol estatal	Tiene reglas de operación propias de 2007.
Programa para el mejoramiento de la producción y productividad indígena en su vertiente a) Mujer indígena	2,398,183.00	480,000.00	Sedesol estatal	Tiene reglas de operación de 2015 del CD
TOTAL	20,233,767.00	13,070,959.95		

Nota: las cifras relativas al monto de recursos disponibles corresponden a toda la Región 2 Noreste, a la que pertenece el municipio de Mérida.

Fuente: elaboración propia con información de la Unidad de Acceso a la Información de la dependencia (2016).

Cuadro 6.3. Montos de recursos disponible y ejercido por la Secretaría de Desarrollo Rural (Seder) en el municipio de Mérida durante el primer semestre de 2016

Programa	Montos de recursos		Instancia ejecutora	Observaciones
	Disponible	Ejercido		
Programa para el Desarrollo de Unidades Productivas Campesinas e Insumos Rurales Producir	No disponible	1,800.00	Seder	Tiene reglas de operación propias de 2008.
Programa para el Repoblamiento y Mejoramiento Genético Ganadero	No disponible	15,000.00	Seder	Tiene reglas de operación propias de 2014.
TOTAL		16,800.00		

Fuente: elaboración propia con información de la Unidad de Acceso a la Información de la dependencia (2016).

Cuadro 6.4. Montos de recursos ejercidos por la Secretaría de la Juventud (Sejuve) en el municipio de Mérida durante el primer semestre de 2016

Programa	Montos de recursos		Instancia ejecutora	Observaciones
	Disponible	Ejercido		
Impulso al Autoempleo Juvenil	No disponible	2,178,319.00	Sejuve	Reglas de operación propias de 2013 en la sección de transparencia.
Talleres de Capacitación a Jóvenes Emprendedores	No disponible	109,205.00	Sejuve	Sin reglas de operación en la sección de transparencia del gobierno del estado.
Programa Incubar	No disponible	200,000.00	Sejuve	Sin reglas de operación en la sección de transparencia del gobierno del estado.
Prevención de Riesgos Juveniles, en instancias educativas	No disponible	40,000.00	Sejuve	Sin reglas de operación en la sección de transparencia del gobierno del estado.
Prevención de Riesgos Juveniles, Feria de Prevención y Promoción de la Salud	No disponible	113,016.00	Sejuve	Sin reglas de operación en la sección de transparencia del gobierno del estado.

Programa	Montos de recursos		Instancia ejecutora	Observaciones
	Disponible	Ejercido		
Fortalecimiento a Instancias Municipales (eventos con enlaces)	No disponible	58,266.00	Sejuve	Sin reglas de operación en la sección de transparencia del gobierno del estado.
Acciones de Inclusión Social	No disponible	184,900.00	Sejuve	Sin reglas de operación en la sección de transparencia del gobierno del estado.
Centros Poder Joven	No disponible	34,705.00	Sejuve	Sin reglas de operación en la sección de transparencia del gobierno del estado.
Poder Joven Radio y Televisión	No disponible	71,000.00	Sejuve	Sin reglas de operación en la sección de transparencia del gobierno del estado.
Talleres de Formación Integral	No disponible	196,307.00	Sejuve	Sin reglas de operación en la sección de transparencia del gobierno del estado.
Programa de Becas Juveniles	No disponible	No disponible	Sejuve	Sin reglas de operación en la sección de transparencia del gobierno del estado.
TOTAL	3,185,718.00	3,185,718.00		

Fuente: elaboración propia con información de la Unidad de Acceso a la Información de la dependencia (2016).

Cuadro 6.5. Montos de recursos asignado y ejercido por el Instituto de Vivienda del Estado de Yucatán (IVEY) en el municipio de Mérida durante el primer semestre de 2016

Programa	Monto de recursos asignado/ejercido	Instancia ejecutora	Observaciones
Un Cuarto Más	9,000,000.00	IVEY	Sin reglas de operación en la sección de transparencia del gobierno del estado.

Programa	Monto de recursos asignado/ejercido	Instancia ejecutora	Observaciones
Piso Firme	5,033,328.80	IVEY	Sin reglas de operación en la sección de transparencia del gobierno del estado.
TOTAL	14,033,328.80		

Fuente: elaboración propia con información de la Unidad de Acceso a la Información de la dependencia (2016).

Cuadro 6.6. Montos de recursos disponible y ejercido por el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en Yucatán (DIFY) en el municipio de Mérida durante el primer semestre de 2016

Programa	Montos de recursos		Instancia ejecutora	Observaciones
	Disponible	Ejercido		
Asistencia a la comunidad en vulnerabilidad y discapacidad del estado de Yucatán	4,005,045.00	1,051,669.63	DIF Yucatán	Sin reglas de operación en la sección de transparencia del gobierno del estado.
Programa Desayunos Escolares	28,538,228.00	15,857,835.33	DIF Yucatán	Sin reglas de operación en la sección de transparencia del gobierno del estado.
Programa de Asistencia Alimentaria a Sujetos Vulnerables	6,562,452.00	1,723,072.50	DIF Yucatán	Sin reglas de operación en la sección de transparencia del gobierno del estado.
Espacios de Alimentación, Encuentro y Desarrollo	307,989.00	3,873.16	DIF Yucatán	Sin reglas de operación en la sección de transparencia del gobierno del estado.
Educación Inicial a Niñas y Niños de los Centros Asistenciales de Desarrollo Infantil	1,760,266.00	660,797.74	DIF Yucatán	Sin reglas de operación en la sección de transparencia del gobierno del estado.
TOTAL	41,173,980.00	19,327,248.36		

Fuente: elaboración propia con información de la Unidad de Acceso a la Información de la dependencia (2016).

Cuadro 6.7. Montos de recursos asignado y ejercido por la Junta de Agua Potable y Alcantarillado de Yucatán (JAPAY) en el municipio de Mérida durante el primer semestre de 2016

	Montos de recursos			
Programa	Asignado	Ejercido	Instancia ejecutora	Observaciones
Programa de Desarrollo Integral de Organismos Operadores (Prodi)	18,066,610.91	0	JAPAY	Sin reglas de operación en la sección de transparencia del gobierno del estado.
Programa de Tratamiento de Aguas Residuales (Prosan)	38,269,134.93	6,507,126.54	JAPAY	Sin reglas de operación en la sección de transparencia del gobierno del estado.
TOTAL	56,335,745.84	6,507,126.54		

Fuente: elaboración propia con información de la Unidad de Acceso a la Información de la dependencia (2016).

Cuadro 6.8. Monto de recursos ejercidos por el Instituto para el Desarrollo de la Cultura Maya del Estado de Yucatán (Indemaya) en el municipio de Mérida durante el primer semestre de 2016

Programa	Monto de recursos ejercidos	Instancia ejecutora	Observaciones
Ventanilla de Gestión y Trámite para Migrantes	1,641.00	Indemaya	Sin reglas de operación en la sección de transparencia del gobierno del estado.
Fortalecimiento y Enriquecimiento sobre los Derechos Humanos, Políticos y Culturales de la Población Maya del Estado de Yucatán	930.00	Indemaya	Sin reglas de operación en la sección de transparencia del gobierno del estado.
Asistencia y Asesoría Jurídica a la Población Maya del Estado de Yucatán	28,099.00	Indemaya	Sin reglas de operación en la sección de transparencia del gobierno del estado.
Fortalecimiento de la Lengua y Cultura Maya	86,023.00	Indemaya	Sin reglas de operación en la sección de transparencia del gobierno del estado.
Fortalecimiento y Preservación de la Medicina Tradicional Maya	45,876.84	Indemaya	Sin reglas de operación en la sección de transparencia del gobierno del estado.
Impulso a Procesos de Desarrollo Comunitario en el Estado de Yucatán	20,393.20	Indemaya	Sin reglas de operación en la sección de transparencia del gobierno del estado.

Programa	Monto de recursos ejercidos	Instancia ejecutora	Observaciones
TOTAL	182,963.04		

Fuente: elaboración propia con información de la Unidad de Acceso a la Información de la dependencia (2016).

Cuadro 6.9. Montos de recursos disponibles y ejercidos por la Secretaría de Cultura (Sedeculta) en el municipio de Mérida durante el primer semestre de 2016

Programa	Montos de recursos		Instancia ejecutora	Observaciones
	Disponible	Ejercido		
XVI Festival Internacional de Coros Yucatán 2016	304,250.00	39,448.00	Sedeculta	Declaración de inexistencia de reglas de operación por no operar programas de estímulos sociales y de subsidio.
Actividades Artísticas para la Sensibilización y la Inclusión Social de Personas con Discapacidad	316,320.00	154,308.60		
Proyecto de Alcance Nacional: ¡Niños Manos a la Ópera!	140,200.00	140,200.00		
Proyecto de Alcance Nacional: México, Cultura para la Armonía, Voces en Movimiento, Coro Comunitario en Movimiento y Coro de Voces Talento	500,000.00	70,000.00		
Programa de Desarrollo Cultural Infantil Alas y Raíces	435,000.00	435,000.00		
Fortalecimiento de los Núcleos de Educación Artística Musical 2016	No disponible	800,700.00		
Desarrollo Artístico Musical Infantil 2016	No disponible	764,600.00		
Yucatán Vivo, Visiones de la Danza, Colibrí, Movimiento Eterno	514,969.15	514,969.15		
Conservación de la Identidad del Teatro Regional Yucateco	No disponible	255,200.00		
Proyecto de Alcance Nacional: Muestra Estatal de Teatro "Wilberto Cantón" Yucatán 2016	No disponible	573,040.00		
Impulso a la Cultura Lectora y Literaria en Yucatán 2016	No disponible	248,890.00		
Preservación, Investigación y Difusión del Patrimonio Cultural del Estado de Yucatán	No disponible	212,771.99		
Proyecto de Alcance Nacional México, Cultura para la Armonía, Colectivo Comunitario de Fotografía	No disponible	119,351.51		

Programa	Montos de recursos		Instancia ejecutora	Observaciones
	Disponible	Ejercido		
Programa para el Desarrollo Integral de los Pueblos y Comunidades Indígenas	No disponible	168,000.00		
Programa de Apoyo a las Culturas Municipales y Comunitarias 2015 y 2016	No disponible	630,217.00		
Exposiciones y cine	1,002,374.15	82,696.46		
Capacitación: cursos y talleres en artes visuales	242,846.00	57,154.00		
Consolidación de servicios y mantenimiento a menores en el Centro de Artes Visuales y Biblioteca Yucatanense	420,639.00	0		
Plataforma Digital Cinema México	518,445.00	10,324.00		
Red Nacional de Polos Audiovisuales	236,497.00	23,503.00		
Semana de Cine Mexicano	184,806.00	No disponible		
Caravana Artística Multicultural Arte sobre Ruedas 2016	156,000.00	58,500.00		
Programa de Formación Literaria Presencial y Virtual	141,288.00	68,200.00		
Talleres para personas en situación de cárcel y de la tercera edad	60,000.05	32,730.00		
Festival de la Trova 2016	350,000.00	350,000.00		
Congreso Internacional de Escritores 2016	1,050,000.00	1,050,000.00		
Festival Primavera Cultural 2016	941,681.00	941,681.00		
Festival de la Música 2016	250,000.00	250,000.00		
Festival Cultural de Jóvenes Creadores	1,869,600.00	No disponible		
Festival Anual de las Artes Otoño Cultural 2016	9,500,000.00	No disponible		
Itinerancia Artística en Comisarías y Colonias de Mérida y en Municipios de Yucatán	927,010.00	927,010.00		
TOTAL	20,061,925.35	8,978,494.71		

Fuente: elaboración propia con información de la Unidad de Acceso a la Información de la dependencia (2016).

Cuadro 6.10. Monto de recursos ejercidos por el Instituto de Becas y Crédito Educativo del Estado de Yucatán (Ibecey) en el municipio de Mérida durante el primer semestre de 2016

Programa	Monto de recursos ejercidos	Instancia ejecutora	Observaciones
Programas de Becas Económicas	12,180,125.00	Ibecey	Reglas de operación propias de 2008, no publicadas en el Diario Oficial (DO).
Programa de Becas para Instituciones Particulares	No aplica	Ibecey	Reglas de operación propias de 2013, no publicadas en el DO.
Programa de Becas a la Excelencia Académica, Artística y Deportiva	1,804,000.00	Ibecey	Reglas de operación propias de 2008, no publicadas en el DO.
Programa Nacional de Becas de Educación Superior (Manutención Yucatán)	36,393,790.00	Ibecey	Reglas de operación de la SEP federal de 2014.
Programa Becas de Apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas (Promajoven)	65,450.00	Ibecey	Reglas de operación de la SEP federal de 2015.
Programa de Crédito Educativo	342,525.00	Ibecey	Reglas de operación propias de 2008, no publicadas en el DO.
TOTAL	50,785,890.00		

Fuente: elaboración propia con información de la Unidad de Acceso a la Información de la dependencia (2016).

Cuadro 6.11. Montos de recursos disponible y ejercido por la Secretaría de Fomento Económico (Sefoe) en el municipio de Mérida durante el primer semestre de 2016

Programa	Montos de recursos		Instancia ejecutora	Observaciones
	Disponible	Ejercido		
Fondo Integral para el Desarrollo Económico de Yucatán	11,339,448.00	1,496,000.00	Sefoe	Sin reglas de operación en la sección de transparencia del gobierno del estado.
Programa para el Desarrollo de la Industria del Software	30,000,000.00	No disponible	Sefoe	Reglas de operación de la SE federal.

Programa	Montos de recursos		Instancia ejecutora	Observaciones
	Disponible	Ejercido		
Proyecto de impulso a la competitividad a través del uso de tecnologías de la información para la digitalización del registro público de la propiedad y, en su caso, de las oficinas catastrales	No disponible	No disponible	Sefoe	Sin reglas de operación en la sección de transparencia del gobierno del estado.
Proyecto de impulso a la competitividad por medio del uso de tecnologías de la información para la simplificación del trámite para la obtención de permisos de construcción	No disponible	No disponible	Sefoe	Sin reglas de operación en la sección de transparencia del gobierno del estado.
Promover el programa de estímulos a la innovación del Conacyt	250,000.00	No disponible	Sefoe	Sin reglas de operación en la sección de transparencia del gobierno del estado.
TOTAL	1,496,000.00			

Fuente: elaboración propia con información de la Unidad de Acceso a la Información de la dependencia (2016).

Cuadro 6.12. Monto de recursos ejercidos por la Secretaría de Investigación, Innovación y Educación Superior (SIIES) en el municipio de Mérida durante el primer semestre de 2016

Programa	Monto de recursos ejercidos	Instancia ejecutora	Observaciones
Becas de Posgrado en el Extranjero Conacyt-Gobierno del Estado de Yucatán	405,000.00	SIIES	Sin reglas de operación en la sección de transparencia del gobierno del estado.
Incubación de Empresas de Tecnologías de Información y Comunicación: Incuba Tic	790,000.00	SIIES	Sin reglas de operación en la sección de transparencia del gobierno del estado.
Incorporación de Maestros y Doctores a la Industria	780,000.00	SIIES	Sin reglas de operación en la sección de transparencia del gobierno del estado.
TOTAL	1,975,000.00		

Fuente: elaboración propia con información de la Unidad de Acceso a la Información de la dependencia (2016).

Cuadro 6.13. Montos de recursos disponible y ejercido por el Instituto de Infraestructura Carretera de Yucatán (Incay) en el municipio de Mérida durante el primer semestre de 2016

Programa	Montos de recursos		Instancia ejecutora	Observaciones
	Disponible	Ejercido		
Construcción de vialidades para el mejoramiento vial del siglo XXI	23,601,226.56	22,000,000.00		Sin reglas de operación en la sección de transparencia del gobierno del estado.
TOTAL	23,601,226.56	22,000,000.00		

Fuente: elaboración propia con información de la Unidad de Acceso a la Información de la dependencia (2016).

Cuadro 6.14. Montos de recursos asignado y ejercido por el Instituto para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (IPIEMH) en el municipio de Mérida durante el primer semestre de 2016

Programa	Montos de recursos		Instancia ejecutora	Observaciones
	Asignado	Ejercido		
Atención a Mujeres Víctimas de Violencia	4,080,413.65	836,571.48		Sin reglas de operación en la sección de transparencia del gobierno del estado.
TOTAL	4,080,413.65	836,571.48		

Fuente: elaboración propia con información de la Unidad de Acceso a la Información de la dependencia (2016).

El Instituto de Capacitación para el Trabajo del Estado de Yucatán reportó únicamente beneficiarios inscritos en sus programas y no el monto ejercido de recursos en el municipio de Mérida.

Cuadro 6.15. Montos de recursos presupuestado y ejercido por la Coordinación Metropolitana de Yucatán (Comey) en el municipio de Mérida durante el primer semestre de 2016

Programa	Montos de recursos		Instancia ejecutora	Observaciones
	Asignado	Ejercido		
Sistema de Interconexión de Espacios Públicos Verdes para la Zona Metropolitana de Mérida	3,887,759.31	1,943,000.00	Comey	Declaración de inexistencia de reglas de operación por no operar programas de estímulos sociales y de subsidio.
Parque Urbano para la Zona Metropolitana de Mérida	36,965,099.22	26,697,469.87		

Programa	Montos de recursos		Instancia ejecutora	Observaciones
	Asignado	Ejercido		
Parque Urbano para la Zona Metropolitana de Mérida (seguridad)	1,958,758.72	1,958,758.72		
Construcción del Parque Metropolitano en Francisco de Montejo (primera etapa)	27,000,000.00	0		
Construcción del Paseo Superior Vehicular del Campus UADY1	61,376,474.00	0		
TOTAL	131,188,091.25	30,599,228.59		

Fuente: elaboración propia con información de la Unidad de Acceso a la Información de la dependencia (2016).

El Instituto de Seguridad Jurídica Patrimonial de Yucatán (ISJPY) es responsable del Programa Presupuestario Patrimonio Seguro, un programa de servicios cuya instancia ejecutora es la misma dependencia, la cual reportó que el Ayuntamiento de Mérida no ha solicitado la inscripción de escritura pública alguna en el marco del componente de escritura pública a bajo costo, ni la asignación de notario público en el marco del componente de testamento público abierto.

Cuadro 6.16. Monto de recursos ejercidos por el Instituto para la Construcción y Conservación de Obra Pública de Yucatán (Inccopy) en el municipio de Mérida durante el primer semestre de 2016

Programa	Monto de recursos ejercidos	Instancia ejecutora	Observaciones
Centro de la Trova Yucateca	51,392,940.12	Inccopy	Sin reglas de operación en la sección de transparencia del gobierno del estado.
Centro de Justicia Oral del Primer Circuito Judicial	257,721,328.73	Inccopy	
Construcción del nuevo Centro de Convenciones de Mérida	178,291,422.10	Inccopy	
Construcción de baños para el área de duela en el Polifórum Zamná	2,456,128.00	Inccopy	

Programa	Monto de recursos ejercidos	Instancia ejecutora	Observaciones
Mantenimiento y conservación del edificio que albergará oficinas administrativas del gobierno del estado de Yucatán	35,786,623.03	Inccopy	
Construcción de paraderos de autobús	211,016.93	Inccopy	
Construcción de ciclovías en la exhacienda Xcumpich	463,984.12	Inccopy	
Construcción de instalaciones eléctricas de media tensión en el nuevo edificio administrativo de la UADY	2,128,545.0	Inccopy	
Mantenimiento y conservación del puente peatonal ubicado en el Circuito Periférico Sur con Calle 60	461,573.93	Inccopy	
TOTAL	528,913,561.97		

Fuente: elaboración propia con información de la Unidad de Acceso a la Información de la dependencia (2016).

Cuadro 6.17. Monto de recursos ejercidos por el Instituto del Deporte en el Estado de Yucatán (IDEY) en el municipio de Mérida durante el primer semestre de 2016

Programa	Monto de recursos ejercidos	Instancia ejecutora	Observaciones
Promoción Deportiva en el Estado	1,078,721.09	IDEY	Sin reglas de operación en la sección de transparencia del gobierno del estado.
Planificar y realizar actividades de deporte adaptado y adulto mayor en el estado de Yucatán	40,938.91	IDEY	
Programa Estatal de Activación Física	935,263.55	IDEY	
Programa Nacional de Activación Física Muévete en 30M	No disponible	IDEY	
Programa Recreativo Bienestar en Vacaciones	3,542,195.54	IDEY	
Centros Regionales de Desarrollo del Deporte	91,237.76	IDEY	

Programa	Monto de recursos ejercidos	Instancia ejecutora	Observaciones
Centros de Desarrollo del Deporte Escolar y Municipal (Cedem)	475,383.42	IDEY	
Programa de Alto Rendimiento (becas, estímulos, reconocimientos y premios)	2,301,800.00	IDEY	
Actualización y Certificación Deportiva en el Estado	90,347.43	IDEY	
Operación del Centro Deportivo Paralímpico, a cargo del IDEY	1,058,447.62	IDEY	
Apoyos en atención a instituciones sin fines de lucro y otros organismos	No disponible	IDEY	
TOTAL	9,614,335.32		

Fuente: elaboración propia con información de la Unidad de Acceso a la Información de la dependencia (2016).

Cuadro 6.18. Monto de recursos asignado y ejercido por la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS) en el municipio de Mérida durante el primer semestre de 2016

Programa	Montos de recursos		Instancia ejecutora	Observaciones
	Asignado	Ejercido		
Ferias de empleo	757,774.13	524,460.31	STPS	Sin reglas de operación en la sección de transparencia del gobierno del estado.
Bolsa de trabajo	474,464.00	316,309.00	STPS	Sin reglas de operación en la sección de transparencia del gobierno del estado.
Subprograma Fomento al Autoempleo	No disponible	2,142,554.04	STPS	Reglas de operación de 2015 del Programa de Apoyo al Empleo de la STPS federal.
Subprograma Bécate	No disponible	8,108,913.68	STPS	Reglas de operación de 2015 del Programa de Apoyo al Empleo de la STPS federal.

Programa	Montos de recursos		Instancia ejecutora	Observaciones
	Asignado	Ejercido		
Programa de Capacitación Laboral Estatal	No disponible	29,575.76	STPS	Sin reglas de operación en la sección de transparencia del gobierno del estado.
Programa de Apoyo al Empleo	No disponible	659,851.37	STPS	Reglas de operación de 2015 del Programa de Apoyo al Empleo de la STPS federal.
Programa Capacitar	No disponible	3,080,032.00	STPS	Sin reglas de operación en la sección de transparencia del gobierno del estado.
Programa de Movilidad Laboral Interna Industrial y de Servicios en el Municipio de Mérida, Yucatán	No disponible	111,751.20	STPS	Reglas de operación de 2015 del Programa de Apoyo al Empleo de la STPS federal.
TOTAL	1,232,238.13	14,973,447.36		

Fuente: elaboración propia con información de la Unidad de Acceso a la Información de la dependencia (2016).

Cuadro 6.19. Monto de recursos ejercidos por la Secretaría de Salud (SS) en el municipio de Mérida durante el primer semestre de 2016

Programa	Monto de recursos ejercidos	Instancia ejecutora	Observaciones
Programa Fortalecimiento a la Atención Médica	1,385,138.50	SS-SSY	Reglas de operación de 2015 de la Secretaría de Salud federal.
Total	1,385,138.50		

Fuente: elaboración propia con información de la Unidad de Acceso a la Información de la dependencia (2016).

El Programa Fortalecimiento a la Atención Médica se compone de los siguientes subprogramas: Urgencias Epidemiológicas y Desastres, Programa de Prevención de Enfermedades Diarreicas Agudas y Cólera, Sistema Nacional de Vigilancia Epidemiológica

Vacunación Universal, Atención a la Salud de la Infancia, Cáncer en la Infancia y la Adolescencia, Programa de Atención a la Salud de la Adolescencia (PASA), Promoción de la Salud Escolar, Determinantes de la Salud, Programa Estatal de Salud Bucal, Programa Estatal de Accidentes y Seguridad Vial, Enfermedades Transmitidas por Vector y Otras ETVS, Programa Estatal de Atención al Envejecimiento, Programa

Estatal de Zoonosis (Prevención de Rabia), Programa Estatal de Prevención y Atención de Micobacteriosis, Programa Estatal para la Prevención y Control del VIH/SIDA e Infecciones de Transmisión Sexual (Atención), Cáncer de la Mujer, Planificación Familiar, Salud Reproductiva en los Adolescentes, Salud Materna y Perinatal, Programa de Incorporación de la Perspectiva de Género e Interculturalidad en Salud, Programa de Salud Mental para Comunidades Indígenas Mayas, Programa de Prevención y Control de las Adicciones, Programa de Investigación y Prevención del Suicidio, Programa de Prevención a la Demencia, Programa de Prevención y Atención de la Esquizofrenia en el Estado de Yucatán, Programa de Prevención y Atención del Trastorno por Déficit de Atención, y Programa de Prevención de la Violencia Familiar y de Género.

De acuerdo con la información recibida y mostrada de manera sintética anteriormente, en el municipio de Mérida las distintas dependencias estatales han ejercido un monto de $727,881,812.60 en 119 programas que inciden en algún aspecto del desarrollo social. Todos los programas reportados tienen como instancia ejecutora la dependencia estatal correspondiente.

Al consultar a funcionarios del municipio de Mérida sobre si los responsables de los programas estatales de las diferentes dependencias se han acercado a ellos para promover o coordinar acciones, la respuesta fue en sentido negativo. Hay que recordar que al municipio de Mérida lo gobiernan autoridades emanadas del PAN, mientras que el gobierno del estado lo rigen autoridades emanadas del PRI; esta condición podría interferir en la aplicación óptima de los programas. Otra explicación de la centralización en el ejercicio de los programas estatales de desarrollo social puede ser el potencial uso electoral que representan. La propia Secretaría de Desarrollo Social reconoce que los recursos públicos de los programas sociales pueden usarse con fines políticos o electorales. Existe el riesgo de que se condicione la entrega de los recursos o apoyos a cambio del voto a favor de un candidato o partido político. Por ello, la Sedesol impulsa el Programa de Blindaje Electoral (PBE) de los programas sociales. Las denuncias de compra y coacción del voto mediante programas sociales han sido documentadas durante ejercicios de observación electoral realizados por Participación Ciudadana, en coordinación con Alianza Cívica.

6.4. Programas a cargo de dependencias estatales aplicados en el municipio de Chemax

En este apartado se presenta información sobre los programas cuyas dependencias responsables informaron haber asignado o ejercido recursos en el territorio del municipio de Chemax durante el primer semestre de 2016.

Cuadro 6.20. Monto de recursos disponible y ejercido por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) en el municipio de Chemax durante el primer semestre de 2016

Programa	Montos de recursos		Instancia ejecutora	Observaciones
	Asignado	Ejercido		
Programa de Producción Social Familiar de Traspatio	3,472,388.00	31,680.00	Sedesol estatal	
Programa Créditos Sociales	1,400,000.00	35,000.00	Sedesol estatal	Tiene reglas de operación propias de 2014.
Programa Nutrición Integral	12,110,000.00	360,054.39	Sedesol estatal	Tiene reglas de operación propias de 2014.
Programa de Turismo para Niños y Jóvenes "Maravíllate con Yucatán"	183,800.00	15,496.84	Sedesol estatal	Tiene reglas de operación propias de 2007.
Programa para el mejoramiento de la producción y productividad indígena en su vertiente a) Mujer indígena	3,740,158.00	680,000.00	Sedesol estatal	Tiene reglas de operación de 2015 del CDI.
TOTAL	20,906,346.00	1,122,231.23		

Nota: las cifras relativas al monto de recursos disponibles corresponden a toda la Región 6 Oriente, a la que pertenece el municipio de Chemax.
Fuente: elaboración propia con información de la Unidad de Acceso a la Información de la dependencia (2016).

Cuadro 6.21. Montos de recursos disponible y ejercido por la Secretaría de Desarrollo Rural (Seder) en el municipio de Chemax durante el primer semestre de 2016

Programa	Montos de recursos		Instancia ejecutora	Observaciones
	Asignado	Ejercido		
Programa para el Desarrollo de Unidades Productivas Campesinas e Insumos Rurales (Producir)	No disponible	3,059.00	Seder	Tiene reglas de operación propias de 2008.
Programa para el Repoblamiento y Mejoramiento Genético Ganadero	No disponible	66,000.00	Seder	Tiene reglas de operación propias de 2014.
Programa Peso a Peso	No disponible	485,198.00	Seder	Tiene reglas de operación propias de 2013.

Programa	Montos de recursos		Instancia ejecutora	Observaciones
	Asignado	Ejercido		
Entrega de Semillas Sac Beh	No disponible	250,000.00	Seder	No tiene reglas de operación en la sección de transparencia del gobierno del estado.
TOTAL		804,257.00		

Fuente: elaboración propia con información de la Unidad de Acceso a la Información de la dependencia (2016).

La Secretaría de la Juventud (Sejuve) informó que no ha ejercido recursos en el municipio de Chemax en el periodo enero-junio de 2016.

Cuadro 6.22. Montos de recursos disponible y ejercido por el Instituto de la Vivienda del Estado de Yucatán (IVEY) en el municipio de Chemax durante el primer semestre de 2016

Programa	Montos de recursos		Instancia ejecutora	Observaciones
	Asignado	Ejercido		
Un Cuarto Más	No disponible	4,275,000.00	IVEY	Sin reglas de operación en la sección de transparencia del gobierno del estado.
Piso Firme	No disponible	3,509,532.00	IVEY	Sin reglas de operación en la sección de transparencia del gobierno del estado.
TOTAL		7,784,532.00		

Fuente: elaboración propia con información de la Unidad de Acceso a la Información de la dependencia (2016).

Cuadro 6.23. Montos de recursos disponible y ejercido por el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) en Yucatán, en el municipio de Chemax durante el primer semestre de 2016

Programa	Montos de recursos		Instancia ejecutora	Observaciones
	Asignado	Ejercido		
Asistencia a la Comunidad en Vulnerabilidad y Discapacidad del Estado de Yucatán.	338,567.00	90,786.40	DIF Yucatán	
Programa Desayunos Escolares	6,693,844.00	3,040,870.37	DIF Yucatán	Sin reglas de operación en la sección de transparencia del gobierno del estado.

Programa	Montos de recursos		Instancia ejecutora	Observaciones
	Asignado	Ejercido		
Programa de Asistencia Alimentaria a Sujetos Vulnerables	697,502.00	222,441.48	DIF Yucatán	Sin reglas de operación en la sección de transparencia del gobierno del estado.
Programa de Atención al Menor de Cinco Años en Riesgo, No Escolarizado	371,240.00	176,573.00	DIF Yucatán	Sin reglas de operación en la sección de transparencia del gobierno del estado.
Educación inicial a niñas y niños de los Centros Asistenciales de Desarrollo Infantil	457,231.00	197,651.01	DIF Yucatán	Sin reglas de operación en la sección de transparencia del gobierno del estado.
TOTAL	8,558,384.00	3,728,322.26		

Fuente: elaboración propia con información de la Unidad de Acceso a la Información de la dependencia (2016).

Cuadro 6.24. Montos de recursos asignado y ejercido por la Junta de Agua Potable y Alcantarillado de Yucatán (JAPAY) en el municipio de Chemax durante el primer semestre de 2016

Programa	Montos de recursos		Instancia ejecutora	Observaciones
	Asignado	Ejercido		
CDI: Aplicado al Programa de Infraestructura Indígena (PROII)	1,563,000.00	466,650.04	JAPAY	Reglas de operación de 2016 del CDI.
Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento (Proagua) y Apartado Rural (Aparural)	10,263,700.00	3,066,059.95	JAPAY	Reglas de operación de 2016 de la Conagua.
TOTAL	11,826,700.00	3,532,709.99		

Fuente: elaboración propia con información de la Unidad de Acceso a la Información de la dependencia (2016).

Cuadro 6.25. Montos de recursos asignado y ejercido por el Instituto para el Desarrollo de la Cultura Maya del Estado de Yucatán (Indemaya) en el municipio de Chemax durante el primer semestre de 2016

Programa	Montos de recursos		Instancia ejecutora	Observaciones
	Asignado	Ejercido		

Asistencia y Asesoría Jurídica a la Población Maya del Estado de Yucatán	No disponible	3,440.00	Indemaya	Sin reglas de operación en la sección de transparencia del gobierno del estado.
TOTAL		3,440.00		

Fuente: elaboración propia con información de la Unidad de Acceso a la Información de la dependencia (2016).

Cuadro 6.26. Montos de recursos asignado y ejercido por la Secretaría de Cultura (Sedeculta) en el municipio de Chemax durante el primer semestre de 2016

Programa	Montos de recursos		Instancia ejecutora	Observaciones
	Asignado	Ejercido		
Descentralización de Bienes, Acciones y Servicios Culturales 2016	34,208.40	34,208.40	Sedeculta	Declaración de inexistencia de reglas de operación por no operar programas de estímulos sociales y de subsidio de la Sedeculta.
TOTAL	34,208.40	34,208.40		

Fuente: elaboración propia con información de la Unidad de Acceso a la Información de la dependencia (2016).

Cuadro 6.27. Montos de recursos asignado y ejercido por el Instituto de Becas y Crédito Educativo del Estado de Yucatán (Ibecey) en el municipio de Chemax durante el primer semestre de 2016

Programa	Montos de recursos		Instancia ejecutora	Observaciones
	Asignado	Ejercido		
Programas de Becas Económicas	No disponible	180,700.00	Ibecey	Reglas de operación propias de 2008, no publicadas en el DO.
Programa Nacional de Becas de Educación Superior (Manutención Yucatán)	No disponible	405,630.00	Ibecey	Reglas de operación de la SEP federal de 2014.
Programa Becas de Apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas (Promajoven)	No disponible	18,700.00	Ibecey	Reglas de operación de la SEP federal de 2015.
TOTAL		605,030.00		

Fuente: elaboración propia con información de la Unidad de Acceso a la Información de la dependencia (2016).

Cuadro 6.28. Montos de recursos asignado y ejercido por la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS) en el municipio de Chemax durante el primer semestre de 2016

Programa	Montos de recursos		Instancia ejecutora	Observaciones
	Asignado	Ejercido		
Subprograma Fomento al Autoempleo	No disponible	103,408.85	STPS	Reglas de operación de 2015 del Programa de Apoyo al Empleo de la STPS federal.
Subprograma Bécate	No disponible	500,363.72	STPS	Reglas de operación de 2015 del Programa de Apoyo al Empleo de la STPS federal.
TOTAL		603,772.57		

Fuente: elaboración propia con información de la Unidad de Acceso a la Información de la dependencia (2016).

Cuadro 6.29. Montos de recursos asignado y ejercido por la Secretaría de Salud (SS) en el municipio de Chemax durante el primer semestre de 2016

Programa	Montos de recursos		Instancia ejecutora	Observaciones
	Asignado	Ejercido		
Programa Fortalecimiento a la Atención Médica	No disponible	551,334.11	SS-SSY	Reglas de operación de 2015 de la Secretaría de Salud federal.
TOTAL		551,334.11		

Fuente: elaboración propia con información de la Unidad de Acceso a la Información de la dependencia (2016).

La Secretaría de Fomento Económico, la Secretaría de Investigación, Innovación y Educación Superior, el Instituto de Infraestructura Carretera de Yucatán, el Instituto para la Igualdad entre Hombres y Mujeres, el Instituto de Capacitación para el Trabajo del Estado de Yucatán y el Instituto del Deporte en el Estado de Yucatán reportaron no haber ejercido recursos en el municipio de Chemax en el periodo enero-junio de 2016.

De acuerdo con la información recibida y mostrada de manera sintética anteriormente, en el municipio de Chemax las distintas dependencias estatales han ejercido un monto $18,769,837.56 en 26 programas que inciden en algún aspecto del desarrollo social. Todos los programas reportados tienen como instancia ejecutora la dependencia estatal correspondiente.

6.5. Programas a cargo de dependencias estatales aplicados en el municipio de Tahdziú

A continuación se presenta información sobre los programas cuyas dependencias responsables informaron haber asignado o ejercido recursos en el territorio del municipio de Tahdziú durante el primer semestre de 2016.

Cuadro 6.30. Montos de recursos disponible y ejercido por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) en el municipio de Tahdziú durante el primer semestre de 2016

Programa	Montos de recursos		Instancia ejecutora	Observaciones
	Asignado	Ejercido		
Programa Nutrición Integral	700,000.00	46,225.48	Sedesol estatal	
TOTAL	700,000.00	46,225.48		

Nota: la cifra relativa al monto de recursos disponibles corresponde a toda la Región 7 Sur, a la que pertenece el municipio de Tahdziú.

Fuente: elaboración propia con información de la Unidad de Acceso a la Información de la dependencia (2016).

Cuadro 6.31. Montos de recursos disponible y ejercido por la Secretaría de Desarrollo Rural (Seder) en el municipio de Tahdziú durante el primer semestre de 2016

Programa	Montos de recursos		Instancia ejecutora	Observaciones
	Asignado	Ejercido		
Programa Peso a Peso	No disponible	205,321.00	Seder	Tiene reglas de operación propias de 2013.
Entrega de Semillas Sac Beh	No disponible	200,000.00	Seder	Sin reglas de operación en la sección de transparencia del gobierno del estado.
Entrega de Semillas para Consumo	No disponible	56,200.00	Seder	Sin reglas de operación en la sección de transparencia del gobierno del estado.
Programa de Producción Pecuaria de Traspatio	No disponible	192,300.00	Seder	Tiene reglas de operación propias de 2014.
TOTAL		653,821.00		

Fuente: elaboración propia con información de la Unidad de Acceso a la Información de la dependencia (2016).

Cuadro 6.32. Montos de recursos disponible y ejercido por la Secretaría de la Juventud (Sejuve) en el municipio de Tahdziú durante el primer semestre de 2016

Programa	Montos de recursos		Instancia ejecutora	Observaciones
	Asignado	Ejercido		
Fortalecimiento a Instancias Municipales (eventos con enlaces)	No disponible	9,000.00	Sejuve	
TOTAL		9,000.00		

Fuente: elaboración propia con información de la Unidad de Acceso a la Información de la dependencia (2016).

Cuadro 6.33. Montos de recursos disponible y ejercido por el Instituto de la Vivienda del Estado de Yucatán (IVEY) en el municipio de Tahdziú durante el primer semestre de 2016

Programa	Montos de recursos		Instancia ejecutora	Observaciones
	Asignado	Ejercido		
Un Cuarto Más	No disponible	1,980,000.00	IVEY	
Piso Firme	No disponible	209,972.00	IVEY	
TOTAL		2,189,972.00	IVEY	

Fuente: Elaboración propia con información de la Unidad de Acceso a la Información de la dependencia (2016).

Cuadro 6.34. Montos de recursos disponible y ejercido por el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) en Yucatán, en el municipio de Tahdziú durante el primer semestre de 2016

Programa	Montos de recursos		Instancia ejecutora	Observaciones
	Asignado	Ejercido		
Asistencia a la Comunidad en Vulnerabilidad y Discapacidad del Estado de Yucatán	No disponible	13,413.60	DIF Yucatán	
Programa Desayunos Escolares	No disponible	373,023.54	DIF Yucatán	
Programa de Asistencia Alimentaria a Sujetos Vulnerables	No disponible	74,147.40	DIF Yucatán	
Programa de Atención al Menor de Cinco Años en Riesgo, No Escolarizado	No disponible	99,100.00	DIF Yucatán	
Educación inicial a niñas y niños de los Centros Asistenciales de Desarrollo Infantil	No disponible	27,681.73	DIF Yucatán	

Programa	Montos de recursos		Instancia ejecutora	Observaciones
	Asignado	Ejercido		
TOTAL		587,366.27		

Fuente: elaboración propia con información de la Unidad de Acceso a la Información de la dependencia (2016).

Cuadro 6.35. Montos de recursos asignado y ejercido por la Junta de Agua Potable y Alcantarillado de Yucatán (JAPAY) en el municipio de Tahdziú durante el primer semestre de 2016

Programa	Montos de recursos		Instancia ejecutora	Observaciones
	Asignado	Ejercido		
CDI: Aplicado al Programa de Infraestructura Indígena (PROII)	677,300.00	203,190.00	JAPAY	
TOTAL	677,300.00	203,190.00		

Fuente: elaboración propia con información de la Unidad de Acceso a la Información de la dependencia (2016).

El Instituto para el Desarrollo de la Cultura Maya del Estado de Yucatán (Indemaya) reportó no haber ejercido recursos en el municipio de Tahdziú en el periodo enero-junio de 2016.

Cuadro 6.36. Montos de recursos asignado y ejercido por la Secretaría de Cultura (Sedeculta) en el municipio de Tahdziú durante el primer semestre de 2016

Programa	Montos de recursos		Instancia ejecutora	Observaciones
	Asignado	Ejercido		
Descentralización de Bienes, Acciones y Servicios Culturales 2016	34,208.40	34,208.40	Sedeculta	
TOTAL	34,208.40			

Fuente: elaboración propia con información de la Unidad de Acceso a la Información de la dependencia (2016).

Cuadro 6.37. Montos de recursos asignado y ejercido por el Instituto de Becas y Crédito Educativo del Estado de Yucatán (Ibecey) en el municipio de Tahdziú durante el primer semestre de 2016

Programa	Montos de recursos		Instancia ejecutora	Observaciones
	Asignado	Ejercido		
Programas de Becas Económicas		39,900.00	Ibecey	
Programa Nacional de Becas de Educación Superior (Manutención Yucatán)		112,470.00	Ibecey	

Programa	Montos de recursos		Instancia ejecutora	Observaciones
	Asignado	Ejercido		
Programa Becas de Apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas (Promajoven)		119,000.00	Ibecey	
TOTAL		271,370.00		

Fuente: elaboración propia con información de la Unidad de Acceso a la Información de la dependencia (2016).

Cuadro 6.38. Montos de recursos asignado y ejercido por la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS) en el municipio de Tahdziú durante el primer semestre de 2016

Programa	Montos de recursos		Instancia ejecutora	Observaciones
	Asignado	Ejercido		
Subprograma Fomento al Autoempleo		26,308.80	STPS	Reglas de operación de 2015 del Programa de Apoyo al Empleo de la STPS federal.
Subprograma Bécate		539,280.00	STPS	Reglas de operación de 2015 del Programa de Apoyo al Empleo de la STPS federal.
TOTAL		565,588.80		

Fuente: elaboración propia con información de la Unidad de Acceso a la Información de la dependencia (2016).

Cuadro 6.39. Montos de recursos asignado y ejercido por la Secretaría de Salud (SS) en el municipio de Tahdziú durante el primer semestre de 2016

Programa	Montos de recursos		Instancia ejecutora	Observaciones
	Asignado	Ejercido		
Programa Fortalecimiento a la Atención Médica		104,679.10	SS-SSY	Reglas de operación de 2015 de la Secretaría de Salud federal.
TOTAL		104,679.10		

Fuente: elaboración propia con información de la Unidad de Acceso a la Información de la dependencia (2016).

La Secretaría de Fomento Económico y la Secretaría de Investigación, Innovación y Educación Superior (SIIES) reportaron no haber ejercido recursos en el municipio de Tahdziú en el periodo enero-junio de 2016.

Cuadro 6.40. Montos de recursos asignado y ejercido por el Instituto de Infraestructura Carretera de Yucatán (Incay) en el municipio de Tahdziú durante el primer semestre de 2016

Programa	Montos de recursos		Instancia ejecutora	Observaciones
	Asignado	Ejercido		
Conservación de la carretera Timul-Tixcacaltuyub		1,174,706.00	Incay	
TOTAL				

Fuente: elaboración propia con información de la Unidad de Acceso a la Información de la dependencia (2016).

Cuadro 6.41. Montos de recursos asignado y ejercido por el Instituto para la Igualdad entre Hombres y Mujeres (IPIEMH) en el municipio de Tahdziú durante el primer semestre de 2016

Programa	Montos de recursos		Instancia ejecutora	Observaciones
	Asignado	Ejercido		
Atención a Mujeres Víctimas de Violencia	282,000.00	108,000.00	IPIEMH	El alcalde desconoce el uso de este recurso. El IPIEMH depende del estado.
TOTAL	282,000.00	108,000.00		

Fuente: elaboración propia con información de la Unidad de Acceso a la Información de la dependencia.

A diferencia de lo que ocurre con la mayoría de las dependencias en las que es escasa o nula la coordinación con los funcionarios municipales en temas de equidad de género, sí se reporta una coordinación interinstitucional. Tal es el caso de Indemaya, IPIEMH, Seder, Sedesol, CDI y el Instituto de Educación para Adultos del Estado de Yucatán. En Tahdziú hay una oficina del IPIEMH que ejerce el recurso mostrado en la cuadro 6.41. Esta instancia trabaja con ocho grupos de mujeres, cada uno de siete u ocho mujeres, en temas de empoderamiento económico, sobre todo en confección de prendas de vestir.

El Instituto de Capacitación para el Trabajo del Estado de Yucatán y el Instituto del Deporte en el Estado de Yucatán reportaron no haber ejercido recursos en el municipio de Tahdziú en el periodo enero-junio de 2016.

De acuerdo con la información recibida y mostrada de manera sintética en los apartados anteriores, en el municipio de Tahdziú las distintas dependencias estatales han ejercido un monto de $5,948,127.05 en 23 programas que inciden en algún aspecto de su desarrollo social. Todos los programas reportados tienen como instancia ejecutora las diferentes dependencias estatales.

6.6. Análisis comparativo entre los municipios de estudio

En la cuadro 6.42 se muestra de manera sintética y comparativa la información de los montos de recursos ejercidos durante el primer semestre de 2016 por cada una de las dependencias estatales y el número de programas que operan en cada uno de los municipios considerados en este estudio, a partir de la cual se hace patente la gran desproporción del número de programas y montos de recursos que se destinan al municipio de Mérida con relación a los otros dos municipios.

Cuadro 6.42. Monto de recursos ejercidos durante el primer semestre de 2016 y número de programas aplicados, por dependencia estatal y municipio de estudio

Dependencia	Municipio					
	Mérida		Chemax		Tahdziú	
	Monto ejercido $	No. de Programas	Monto ejercido $	No. de programas	Monto ejercido $	No. de programas
Sedesol	13,070,959.95	6	1,122,231.23	5	46,225.48	1
Seder	16,800.00	2	804,257.00	4	653,821.00	4
Sejuve	3,185,718.00	10	0	0	9,000.00	1
IVEY	14,033,328.80	2	7,784,532.00	2	2,189,972.00	2
DIF Yucatán	19,327,248.36	5	3,728,322.26	5	587,366.27	5
JAPAY	6,507,126.54	2	3,532,709.99	2	203,190.00	1
Indemaya	182,963.04	6	3,440.00	1	0	0
Sedeculta	8,978,494.71	31	34,208.40	1	34,208.40	1
Ibecey	50,785,890.00	6	605,030.00	3	271,370.00	3
Sefoe	1,496,000.00	5	0	0	0	0
SIIES	1,975,000.00	9	0	0	0	0
Incay	22,000,000.00	1	0	0	1,174,706.00	1
IPIEMH	836,571.48	1	0	0	108,000.00	1
Comey	30,599,228.59	5	0	0	0	0
Inccopy	528,913,561.97	9	0	0	0	0
IDEY	9,614,335.30	10	0	0	0	0
STPS	14,978,447.40	8	603,772.57	2	565,588.80	2
SS-SSY	1,385,138.50	1	551,334.11	1	104,679.1	1
TOTAL	727,881,812.60	119	18,769,837.56	26	5,948,127.05	23

Fuente: elaboración propia con información de las Unidades de Acceso a la Información de las dependencias (2016).

7. PROGRAMAS MUNICIPALES

Cada municipio opera algunos programas sociales, según reportaron los funcionarios entrevistados. La información sobre ellos es escasa en los casos de Chemax y Tahdziú, no así en el de Mérida, que los desglosa en sus presupuestos programáticos. Para tener una idea de los programas y las necesidades de la población que han atendido, se presenta un resumen en este apartado.

7.1. Programas municipales en Mérida

Se identificaron un total de 23 programas sociales (véase el cuadro 7.1). Cabe señalar que en el municipio de Mérida no hay una clara identificación de los programas sociales, no existe un catálogo. Por ello, los criterios que se utilizaron en este estudio para catalogarlos como programas sociales son: a) que tengan reglas de operación o b) que atiendan a población vulnerable a efecto de mejorar sus condiciones de vida.

Solamente ocho programas tienen reglas de operación, los demás se enumeran en el Listado de Servicios del municipio de Mérida, que se puede consultar en el sitio electrónico del municipio; ahí se establecen los requisitos de elegibilidad e información general de los programas.

Cuadro 7.1. Monto de recursos ejercidos para programas sociales en el municipio de Mérida durante el primer semestre de 2016

Programa	Monto de recursos ejercidos	Instancia ejecutora	Objetivo
Programa de Capacitación para Fomentar el Autoempleo	5,442,021.30	Dirección de Desarrollo Social	Capacitar a la ciudadanía del municipio de Mérida mediante la facilitación de cursos de interés de la población de índole operativa, para el desempeño de un empleo o autoempleo que genere una fuente de ingreso (sin reglas de operación).
Gestión Social para una Mérida Blanca	669,366.16	Dirección de Desarrollo Social	Proporcionar apoyo, orientación y seguimiento a las solicitudes ciudadanas mediante la gestión social (sin reglas de operación).

Programa	Monto de recursos ejercidos	Instancia ejecutora	Objetivo
Proyectos agropecuarios en comisarías y subcomisarías de Mérida	1,524,629.68	Dirección de Desarrollo Social	Dotar de recursos económicos o en especie a los productores agropecuarios de escasos recursos de las comisarías y colonias, para diversificar y aumentar la producción agropecuaria en el municipio de Mérida (sin reglas de operación).
Comisarías, tradición y actualidad de Mérida	3,920,223.09	Dirección de Desarrollo Social	Lograr el desarrollo integral de las comisarías y subcomisarías del municipio de Mérida, mediante el fortalecimiento de las atenciones y los servicios otorgados a sus habitantes (sin reglas de operación).
Pequeño Mundo Solidario	24,925.23	Dirección de Desarrollo Social	Dotar de recursos económicos o en especie a los ciudadanos del municipio, mediante la entrega de apoyos y el financiamiento a los propietarios de negocios con insumos, equipo y herramientas para mejorar su calidad de vida (sin reglas de operación).
Programa Educación con Equidad	4,060,227.88	Dirección de Desarrollo Humano	Contribuir al proceso de mejora educativa desarrollando programas que colaboren a reducir el rezago académico y el analfabetismo (sin reglas de operación).
Programa Una Educación con Innovación	4,558,179.46	Dirección de Desarrollo Humano	Contribuir al proceso de mejora educativa desarrollando programas que colaboren a reducir el rezago académico y el analfabetismo (sin reglas de operación).

Programa	Monto de recursos ejercidos	Instancia ejecutora	Objetivo
Programa de Atención Médica Integral	14,920,840.10	Dirección de Desarrollo Humano	Promover, prevenir y mejorar las condiciones de salud por medio de módulos fijos, unidades móviles médicas, dentales y eventos como ferias de salud, y el programa Mano a Mano (sin reglas de operación).
Programa de Salud Integral Comunitaria para el Desarrollo Humano	1,683,158.06	Dirección de Desarrollo Humano	Elevar la calidad de vida de los integrantes de la comunidad gracias a la promoción y prevención de enfermedades mediante la aplicación de un diagnóstico de salud comunitaria (sin reglas de operación).
Mérida con Educación Alimentaria	7,447,768.00	DIF municipal	Proporcionar ayuda alimentaria directa a la población en situación vulnerable con raciones de comida caliente con alto valor nutricional, para mejorar el estado de nutrición de los beneficiarios, así como educación alimentaria, capacitación en manejo de alimentos que promuevan mejoras en su calidad de vida (con reglas de operación).
Mérida Incluyente	9,929,645.00	DIF municipal	Proporcionar apoyos y servicios a las personas con discapacidad de Mérida, comisarías y subcomisarias (con reglas de operación).
Programa Mérida Tradicional	1,859,847.00	DIF municipal	Sin objetivo. Tiene reglas de operación, específicamente el programa Bordamos por Mérida.
Mérida en Plenitud	7,301,078.00	DIF municipal	Propiciar la plenitud de los adultos mayores mediante la entrega de despensas (con reglas de operación).

Programa	Monto de recursos ejercidos	Instancia ejecutora	Objetivo
Apoyo y Asistencia a la Salud	1,068,637.00	DIF municipal	Lograr que las familias vulnerables del municipio de Mérida y las comisarías tengan opciones para elevar y mejorar su condición de vida, mediante la detección y atención de sus necesidades (con reglas de operación).
Mérida Justa	1,100,986.36	DIF municipal	Proporcionar a personas del municipio de Mérida en situación de vulnerabilidad la protección de sus derechos humanos, mediante asesoría jurídica frente a problemáticas de índole legal familiar (sin reglas de operación).
Mérida en Armonía	1,627,548.07	DIF municipal	Promover la funcionalidad emocional, cognitiva y conductual de los habitantes del municipio de Mérida en situación de vulnerabilidad, mediante atención psicológica y acciones integrales.
Micro Créditos de Mérida (Micromer)	3,559,200.00	Dirección de Turismo y Promoción Económica	Fortalecer el sector de pequeñas y medianas empresas en su proceso operativo, con la finalidad de incrementar su productividad y activar nuevos empleos (con reglas de operación).
Capacitación de Oficios para el Empleo y el Autoempleo	1,474,653.06	Dirección de Turismo y Promoción Económica	Capacitar a la ciudadanía del municipio de Mérida mediante la facilitación de cursos de interés de la población de índole operativa, para el desempeño de un empleo o autoempleo que genere una fuente de ingreso (sin reglas de operación).

Programa	Monto de recursos ejercidos	Instancia ejecutora	Objetivo
Fomento al Emprendedor	472,353.72	Dirección de Turismo y Promoción Económica	Lograr que los emprendedores desarrollen estrategias de negocio y proyectos de innovación, por medio de la formación empresarial que les permita introducirse al mercado para que mejore la competitividad del municipio de Mérida (sin reglas de operación).
Vinculación Empresarial y Empleo	745,581.22	Dirección de Turismo y Promoción Económica	Vincular en forma oportuna y eficiente a los demandantes de empleo, mediante las oportunidades laborales que se generen en el aparato productivo del municipio de Mérida.
Subsidios por Pago de Recolección y Transporte de Residuos Sólidos Urbanos No Peligrosos (Basura)	11,022,083.00	Servicios Públicos Municipales	Proporcionar la exención (subsidio) del pago del servicio de recolección y transporte de residuos sólidos urbanos no peligrosos (basura) a jubilados, pensionados o personas de la tercera edad de escasos recursos o con capacidades diferentes y que no tuvieron la oportunidad de ser jubilados o pensionados (con reglas de operación).
Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género	200,000.00	Instituto de la Mujer	Fortalecer a los mecanismos para el adelanto de las mujeres con el fin de contribuir a la transversalización e institucionalización de la perspectiva de género en políticas públicas, programas, proyectos y la cultura organizacional de los poderes públicos en las entidades federativas, municipios y delegaciones del Distrito Federal, para cumplir con la política nacional en materia de igualdad entre mujeres y hombres.

Programa	Monto de recursos ejercidos	Instancia ejecutora	Objetivo
Refugio para mujeres, sus hijas e hijos que viven violencia extrema y en su caso sus centros de atención externa	3,676,335.09	Instituto de la Mujer	La Secretaría de Salud, por medio del Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva (CNEGSR), emitió una convocatoria dirigida a todas las instituciones públicas (IP) y organizaciones de la sociedad civil (OSC) sin fines de lucro, ubicadas en todo el territorio nacional y con experiencia comprobable en la atención a la violencia familiar y de género, para la presentación de proyectos de coinversión para la asignación de subsidios para la prestación de servicios de refugio para mujeres, sus hijas e hijos que viven violencia extrema y, en su caso, sus Centros de Atención Externa, destinados a proporcionar los servicios señalados por los artículos 8, 54, 55, 56, 57, 58 y 59 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV), y 65 de su reglamento, así como los numerales 4.22 y 6.3.2 de la NOM-046-SSA2-2005. Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención.
TOTAL	99,020,253.23		

Fuente: elaboración propia con información de la Unidad de Acceso a la Información de la dependencia (2016).

No existe un padrón único de beneficiarios en el municipio, tampoco se comparte información de beneficiarios con dependencias federales o estatales para evitar duplicidades y aplicar mejor los recursos, salvo en el caso de Sedesol que, según informó la directora de Desarrollo Social, sí mantiene comunicación con el municipio, sobre todo para solicitar la inclusión de beneficiarios de la Cruzada contra el Hambre en algún programa municipal.

7.2. Programas municipales en Chemax

A partir de la entrevista realizada con el encargado de la Unidad de Acceso a la Información del municipio, y con la consulta del Primer Informe de Gobierno Municipal de Chemax, se identificaron algunos programas sociales que operan en este municipio. Según el asesor contable, no cuentan con presupuesto programático.

Los programas o apoyos mencionados son nueve en total y se presentan en el cuadro 7.2. El municipio reporta, en su presupuesto de egresos 2016, $7,000,000.00 anuales por el concepto de ayudas sociales. Se desconoce el monto ejercido a la fecha, lo que se conoce es el monto total entregado en el primer año de gobierno (2015-2016) por concepto de atención a solicitudes de apoyo (gastos médicos, funerarios, estudios de laboratorio, viáticos para transporte de enfermos, etc.), de un total de 3,000 personas, con un importe total de $9,251,216.00. A continuación se describen los programas sociales que operan en Chemax.

Cuadro 7.2. Programas sociales identificados en el municipio de Chemax

Programa	Descripción	Observaciones
Peso a Peso	Entrega de tinacos, alambre, carretillas y otros insumos.	En su primer informe de gobierno, el alcalde reportó la firma de un convenio con la Secretaría de Desarrollo Rural estatal para el apoyo a 106 personas del programa Peso a Peso.
Programa para abrir negocios	Se apoya con capital de inicio la apertura de negocios como papelerías, tiendas de abarrotes y cibercafés.	
Programa de apoyo a la economía familiar	Se apoya a familias con cemento, tinacos, zapatos y otros bienes.	Este programa se realiza conjuntamente con la Congregación Mariana Trinitaria, A.C., de Oaxaca.
Comedores infantiles	Administra los 15 comedores que están en las comisarías para pagar a los encargados y dar de comer a niños y estudiantes.	En su primer informe de gobierno, el alcalde reportó la entrega de 655,205 raciones a 5,200 niños de 74 escuelas.
Apoyo en medicamentos	Se proporcionan medicamentos a personas de escasos recursos de la comunidad.	En su primer informe de gobierno, el alcalde reportó que se atendió a 876 personas en un año, se surtieron 280 recetas y se proporcionaron 2,106 medicamentos.
Pago de gastos funerarios	Se dan apoyos económicos para gastos funerarios a personas de escasos recursos.	En su primer informe de gobierno, el alcalde reportó el apoyo a 142 personas (entrega de ataúdes, construcción de bóvedas).

Entrega de útiles escolares	Entrega de útiles escolares.	En la entrevista manifestaron que la entrega de útiles se hace en coordinación con el secretario de Educación estatal, pero no se identificó un programa del estado con estas características.
Programa de asistencia a la comunidad en vulnerabilidad y discapacidad	Entrega de despensas.	En su primer informe de gobierno, el alcalde reportó la entrega de 2,430 despensas a 243 personas.
Programa de atención al menor de cinco años no escolarizado	Entrega de alimentos y leche a niños y niñas.	Se entregaron 1,500 despensas a 130 niños y niñas.
Cuadro de asistencia alimentaria	No disponible	Se entregaron 54,000 despensas básicas a 450 personas.
Techos y baños ecológicos	Construcción de techos y baños ecológicos con biodigestores.	

Fuente: elaboración propia con información del encargado de la Unidad de Acceso a la Información municipal (2016).

Estos programas no tienen ninguna normatividad que pueda precisar los alcances de los programas, el perfil de los beneficiarios, los mecanismos de evaluación y las obligaciones de transparencia y rendición de cuentas. Todo lo anterior refuerza la necesidad de disponer de una Ley de Desarrollo Social estatal.

7.3. Programas municipales en Tahdziú

En la información recibida se mencionan 22 programas o proyectos, pero no se proporciona el presupuesto asignado por programa o los objetivos, la población beneficiaria o los requisitos de elegibilidad. No tienen reglas de operación, como nos confirmó el alcalde. No se pudo localizar la información tampoco en la página de la Unidad de Acceso a la Información del INAIP.

La lista de programas que nos envió el asesor contable incluye los siguientes: Trabajando para una Mejor Calidad de Vida, Atender y Crecer, Seguridad Ciudadana, A Ejecutar Cuentas Claras, Cimentar para un Bien Común, Promover para Apoyar, Prevención y Atención de Contingencias, Educar con Cultura para Recrear, Transporte Seguro, Colaboración Humanitaria, Derecho por mis Derechos, Oportunidades de Conocer y Aprender para Competir, Acceso Seguro y Protección de Información, Atención de Aguas Limpias, Gestionar y Aprovechar, Escucha y Participa, Incorporando Luces, Control de Municipio Limpio, Programa y Servicio de Calidez, Un Cambio con Beneficio para Todos, Construir para Avanzar, Propiciar el Fortalecimiento Municipal.

El alcalde comentó que algunos son nombres de actividades que realizan en sus funciones como municipio, más que programas. Nos dio algunos detalles del programa Promover para Apoyar, en el que entregan $300 en efectivo a 70 personas del municipio de manera mensual, los cuales provienen de participaciones federales, a fin de ayudarles a satisfacer necesidades básicas. Comentó que la mayor parte de los programas en los que el municipio entrega bienes a la población provienen del DIF estatal, como entrega de 170 despensas mensuales a población abierta, 140 despensas a niños desnutridos y 36 a niños de 5 a 6 años que tienen alguna discapacidad.

En el área de salud tienen un programa de atención médica que incluye consulta, estudios de laboratorio y entrega de medicinas, cuyos recursos provienen del FISM del Ramo 33. También opera un comedor para adultos mayores.

A pregunta expresa al alcalde de Tahdziú sobre por qué no han aprovechado los recursos del Ramo 23, expresó que no lo conoce. También considera que, para poder incrementar el acceso de su municipio a programas sociales, tanto federales como estatales, requerirían mayor orientación a fin de conocer la oferta y los pasos a seguir para aprovecharlos. Hasta ahora, la capacitación que han recibido ha sido sobre la aplicación de recursos del Ramo 33, impartida por la Auditoría Superior del estado de Yucatán. A diferencia de Mérida, no reporta haber recibido capacitación del Inaderm. Al término de la entrevista, el alcalde les pidió a los entrevistadores la relación de programas que aplican recursos en su municipio para darle seguimiento ante las dependencias respectivas. Le llamó mucho la atención conocer los montos disponibles y ejercidos a la fecha.

8. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Lograr reducir los altos niveles de pobreza en México requiere, sin duda, la concurrencia de voluntades y esfuerzos, no solo de instituciones de los gobiernos federal, estatal y municipal, sino de todos los actores sociales que se preocupan por mejorar las condiciones de vida de la población.

A lo largo de esta investigación, realizada para identificar la oferta de programas sociales existentes para los municipios de Mérida, Chemax y Tahdziú, se pudo conocer cuáles de ellos ejercen sus recursos en los municipios de estudio, ya sea de manera directa, mediante entrega de los apoyos por parte de las dependencias hacia los beneficiarios, o de manera indirecta, entregando los beneficios a intermediarios; en este último caso, los municipios pueden tener una participación como instancia ejecutora.

En este documento se han presentado los montos ejercidos, por parte tanto de programas federales como estatales, según la dependencia y por programa, a partir de la información proporcionada por parte de las mismas dependencias responsables de su operación durante el primer semestre del año. En Mérida operan 40 programas federales y 119 estatales, con una inversión de $1,362,415,601.31; en Chemax se identificaron 27 programas federales y 26 estatales, con una inversión de $168,211,812.99, y en Tahdziú, 27 programas federales y 23 estatales, con un total ejercido de $16,495,848.17.

Se identifican problemas y áreas de oportunidad para un mayor aprovechamiento de los programas y, sobre todo, para lograr que tengan mayor impacto en la población más vulnerable de cada uno de los municipios de estudio. Los aspectos relevantes identificados se enumeran a continuación.

- Si bien es cierto que concurren en los municipios una amplia variedad de programas sociales federales, estatales y municipales, se percibe una escasa colaboración e integración de esfuerzos entre dependencias para utilizar los recursos públicos que administran. No se comparten diagnósticos, padrones de beneficiarios, zonas de atención, estrategias de intervención, acciones de comunicación y difusión hacia las poblaciones objetivo, entre otras estrategias que pudieran ayudar a mejorar el impacto de los programas, con lo que evitarían duplicar esfuerzos y el desperdicio de recursos (humanos, materiales, etc.), que merma el presupuesto destinado al combate a la pobreza.
- Un buen número de los programas registrados en el Catálogo de Programas de Bienes y Servicios Públicos 2016 del gobierno del estado de Yucatán (catálogo estatal) carece de los elementos suficientes para que se consideren como tales y, en muchos casos, solo parecen ser un conjunto de acciones y servicios particulares inconexos. En parte, esta situación puede derivar de un enfoque funcionalista, en el que cada oficina o departamento de la dependencia se hace cargo de un servicio o asunto sin que exista una articulación de recursos y competencias

que puedan producir un efecto sinérgico hacia una mayor eficiencia y eficacia internas.

- En cuanto a la relación de las dependencias estatales con los diferentes municipios, existe el riesgo de que la coordinación se afecte por cuestiones partidarias. En el caso de Mérida, los funcionarios entrevistados confirmaron que ésta es una de las razones de la falta de acercamiento y colaboración entre los dos órdenes de gobierno.
- La mayor parte de los programas federales y estatales documentados en esta investigación se entregan directamente a los beneficiarios sin intervención municipal. Esto contraviene el artículo 17 de la LGDS, que señala que los municipios debieran ser los principales ejecutores de los programas, recursos y acciones federales de desarrollo social. Sin embargo, otorgar una participación como instancia ejecutora a los municipios podría significar un riesgo por la gran corrupción e impunidad que hay en nuestro país, por el uso político que se le puede dar a aspectos como la inclusión de beneficiarios y por la ineficacia mostrada hasta ahora por las instancias encargadas de la fiscalización de los recursos públicos.
- Los programas que requieren complementación de recursos de los municipios presentan el problema de la falta de recursos municipales propios. Esto puede ocasionar pérdida de oportunidades de ingreso justamente en los municipios que más lo necesitan.
- La existencia de la LGDS desde 2004 ha logrado que los programas federales tengan un conjunto uniforme de reglas de operación de las diferentes dependencias que definen con claridad objetivos, requisitos de elegibilidad, población objetivo, instancias participantes, datos de cobertura, apoyos por otorgar, mecanismos de evaluación, mecanismos de participación ciudadana, como la contraloría social obligatoria en los programas sociales, y mecanismos para presentación de quejas y denuncias. La información de los programas sociales federales es accesible y fácil de localizar en los portales de internet de las diferentes dependencias de gobierno. La que no está actualizada es la información de los beneficiarios del año en curso, debido a las fechas de algunas de las convocatorias. Estos datos se harán públicos hasta 2017.
- No existen criterios y principios que orienten la política de desarrollo social en la entidad; no hay disposiciones normativas para evitar que los programas y acciones sociales puedan sufrir modificaciones o recortes presupuestales que pongan en riesgo el cumplimiento de sus objetivos; no hay una promoción clara de la participación ciudadana que permita a los beneficiarios interactuar en la planeación, ejecución, evaluación y supervisión de la política social. Estas y otras carencias son resultado de la falta de una ley estatal de desarrollo social. No tener este marco normativo facilita que los programas sociales estatales puedan usarse con fines electorales, aunque cabe aclarar que este riesgo no desaparece del todo con la promulgación de la ley solamente.
- Hubo dificultad para tener acceso a información de presupuestos y programas sociales en dos de los municipios de estudio. De acuerdo con el artículo 16 de

la LGDS, los municipios, los gobiernos de las entidades federativas y el gobierno federal harán del conocimiento público cada año sus programas operativos de desarrollo social, con los medios más accesibles a la población, en un plazo máximo de 90 días a partir de la aprobación de sus presupuestos de egresos anuales respectivos. De los municipios estudiados, ni en Chemax ni en Tahdziú se cumplió esta disposición.

- En los municipios de Chemax y Tahdziú se constató la dependencia de asesores contables externos, quienes concentran la información de las finanzas municipales. Esto refleja las deficiencias en la capacidad de gestión de este tipo de municipios, que también afecta sus posibilidades de acceso a otras fuentes de financiamiento, con lo que se vuelven vulnerables ante la presencia de gestores que ofrecen realizar trámites para conseguir recursos a cambio de favores (pagos excesivos por elaboración de proyectos, pago de "comisiones", garantía de contratos como proveedores, etc.).
- Algunos fondos de programas federales no se aprovechan porque los funcionarios municipales consideran que la necesidad se atiende con otros recursos. Es el caso de Mérida, en donde 100% de las acciones en proyectos de mejoramiento de vivienda las cubre el FISM del Ramo 33 y no se tiene acceso a los recursos de Sedatu. Esta especie de competencia podría explicarse por las limitaciones que enfrentan las autoridades de municipios como Mérida (ciudades medias) para ejercer los recursos de este fondo, derivados de los porcentajes "tope" para aplicar por rubro y las zonas de atención predeterminadas por Sedesol.
- Encontramos poco aprovechamiento de los recursos del Ramo 23, con excepción de Mérida, que ha sabido aprovechar esta y otras fuentes de recursos, con el apoyo de la Unidad de Proyectos Especiales, lo que se considera una buena práctica municipal que valdría la pena replicar en otros municipios similares.
- No fue posible confirmar qué programas federales se están dejando de utilizar en los municipios de estudio por falta de la parte complementaria o pari passu por parte del estado o de los municipios; es necesario que las dependencias informen sobre la magnitud de esta problemática y sus causas. La pérdida de oportunidades para multiplicar las acciones de desarrollo social se deben conocer y atacar. Divulgarlas sería un primer paso.
- Yucatán dispone del Instituto de Desarrollo Regional y Municipal, el cual, según comentaron los funcionarios entrevistado en Mérida, lleva a cabo actividades de capacitación sobre programas sociales disponibles para municipios, en las que entregan el catálogo del Inafed. Estas acciones son positivas, pero sería conveniente garantizar que los participantes en estas sesiones sean los funcionarios de primer orden de los municipios.
- Se obtuvo un alto nivel de respuesta a las solicitudes de acceso a la información realizadas ante dependencias federales, estatales y el municipio de Mérida, lo que da cuenta de los avances registrados en materia de transparencia y acceso a la información pública, además de que nos confirma que es una valiosa herramienta para los ejercicios de contraloría social ciudadana. Sin embargo, no hay

uniformidad en la forma de entregar la información solicitada, lo que dificulta la comparación y concentración de datos. Notamos, también, que las unidades de acceso a la información que reciben las solicitudes las turnan a todos los departamentos que integran las respectivas dependencias, sin evaluar primero a quiénes correspondería contestar según el tema y objetivo, lo que origina pérdida de tiempo y de esfuerzo al llegar las peticiones a instancias que no les compete y que responden declarando la falta de información.

- El reto se presenta ahora en los municipios pequeños.

Recomendaciones

- Es importante acortar los ciclos de aprendizaje en la gestión gubernamental del estado y del municipio, aprovechando el conocimiento generado en la federación referente a normatividad, estructura de reglas de operación, mecanismos de monitoreo y evaluación de la política de desarrollo social, así como publicación de información, entre otros. El primer paso sería la elaboración de una ley estatal de desarrollo social que, si bien puede tomar como punto de partida la ley general, podría incluso incorporar en su diseño otros elementos de mejora, a partir de una convocatoria amplia a diversos actores sociales estatales. Lograr un consenso vasto en su elaboración sería clave para garantizar el éxito en la etapa de implementación y seguimiento.
- Debe avanzarse hacia la complementariedad de los diferentes programas federales, estatales y municipales, a partir de la identificación de necesidades de las comunidades, para que planteen estrategias de intervención coordinadas, con límites de responsabilidad claramente identificados, con padrones de beneficiarios únicos, con información palpable y suficiente sobre el ejercicio de los recursos contra las metas y, sobre todo, diseñados con amplia participación social. La información de la oferta de programas debe estar disponible para la población en diversas vías (no solo internet, que aún no es accesible en cientos de localidades del país).
- Conviene que se impulse la creación de agencias de desarrollo rural o local para las regiones del estado de mayor marginación. Los municipios marginados, por sí solos, difícilmente pueden desarrollar las capacidades que se requieren para la realización de diagnósticos útiles y la elaboración de proyectos de gran visión que integren recursos de los diferentes ámbitos de gobierno.
- Debe propiciarse la articulación con instituciones educativas de grado superior y otras instituciones del conocimiento (centros de investigación y desarrollo tecnológico), privadas y públicas, que fortalezcan y complementen capacidades municipales en la elaboración de diagnósticos participativos, elaboración de proyectos, gestión de recursos, implementación de mecanismos de monitoreo y evaluación de impactos, todo ello con la finalidad de contribuir a elevar la calidad

de vida de la población de nuestros municipios mediante una aplicación más eficaz de los recursos públicos.

- Convendría que los Catálogos de Programas Sociales de los tres órdenes de gobierno se presentaran de acuerdo con el tipo de necesidad que pretenden cubrir y la población objetivo. Por ejemplo, programas productivos destinados a mujeres o adultos mayores. Un reto compartido, tanto por autoridades como por organizaciones e instituciones interesadas en el desarrollo social de nuestro país, consiste en presentar esta información de manera más accesible para las autoridades y los beneficiarios, evitando contenidos genéricos que pueden funcionar muy bien en el ámbito urbano, pero no en el rural.
- Es recomendable terminar la armonización contable que establece la Ley General de Contabilidad Gubernamental en todos los municipios del estado de Yucatán. Lo anterior favorecería la rendición de cuentas y el análisis de la aplicación de los recursos, no solo por parte de las autoridades sino de la ciudadanía.
- Para mejorar los ejercicios de contraloría social se requiere información más desagregada de los beneficiarios; ésta podría presentarse en el área geoestadística básica (AGEB). La información que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) proporciona a sus usuarios se agrupa con referencia a áreas geoestadísticas estatales, municipales y básicas, con límites definidos de manera precisa para especificar su correspondencia territorial. De acuerdo con el INEGI (2010), el área geoestadística básica constituye la unidad básica del marco geoestadístico nacional. Las AGEB se clasifican en urbanas y rurales, con criterios de delimitación diferentes para cada tipo. Si las dependencias proporcionaran la ubicación territorial de sus beneficiarios desagregada en las AGEB, tanto urbanas como rurales, se facilitaría la constatación de la pertinencia y cobertura de los programas de apoyo sociales, de acuerdo con la definición de las poblaciones objetivo por programa –en comparación con la información sociodemográfica oficial–, y la realización de muestreos convenientemente focalizados para la comprobación de la veracidad de la naturaleza y cantidad de los apoyos proporcionados.
- Las unidades de acceso a la información de las diferentes dependencias federales, estatales y municipales deben avanzar en procedimientos para turnar las solicitudes de información solamente a las áreas involucradas en cada caso, para evitar desperdicio de tiempo y de recursos materiales y humanos. También se requiere homologar los formatos de respuesta.
- Hay muchas dudas de los funcionarios públicos sobre qué información de beneficiarios debiera reservarse por contener datos personales. Este punto podría normarse con mayor claridad desde las reglas de operación.
- Convendría que, en la información proporcionada sobre la operación de los programas sociales, se incluyera un indicador de la cobertura real del programa respecto al total de la población que requiere el apoyo.
- Sería necesario revisar los montos solicitados complementarios (pari passu) por parte de los municipios en los diferentes programas donde esto aplica, a fin de

evitar que sean justamente los más pequeños y pobres los que, por falta de recursos, no puedan utilizarlos.

En una segunda etapa, esta investigación podría enriquecerse con el seguimiento en campo a ciertos programas sociales que incluya entrevistas a beneficiarios, a fin de conocer el impacto real y los problemas que han tenido para aprovecharlos mejor.

Por otro lado, el desconocimiento de los programas existentes no solo se da entre autoridades municipales, que pudieran actuar como intermediarias para acercarlos a la población, sino que también se presenta entre la población objetivo. Es difícil para el ciudadano estar pendiente de las convocatorias de los programas o de las fechas de apertura y cierre de ventanillas, o conocer a qué dependencias acudir para satisfacer necesidades específicas. Esta información, disponible más bien en internet, llega a las comunidades por medio de promotores o gestores (cuando llega), quienes en ocasiones persiguen otros fines, como el de ganar clientela política. Por ello es urgente la difusión más amplia de esta información, a fin de que los apoyos lleguen realmente a quien más los necesita. El papel de las organizaciones de la sociedad civil puede ser un factor clave en este sentido.

Algunos programas, sobre todo estatales y municipales, conservan un enfoque paternalista y asistencialista que no contribuye a la transformación de la realidad, ya que no parten de la identificación de causas y no proponen soluciones de fondo. Esto cambiará en la medida en que se logre una mayor participación ciudadana, propositiva y colaborativa con las autoridades gubernamentales y otros actores sociales.

BIBLIOGRAFÍA

Barba, Carlos (2004), *Régimen de bienestar y reforma social en México*, Santiago de Chile: CEPAL.

Blanco-Escandón, Celia (2004), "Notas sobre la Ley General de Desarrollo Social", en *Revista Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, núm. 34, consultada el 20 de septiembre de 2016, en: ‹http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/34/pr/pr30.pdf›.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2004), Ley General de Desarrollo Social, *Diario Oficial de la Federación*, Ciudad de México, publicada el 20 de enero de 2004, última reforma, 01 de enero de 2016.

——— (2015), *Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2016*, México: Presidencia de la República, consultado el 10 de septiembre de 2016, en: ‹http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2016.pdf›.

——— (2016), Ley General de Contabilidad Gubernamental, *Diario Oficial de la Federación*, publicada el 13 de diciembre de 2008, última reforma, 18 de julio de 2016.

——— y Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación (2016), *Evaluación de la Fiscalización Superior al Gasto Federalizado* (serie Análisis al Informe de Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2014, Cuaderno 3).

——— y Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2015), *Gasto Federalizado identificado en el Presupuesto de Egresos 2016*, consultado el 18 de noviembre de 2016, en: ‹http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2016/enero/cefp0012016.pdf›.

——— (2016), *Aspectos Relevantes del Gasto Federalizado PPEF 2017*, México.

——— (2017), Código Fiscal de la Federación, *Diario Oficial de la Federación*, última reforma, 27 de enero de 2017.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2010), *Informe de Grado de Rezago Social Municipal*, México.

——— (2010), *Medición Municipal de la Pobreza*, México.

——— (2013), *Diagnóstico del Avance en Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013*, México.

——— (2014a), *Medición de Pobreza*, México.

——— (2014b), *Inventario de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social*, México.

——— (2015a), I*nforme de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2014*, México.

——— (2015b), *Diagnóstico del Avance en Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2015*, México.

——— (2016), *Listado de los Programas y Acciones Federales con Reglas de Operación*, México.

Gobierno del Estado de Yucatán (2012), *Plan Estatal de Desarrollo 2012-2018*, Mérida, gobierno del estado de Yucatán, consultado el 18 de noviembre de 2016, en: ‹http://www.yucatan.gob.mx/gobierno/ped.php›.

——— (2015), Decreto 327/2015 por el que se emite el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Yucatán para el ejercicio fiscal 2016, *Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán*, Mérida, 24 de diciembre de 2015.

——— Secretaría de Administración y Finanzas (2016), *Catálogo de Programas de Bienes y Servicios Públicos 2016*, Mérida, consultado el 20 de septiembre de 2016, en: ‹http://www.yucatan.gob.mx/docs/ciudadano/catalogo_de_programas.pdf›.

H. Congreso del Estado de Yucatán (2010), Decreto 364/2010 que contiene la Ley General de Hacienda para los Municipios del Estado de Yucatán, *Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán*, Mérida, 31 de enero de 2010.

——— (2012), Reglamento de la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán, *Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán*, Mérida, última reforma, 23 de agosto de 2012.

_____(2013), Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Yucatán, *Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán*, Mérida, publicada el 31 de mayo de 2004, última reforma, 25 de julio 2013.

_____(2015), Decreto 21/2007 por el que se emite el Código de la Administración Pública de Yucatán, *Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán*, Mérida, publicado el 16 de octubre de 2007, última reforma, 14 de octubre de 2015.

——— (2015), Código Fiscal del Estado de Yucatán, *Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán*, Mérida, publicado el 22 de diciembre de 2010, última reforma, 24 de diciembre de 2015.

——— (2015), Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Yucatán, *Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán*, Mérida, publicada el 5 de febrero de 2013, última reforma 16 de diciembre de 2015.

——— (2015), Decreto 328/2015 por el que se emite la Ley de Ingresos del Municipio de Mérida, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2016, *Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán*, Mérida, 28 de diciembre de 2015.

——— (2015), Decreto 323/2015 por el que se emite la Ley de Ingresos del Municipio de Chemax, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2016, *Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán*, Mérida, 23 de diciembre de 2015.

——— (2015), Decreto 323/2015 por el que se emite la Ley de Ingresos del Municipio de Thadziú, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2016, *Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán*, Mérida, 23 de diciembre de 2015.

——— (2015), Ley de Gobierno del Poder Legislativo del Estado de Yucatán, *Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán*, Mérida, publicada el 4 de octubre de 2010, última reforma, 9 de octubre de 2015.

_____(2016) Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán, *Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán*, Mérida, publicada el 25 de enero de 2006, última reforma, 28 de diciembre de 2016.

_____(2016), Constitución Política del Estado de Yucatán, *Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán*, última reforma, 20 de abril de 2016, Mérida, consultada el 18 de noviembre de 2016, en: ‹http://www.congresoyucatan.gob.mx/download.php?f=d18fb-3d5bf5505ecce83046f2340e092.pdf&recurso=constitucion›.

——— (2017), Ley de Presupuesto y Contabilidad Gubernamental del Estado de Yucatán, *Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán*, Mérida, publicada el 31 de diciembre de 2010, última reforma, 18 de julio de 2017.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2010), *Compendio de criterios y especificaciones técnicas para la generación de datos e información de carácter fundamental*, México: Dirección General de Geografía y Medio Ambiente.

——— (2013), *Censo de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2013*, México.

——— (2014), *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 2009-2012*, México.

——— (2015), Encuesta Intercensal, consultada el 10 de noviembre de 2016, en: ‹http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/encuestas/hogares/especiales/ei2015›.

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, 2016, *Catálogo de Programas Federales para Municipios 2016*, México.

Jusidman, Clara (2014), "Desigualdad y política social en México", en *Cámara*, año 03, núm. 33, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, pp. 48-58.

Moreno, Pedro, Claudia Ortiz y Eduardo Marrufo (2004), "Antecedentes de la política social en México. Veinticinco años de políticas de desarrollo social en México", en *Sociológica*, año 19, núm. 54, enero-abril de 2004, pp. 55-75.

Presidencia de la República (2013),Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, *Diario Oficial de la Federación*, México, consultado el 18 de noviembre de 2016, en: ‹http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5&fecha=31/12/1969›.

CCIUDADANO. Construcción y articulación de lo público

Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social CIESAS

Noviembre, 2016