



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO
DE MORELOS**



FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES
División de Estudios Superiores de Posgrado

**PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN LOS
MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MORELOS
COMO EFECTOS DE LA GLOBALIZACIÓN**

T E S I S

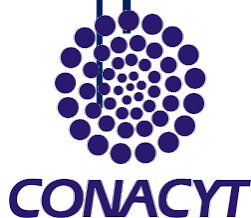
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
**DOCTORA EN DERECHO Y
GLOBALIZACIÓN**

P R E S E N T A:

M. EN D. BEATRIZ MONRROY LÓPEZ

BAJO LA DIRECCIÓN DE:

DR. JUAN MANUEL ORTEGA MALDONADO



Cuernavaca, Morelos

11, 2019

AGRADECIMIENTO

A DIOS:

Por todas las bendiciones que me ha otorgado, especialmente, por permitir que tenga junto con mi familia un nuevo amanecer y anochecer lleno de salud; por brindarme la potencialidad de desarrollar mi actividad profesional y concluir este trabajo de investigación; por poner en mi camino a las personas y profesionistas que me han guiado, apoyado y respaldado a lo largo de mi formación profesional.

A MI FAMILIA:

Por el amor, paciencia, serenidad y apoyo incondicional que me han brindado, especialmente en los momentos de adversidad por los que atravesamos, son mi mayor inspiración y soporte moral de mi vida; porque formaron parte de esta travesía brindándome las herramientas necesarias para culminar con este proyecto de vida.

A MIS MAESTROS:

Al Dr. Juan Manuel Ortega Maldonado, quien no sólo fue mi director de tesis, sino un ejemplo de rectitud, profesionalismo y humanismo; quien creyó, confió en mí y me permitió recurrir a su gran capacidad e intelecto para trabajar este tema de investigación; porque ha sido respaldo, formador y promotor de mi crecimiento profesional.

A mis revisores Dres. Julio Cabrera, Ladislao Reyes, Francisco García, Juan Gómez, Víctor Manuel, quienes con su apoyo incondicional, sus contantes, valiosas y acertadas intervenciones permitieron que este trabajo de investigación diera resultados.

A mi revisor externo Dr. Oscar Nava Escudero, porque de manera grata aceptó formar parte de este proyecto de trabajo, por aportar oportunamente su conocimiento y hacer de este trabajo de investigación una obra posible de ser evaluada.

A los Dres. Horacio Corti y Verónica Belmonte quienes me brindaron todo el apoyo, durante mi estancia de investigación en Buenos Aires, Argentina, aportando de manera acertada su conocimiento y experiencia.

INDICE

INTRODUCCIÓN	7
--------------------	---

CAPÍTULO I

FACTORES INTERNACIONALES Y NACIONALES QUE INCIDEN EN EL CONTEXTO PRESUPUESTAL Y DEMOCRÁTICO EN MÉXICO

1.1. Introducción	9
1.2. La importancia actual del presupuesto público.....	10
1.3. Factores internacionales que inciden en los presupuestos de egresos en México.....	14
1.3.1. Los efectos de la globalización en los presupuestos de egresos de México.....	14
1.4. Los efectos de la globalización en el control y fiscalización del gasto público.....	28
1.4.1. Contexto actual de la actividad financiera en México.....	28
1.4.2. Contexto actual de la ejecución de gasto público en México	34
1.4.2.1. El impacto de la globalización en el sistema presupuestario municipal.....	39
1.4.2.2. La influencia internacional en los gobiernos locales.....	46
1.4.3. La interrelación de la globalización con la pobreza	50
1.5. Los problemas presupuestarios no resueltos por la globalización.....	57
1.6. El derecho a la buena administración pública, un enfoque de la globalización hacia mejores practicas de gobierno	62
1.7. Los efectos de la globalización en la democracia.....	68
1.7.1. La participación ciudadana en la gestión pública, el nuevo paradigma de democracia	73

1.7.2. Nuevos paradigmas de participación ciudadana en la gestión pública.....	83
1.7.2.1. Nueva gestión pública:	83
1.7.2.2. Gobierno abierto:	87
1.7.2.3. Gobernanza	92
1.7.2.4. Empoderamiento ciudadano:.....	94
1.7.3. Experiencias nacionales de nueva gestión pública	96
1.8. Conclusiones	106

CAPITULO II

CONTEXTOS SOCIOECONÓMICOS QUE MOTIVARON A LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS Y SUS EFECTOS

2.1. Introducción	107
2.2. Presupuestos participativos.....	107
2.2.1. Aproximación conceptual de presupuestos participativos	107
2.3. Factores socioeconómicos que gestaron la implementación y conclusión del presupuesto participativo en las experiencias nacionales e internacionales.....	114
2.3.1. Porto Alegre, Brasil	114
2.3.2. Rosario, Argentina	120
2.3.3. Lima, Perú.....	126
2.3.4. Chile.....	132
2.3.5. Europa	136
2.3.6. México.....	139
2.4. Principales declaraciones internacionales y documentos que registran a los presupuestos participativos.....	151
2.5. Elementos Estructurales de los presupuestos participativos	157

2.5.1. Características universales:.....	157
2.6. Aportación de los presupuestos participativos.....	160
2.6.1. Los presupuestos participativos como mecanismo de fortalecimiento recaudatorio a nivel municipal	160
2.6.2. Los presupuestos participativos como mecanismo de inclusión social a nivel municipal	165
2.6.3. Los presupuestos participativos como mecanismo de confianza en la vida democrática y gubernamental.....	170
2.6.4. Los presupuestos participativos como mecanismo de transparencia del gasto público.....	174
2.6.5. Los presupuestos participativos como mecanismo de eficiencia del gasto público.....	176
2.7. Elementos estructurales básicos de los presupuestos participativos.....	178
2.8. Conclusiones:	184

CAPITULO III

ELEMENTOS ESTRUCTURALES DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS A TRAVÉS DE LAS EXPERIENCIAS NACIONALES E INTERNACIONALES

3.1. Introducción	186
3.2. Experiencia del presupuesto participativo en Córdoba, España	187
3.2.1. Marco normativo	187
3.2.2. Condiciones geográficas y políticas	190
3.2.3. Ámbito competencial en prestación de bienes o servicios	191
3.2.4. Desarrollo del presupuesto participativo.....	192
3.2.4.1. Herramientas utilizadas para la difusión del presupuesto participativo.....	193

3.2.4. 2 Metodología del presupuesto participativo	193
3.2.5. Los desafíos de la experiencia del presupuesto participativo	199
3.3. Experiencias de los presupuestos participativos en Porto Alegre, Brasil	200
3.3.1. Marco normativo	200
3.3.2. Condiciones geográficas y políticas	203
3.3.3. Ámbito competencial en prestación de bienes o servicios	206
3.3.4. Desarrollo del presupuesto participativo.....	207
3.3.4. 1. Instancias mediadoras del presupuesto participativo:	207
3.3.4.2. Herramientas utilizadas para la difusión del presupuesto participativo.....	210
3.3.4.3. Metodología del presupuesto participativo	210
3.3.4.3. Los desafíos de la experiencia del presupuesto participativo ...	221
3.4. Experiencias de los presupuestos participativos en Rosario, Argentina	224
3.4.1. Marco normativo	224
3.4.2. Condiciones geográficas y políticas	227
3.4.3. Ámbito competencial en prestación de bienes o servicios	231
3.4. 4 Desarrollo del presupuesto participativo.....	232
3.4.4.1. Recursos materiales y humanos para su desarrollo.....	232
3.4.4.2. Herramientas utilizadas para la difusión del presupuesto participativo.....	234
3.4.4.3. Metodología del presupuesto participativo	235
3.4.4. 5 Los desafíos del presupuesto participativo.....	243
3.5. Experiencias de los presupuestos participativos en Ciudad de México (antes Distrito Federal)	244
3.5.1. Marco normativo	244
3.5.2. Condiciones geográficas y políticas	246

3.5.3	Ámbito competencial en prestación de bienes o servicios	249
3.5.4.	Desarrollo del presupuesto participativo.....	251
3.5.4.1.	Recursos materiales y humanos para su desarrollo.....	251
3.5.4.2.	Herramientas utilizadas para la difusión del presupuesto participativo.....	255
3.5.4.3.	Metodología del presupuesto participativo	255
3.5.4.4.	Los desafíos del presupuesto participativo.....	270
3.6.	Conclusiones:	271

CAPITULO IV

PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MORELOS

4.1.	Introducción	274
4.2.	Marco normativo	274
4.2.1.	Fundamento normativo en el ámbito federal como rector de la participación ciudadana	274
4.2.1.1.	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	274
4.2.2.	Fundamento normativo en el ámbito estatal que regula la participación ciudadana	280
4.2.2.1.	Constitución Política del Estado de Morelos	280
4.2.2.2.	Ley Estatal de Participación Ciudadana, reglamentaria del artículo 19 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos	283
4.2.3.	Prevalencia de la propuesta de presupuesto participativo sobre la colaboración ciudadana	290
4.2.4.	La ausencia de marco regulatorio de presupuesto participativo no incide en evitar su implementación.....	293
4.3.	Condiciones geográficas y políticas de los municipios del Estado de Morelos	296

4.3.1. Condiciones geográficas	296
4.3.2. Condiciones políticas	300
4.4. Ámbito competencial en prestación de bienes o servicios	313
4.5. El presupuesto de egresos en los municipios del Estado de Morelos	314
4.6. Desarrollo de los presupuestos participativos en los Municipios del Estado de Morelos.....	317
4.6.1. La importancia de la implementación del presupuesto participativo.....	317
4.6.1. Propuesta del marco regulatorio del presupuesto participativo	319
4.6.2. Propuesta de desarrollo del presupuesto participativo	349
4.6.3. Recursos materiales y humanos para su desarrollo.....	370
4.6.4. Principales desafíos para la implementación de los presupuestos participativos.....	372
CONCLUSIONES DEL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN	375
PROPUESTAS GENERALES DEL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN....	377
FUENTES DE INFORMACIÓN:.....	379
ANEXOS	404

INTRODUCCIÓN

El desarrollo humano de toda persona depende de diversos factores, principalmente, del crecimiento económico del país y de la satisfacción de sus necesidades humanas en el aspecto patrimonial, familiar, educativo y social.

Ciertamente, el logro de ese crecimiento humano es responsabilidad tanto del Estado Mexicano como de los propios ciudadanos. Esencialmente, es la actividad financiera del Estado la que permite materializar los objetivos en los que descansa el desarrollo humano, sin embargo, cobra mayor importancia el presupuesto de egresos, por ser el instrumento legal que permite autorizar la distribución de los recursos económicos a las dependencias y administraciones encargadas de materializar esa satisfacción de bienes y servicios, sin embargo, la realidad es que la forma en que se planea y emplea el presupuesto de egresos ha sido ineficiente o ineficaz para ese fin.

Por ello, se han creado nuevos espacios de participación que incluyan la apertura de poder, decisión, deliberación y asociación - elementos fundamentales para la transformación de las instituciones gubernamentales-, en el presupuesto de egresos.

Una experiencia que se está consolidando es el presupuesto participativo, un mecanismo de participación y gestión del ámbito local, mediante el cual, la ciudadanía puede proponer y decidir sobre el destino de una parte de los recursos obtenidos a través de la recaudación tributaria, consecuentemente, es una herramienta eficaz para combatir la desigualdad y exclusión social de los habitantes de los municipios del Estado de Morelos.

Por tanto, resulta necesario establecer un modelo de presupuesto participativo que pueda ser desarrollado en los municipios del Estado de Morelos, que signifique una herramienta fundamental de fortalecimiento de la participación ciudadana en el actuar del gobierno, logrando incluir

a la ciudadanía en la asignación de recursos públicos y su aplicación en las áreas de interés de la población con perspectiva al aseguramiento del derecho inalienable al desarrollo humano.

En tal sentido, el presente trabajo de investigación consta de cuatro capítulos donde se desarrolla lo siguiente:

En el capítulo primero se desarrolla el marco teórico y la forma en que ha incidido la globalización en los presupuestos públicos y en la actividad democrática de México, resaltando los problemas no resueltos por la misma, para justificar cómo se han generado nuevas formas de gestión administrativa.

En el capítulo segundo se aborda la base teórica de lo que debe entenderse por presupuestos participativos, factores nacionales e internacionales que permitieron su incorporación y desarrollo, los elementos básicos para que puedan ser implementados, así como el impacto que genera su aplicación en la sociedad y en las haciendas municipales.

El capítulo tercero hace un estudio basado en el derecho comparado respecto de la metodología aplicada en los presupuestos participativos a nivel nacional e internacional, se analiza el marco normativo, condición geográfica y política, los bienes y servicios materia de la experiencia, así como los desafíos a los que se enfrentaron.

Finalmente, el capítulo cuarto se hace un análisis de la condición política, geográfica y normativa del Estado de Morelos y sus municipios, para determinar si es posible su desarrollo; se emite una propuesta de reforma a la constitución de nuestra Entidad Federativa, su Ley de participación ciudadana y concluye con una propuesta sobre la metodología que debe aplicarse para el desarrollo de los presupuestos participativos, tomando en consideración las experiencias nacionales e internacionales.

CAPÍTULO I.

FACTORES INTERNACIONALES Y NACIONALES QUE INCIDEN EN EL CONTEXTO PRESUPUESTAL Y DEMOCRÁTICO EN MÉXICO.

1.1. Introducción

La pobreza ha sido un problema de antaño con vigencia en todo tipo de países ya sea desarrollados o en vía de desarrollo, sin embargo, ha cobrado mayor auge en los últimos años, por verse materializada en mayor dimensión una desigualdad en la distribución de la riqueza.

Una de las formas que se tienen para afrontar el problema yace en las políticas financieras y económicas que adopta el país, en donde cobra mayor énfasis el presupuesto de egresos, por ser el instrumento jurídico que permite la consolidación del desarrollo económico y personal de los ciudadanos a través del abastecimiento de bienes y servicios.

No obstante, el presupuesto de egresos ha presentado a nivel interno diversos conflictos en la ejecución y control del gasto público lo que ha permeado en el desarrollo social, adicionalmente, ha sido influenciado por las políticas financieras externas emitidas por los organismos internacionales que han acrecentado la insuficiencia presupuestaria, inhibiendo el combate a la pobreza.

Ante ello, ha surgido el interés por acceder a nuevas prácticas de buen gobierno que permitan contrarrestar los efectos de la insuficiencia presupuestaria ocasionados por los recursos económicos limitados y su distribución ineficiente.

En este sentido, el presente capítulo se centrará en desarrollar los efectos que ha tenido la globalización en el contexto presupuestal y democrático en México.

1.2. La importancia actual del presupuesto público

El presupuesto público en México -municipal, estatal y federal-, resulta ser el principal instrumento jurídico que se tiene para cumplir con los fines del Estado. Su supervivencia se alcanza a través de la cobertura de las necesidades básicas, conseguir el bienestar, salvaguardar el orden público, las libertades y derechos de los habitantes. Esta finalidad se consigue gracias a la realización de funciones legislativas, jurisdiccionales y administrativas, los servicios y obras públicas, estos últimos de gran importancia por encaminarse a cubrir las necesidades vitales del ser humano.

El impacto que tiene en la satisfacción de los bienes y servicios hacia el individuo resulta fundamental para determinar su grado de desarrollo humano, el cual se ve permeado entre otras causas por la carencia de ingresos per cápita que conducen a la pobreza y exclusión social.

No obstante, actualmente la pobreza se ha intensificado a consecuencia del aumento de desigualdad social o inequitativa distribución de la riqueza, ocasionado entre otros factores por fenómenos como la globalización y sus efectos, como se verá más adelante.

Lo anterior ha ocasionado que se desarrollen diversos foros, mesas de trabajo e informes, para atender el problema, entre ellos, nos permitimos destacar el informe sobre desarrollo humano 2016, publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (en adelante PNUD).

En el reciente informe se reconoce que hay un mayor impulso para incluir a las personas al acceso de los servicios sociales básicos, sin embargo, el crecimiento ha sido fuerte para resistir los desafíos que la condición mundial demanda, pero no ha sido lo suficientemente incluyente para mejorar las condiciones de vida de las familias debido a que el desarrollo humano ha sido desigual y las carencias persisten o sólo un grupo reducido logra alcanzar los servicios sociales básicos.

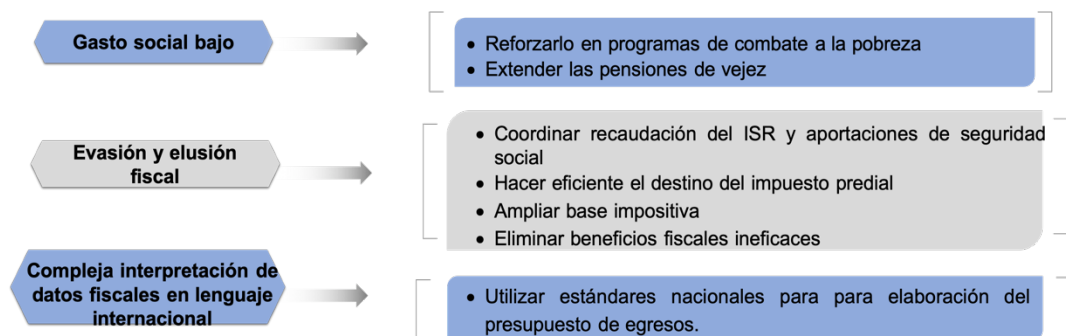
De dicho informe también se obtiene que superar los obstáculos - geográficos, económicos, políticos y sociales- requiere de mayores recursos públicos, asistencia para el desarrollo, medios tecnológicos, mejores datos que permitan llevar un seguimiento y control, políticas que lleguen a las personas excluidas, medidas y atenciones específicas, empoderar a las personas marginadas ante el incumplimiento de los deberes del Estado, construir un desarrollo humano resiliente y aplicar medidas para los grupos con necesidades especiales.

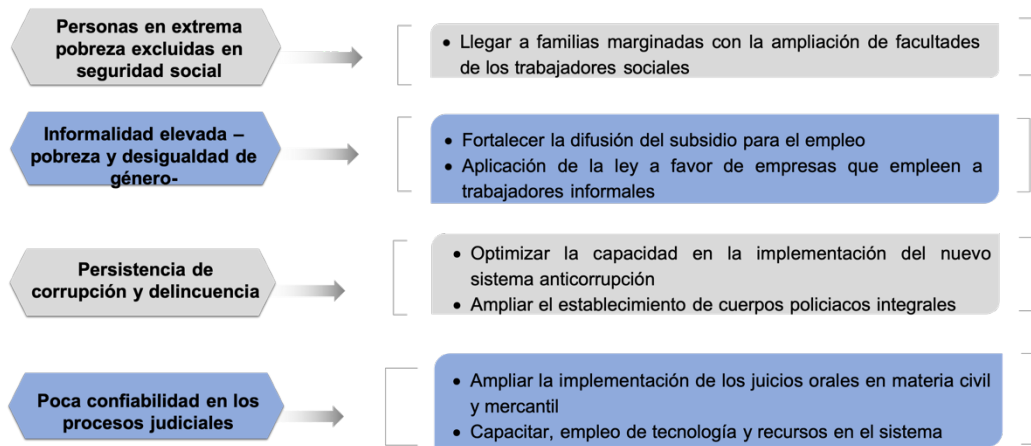
Considera que el desarrollo humano puede impactar a todos si el crecimiento se sustenta principalmente en el empleo, fomento de inclusión financiera e inversión en las prioridades de desarrollo humano.

Similares resultados y sugerencias fueron indicados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (en adelante OCDE) en la publicación de resultados del estudio socioeconómico 2017 de México. Al igual que el PNUD, refiere que el crecimiento ha sido fuerte para resistir ante los desafíos de las condiciones mundiales, pero no lo suficientemente incluyente para mejorar las condiciones de vida de las familias. El aumento de la desigualdad se produce entre el Norte y Centro de México con economías modernas y productivas en comparación con los estados del Sur que continúan con economías tradicionales y de menor productividad, por ello describe la necesidad de reformas en las políticas, que mejoren la gobernanza y las instituciones jurídicas.

Algunos de los resultados y recomendaciones que destaca en su informe son:

Fig. 1 Escenario del sistema tributario en México





Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos de Estudios económicos de la OCDE, México, Enero 2017, Visión general.

Lo anterior evidencia que durante el periodo que México fue objeto de evaluación, manifestó tener control de la inflación, inversión y reformas legales positivas, manteniéndolo dentro de los países que tienen un desarrollo humano alto, pero también demostró que ha sido excluyente y desigual, debido a que sólo una mínima parte de la población es la que ha experimentado los beneficios de las políticas adoptadas por nuestro gobierno.

Esto puede significar que la mayor preocupación de los dirigentes de la administración pública es la adopción de todas las medidas pertinentes para demostrar que México cumple los estándares internacionales requeridos para continuar con los beneficios que ello genera como parte de las exigencias de la globalización, sin que esto entrañara que su interés incluyera el impacto real y material a favor de sus habitantes.

Como resultado de los problemas destacado por la OCDE, encontramos la bifurcación existente entre el número de ciudadanos contribuyentes con el monto recaudado, así como la cantidad neta para suministrarlo en la satisfacción de las necesidades básicas que alcanzan a un grupo minoritario de personas a través del presupuesto público, lo que hace que los recursos económicos sean limitados y su distribución ineficaz.

Ante la presencia de recursos económicos limitados y su distribución y aplicación ineficaz, tal situación conlleva a que un pequeño segmento de la población acceda a un estado de bienestar, produciendo carencias, desigualdad, exclusión social y desconfianza, entre otros factores elementales que han generado que el presupuesto público cobre mayor importancia en la actualidad, tanto a nivel nacional como internacional, colocándolo en el centro de atención de los ciudadanos y gobiernos.

Reflexiono que a nivel nacional, la población prestaba menos atención al presupuesto de egresos, por suponer que resultaba ser un tema que sólo compete a las autoridades, debido a que su normatividad así lo establece; porque no eran tan evidentes los problemas de corrupción, exclusión social, inflación, recortes presupuestales, la limitada o ausencia prestación de bienes y servicios, la asignación y ejecución del gasto público alejado de los principios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género;¹ no obstante, la apertura de espacios de participación ciudadana ha motivado el interés por estar informados respecto de cómo se ejerce el gasto público y a su vez proponer alternativas para hacerlo más eficiente.

A nivel internacional, el efecto que ha generado la persistencia de la corrupción, desempleo, exclusión social y pobreza, es la limitación en el crecimiento económico a consecuencia de la escasa inversión y el desarrollo integral de las personas, por lo tanto, nuestro país se ha preocupado por que la planeación presupuestal cumpla los estándares que dictan los organismos internacionales a efecto de consolidarse como un país competitivo económicamente y así evitar caer en crisis económicas que hagan inviable el pago de la deuda externa, por ello, se han hecho

¹ Vid. Artículo 1 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2006.

reformas estructurales que pretenden dar seguridad y confianza a nivel internacional, colocando el presupuesto de egresos como el centro de atención para cumplir con tales exigencias, como se verá más adelante.

Atento a lo anterior, infiero que el presupuesto de egresos no es importante sólo porque depende de ello el funcionamiento del Estado, lo que impacta en el desarrollo humano, sino que, debe considerarse como un verdadero instrumento que haga contrapeso a la pobreza y exclusión social.

1.3. Factores internacionales que inciden en los presupuestos de egresos en México

1.3.1. Los efectos de la globalización en los presupuestos de egresos de México

El estudio del tema presupuestario cobró un gran auge a partir de la crisis económica mundial del presente siglo, con la suscripción de Tratados Internacionales Europeos que exigían y siguen exigiendo la estabilidad presupuestaria entre los países miembros de la Unión Europea, problemática que en México no ha sido la excepción.²

Efectivamente, en los últimos años México ha sido escenario de los efectos de la globalización. En el aspecto económico ha participado en el fenómeno de la liberalización económica, el intercambio de información a través de los medios electrónicos, bienes y servicios, cultura y medio ambiente; acortando las distancias existentes entre diversos países partícipes de dicho fenómeno, además ha contraído una serie de deberes frente al ámbito internacional.

² Nava Escudero, Oscar, *Los mecanismos financieros (presupuestarios) para la protección de los Derechos Humanos en la Constitución Política de la Ciudad de México*, en *Política Fiscal y Derecho a la Ciudad*, Ed. Jusbairens, Buenos Aires, 2019, pp. 217-218

En este contexto, derivado de la crisis económica acaecida en 1982, en la que México anunció su imposibilidad para cumplir con el pago de la deuda externa, existe una preocupación en la política económica basada en la lucha contra la inflación, recuperación del crecimiento económico y la introducción de reformas estructurales tendientes a la asignación de los recursos guiados por los criterios de mercado. El Fondo Monetario Internacional (en adelante FMI) se convirtió en una agencia del manejo de la deuda y ha influido en los últimos años en nuestro país para definir los perfiles de los programas de estabilización y ajuste estructural.³

Dicho organismo tiene como fin primordial incentivar a los países a solicitar asistencia antes de que entren en crisis, de modo que sólo los países que tengan una política y fundamentos económicos sólidos pueden solicitar una línea de crédito flexible. Entre los principales requisitos se encuentran:⁴

- a) Posición externa sostenible,
- b) Historial de acceso estable a los mercados internacionales en condiciones favorables,
- c) Un nivel de reservas relativamente holgado,
- d) Finanzas públicas sólidas y la sostenibilidad de la deuda pública,
- e) Bajo nivel de inflación,
- f) Solidez en su sistema financiero e inexistencia de problemas de solvencia que puedan amenazar la estabilidad sistémica,
- g) Supervisión eficaz del sector financiero,
- h) Integridad y transparencia de los datos.

³ Chávez Ramírez, Paulina Irma, *Las cartas de intención y las políticas de estabilización y ajuste estructural de México: 1992-1994*, 1ª ed., Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México 1996, p. 7.

⁴ Vid. Fondo Monetario Internacional, Ficha técnica, *Línea de crédito Flexible (LCF) del FMI*, actualizado 22 de marzo de 2026, disponible en: <https://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/fcls.htm>

En tal sentido, atribuye a las políticas económicas gubernamentales las causas de los desequilibrios e inestabilidades internas, por lo tanto, considera que, para lograr la estabilidad de un país, sus políticas deben apoyarse en cuatro ámbitos, a saber: ⁵

a) Política fiscal: El principal objetivo es tener un déficit público que no rebase el 3% del Producto Interno Bruto (PIB). Lo anterior se consigue con la disminución del gasto público no así con el incremento de la carga tributaria. Aunado a lo anterior, deben eliminarse las empresas públicas con déficit y los subsidios que pretendan estabilizar artificialmente ciertos precios.

b) Política monetaria y crediticia: Basada en la fijación de topes en la emisión de moneda para sostener políticas expansivas de gasto por la necesidad de elevar el bienestar social; el incremento de tasas de interés que estimule el ahorro, logrando un mejor criterio de asignación de los recursos al seleccionar proyectos que tengan una mayor rentabilidad.

c) Política cambiaria: A través de la devaluación de la moneda nacional a corto plazo siguiendo el criterio de la paridad de poder de compra, cuyos efectos serían la reducción de la demanda global y la reasignación de los recursos productivos hacia el sector externo en mediano plazo.

d) Política salarial: Frenar el crecimiento de los salarios reales en mediano y largo plazo, los cuales deben ser reajustados atendiendo a la productividad, rechazando la indexación de los salarios con el nivel y ritmo de la inflación, e incluso, concibe la idea de que el Estado debe poner el ejemplo al limitar el alza de los salarios de sus empleados.

En tanto que, los cambios estructurales están encaminados a reducir la intervención del Estado en la economía nacional, apuntando hacia la iniciativa privada nacional y extranjera.

⁵Chávez Ramírez, Paulina Irma, *Op. Cit.*, pp. 26 -28.

Los beneficios para acceder a las líneas de créditos flexibles son los motores que impulsan a los países para ajustar sus políticas internas a las medidas necesarias a efecto de cumplir con los criterios técnicos exigidos, y México no ha sido la excepción.

Cuando nuestro país estuvo en la fase de crisis de 1982, en la que se declaró insolvente para pagar la deuda externa, tuvo que comprometerse con el FMI, con el fin de tener acceso a nuevos préstamos, sometiendo su política económica al Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE). Así, el 10 de noviembre de 1982, el Licenciado Jesús Silva-Herzog F., en ese entonces Secretario de Hacienda y Crédito Público, así como el Licenciado Carlos Tello Macías Director General del Banco de México, anunciaron en una conferencia de prensa la firma de una Carta de Intención con el FMI.⁶

La carta exponía la crisis económica que venía acogiendo nuestro país desde 1981, lo que generó la elevación del gasto público por encima de lo programado, el endeudamiento externo del sector público, y su consecuente introducción de medidas de ajuste económico a mediados de 1981, reduciendo el gasto público programado, aumentándose los aranceles, el tipo de interés interno, precios y tarifas, afectando principalmente productos de consumo básico como tortilla, pan, gasolina, electricidad y combustibles, obligándose el gobierno a crear determinadas políticas como la nacionalización de los bancos privados del país, desmotivar las importaciones y movimientos especulativos del capital, entre otras. Medidas que se adecuarían conforme lo aconsejaran las autoridades nacionales e internacionales.⁷

⁶ Vid. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México y el FMI: la Carta de Intención, <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/665/11/RCE10.pdf>.

⁷ *ídem*.

A partir de entonces, nuestro país ha estado motivado para cumplir con los criterios de calificación exigidos por el FMI, por lo que se somete cada año a revisiones para aspirar a una posible renovación de dichos préstamos.

Aunado a lo anterior, a partir de 2008, México forma parte del Grupo G20, organismo internacional integrado por 19 países y la Unión Europea, mismos que se reúnen de manera anual con otras naciones invitadas y organismos internacionales como el Banco Central Europeo, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, representantes del Consejo de Estabilidad Financiera, Organización de las Naciones Unidas, autoridades monetarias y económicas de la Unión Europea, Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, Organización Internacional del Trabajo y la Organización Mundial para el Comercio, a efecto de atender temas relacionados con la actividad financiera de los diversos miembros, su crisis, estabilidad y propuestas, entre otros.⁸

Estas reuniones han servido a México por la apertura de espacios de comunicación tendientes a impulsar temas que le resultan de interés como: crecimiento económico, desarrollo sostenible, libre comercio, eficiencia energética, seguridad alimentaria, combate a la corrupción y mitigación del cambio climático.⁹

Este intercambio de ideas no sólo ha servido en la emisión de políticas que se han implementado en nuestro país como más adelante señalaremos, sino que, además, le ha permitido acceder a las líneas de crédito flexible del FMI, siendo el primer país al que le fue autorizado el 17 de abril de 2009, considerándose en este año autorizada la última

⁸ Abeles, Martín y Kiper Esteban, “*El G20 y el Rol de la Argentina*”, *SERIE APORTES No. 9*, Argentina 2010, pp. 7 y 8.

⁹ Secretaría de Relaciones Exteriores, México y el Grupo de los Veinte (G20), 01 de junio de 2015, <http://www.gob.mx/sre/acciones-y-programas/mexico-y-el-grupo-de-los-veinte-g20>.

renovación por acuerdo aprobado el 27 de mayo del 2016 en cantidad de 88 mil millones de pesos.¹⁰

Como he referido, esta incorporación transfiere a México los beneficios de ser partícipe de préstamos que le permitan solventar posibles crisis económicas, además, la responsabilidad de participar en las múltiples reuniones y mesas de trabajo tendientes a cumplir con sus objetivos, teniendo como efectos el deber de adoptar las medidas necesarias que dichos organismos internacionales señalan para cumplir con tales fines, las cuales, con independencia de que no son vinculantes, influyen para seguir participando de los provechos que derivan por ser país miembro, consecuentemente, en las políticas económicas y públicas de nuestro país, entre ellas las presupuestarias.

De lo anterior tenemos que de los principales fines que persiguen los organismos internacionales antes indicados, está la consolidación de países con certeza y fortaleza económica a nivel internacional, razón por la cual, en los últimos años, México ha tenido el interés de conseguirlo a través del ajuste de sus políticas económicas a las medidas que el FMI considera necesarias para lograr el equilibrio y estabilidad financiera, lo que indudablemente ha impactado en el presupuesto de egresos, puesto que, uno de los elementos que considera el órgano internacional para lograrlo consiste en que el déficit presupuestario no debe rebasar el 3% del Producto Interno Bruto, lo que se obtiene a través de la disminución del gasto público.

Entonces: ¿Cómo lograr que nuestra economía cumpla con los requisitos mínimos exigidos a nivel internacional? La respuesta sería, con

¹⁰ International Monetary Fund, *El Directorio Ejecutivo del FMI aprueba un nuevo acuerdo de dos años con México por US\$88 mil millones en el marco de la Línea de Crédito Flexible*, comunicado de prensa N° 16/250, 27 de mayo de 2016, en <https://www.imf.org/external/spanish/np/sec/pr/2016/pr16250s.htm>.

la intervención de entes internacionales como la OCDE, a la que se solicitó la injerencia de una comisión de funcionarios presupuestarios ejecutivos (en adelante FPE), para que analizaran la gestión presupuestaria en México. Fue en diciembre de 2008, que el grupo arribó a nuestro país, entre sus actividades estuvo la entrevista de funcionarios de áreas administrativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la Dirección General de Programación y Presupuesto, Presidencia de la República, Secretaría de la Función Pública y demás secretarías y órganos administrativos vinculados con el gasto público; dicho estudio concluyó en junio de 2009, con las siguientes observaciones propositivas:¹¹

a) La vulneración de la economía mexicana es resultado de la relación que tiene con la economía de Estados Unidos y la caída de los precios del petróleo, lo que expone al país a una colisión de crisis financiera de carácter global que no puede controlar el gobierno.

b) A pesar de las crisis que arrasó México en los años 2007-2009, a consecuencia de las exportaciones con concentración del 97% en Estados Unidos, desaceleración económica internacional, el brote del virus de la influenza H1N1, estimación de la tasa de crecimiento del PIB del 5.5% y el descenso del precio del petróleo a 100 dólares por barril desde julio del 2008, nuestro país se encontraba preparado para enfrentarlas, resultado de la reducción del déficit presupuestario, conservando el control de la inflación, acumulando altos niveles de reservas y aminorando su deuda.

c) Con relación a la transparencia, pese a la emisión de reformas tendientes a consolidarla como el presupuesto basado en resultados, propuso establecer un marco de gasto a mediano plazo.

¹¹ OCDE, *Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México*, publicado originalmente en inglés bajo el título: *OECD Journal on Budgeting, Volume 2009 / Supplement 1: OECD Review of Budgeting in México, 2009*, pp. 3-4, 43-44.

d) Propuso topes presupuestales en la asignación del gasto público a las Secretarías y los administradores de los programas, como especificar el número máximo de empleo que debían de contemplarse para ejercer las funciones propias de la administración, así como la sugerencia para desarrollar ciertos programas, entre otros.

Por otra parte, la intervención del FMI no concluye con las evaluaciones que emite, también ha incidido en la manera en que se estructura el presupuesto de egresos. Sólo por ejemplificar, en el paquete económico presentado por el entonces presidente Vicente Fox Quezada para el ejercicio fiscal 2003, tuvo una variante en su estructura en atención a las definiciones empleadas por el FMI, al integrar una nueva clasificación funcional del gasto público incorporando en tres grupos diez funciones de la siguiente manera:¹²

a) Gestión Gubernamental: Se compone de todas las actividades relacionadas con la administración, tales como derechos de propiedad, defensa nacional, fortalecimiento democrático y regulación económica;

b) Desarrollo Social: Integra las funciones de salud, educación, seguridad social, vivienda, desarrollo regional y urbano, abasto y asistencia social y laboral; y

c) Productivas: Se compone por la función de actividad económica.

Bajo esta perspectiva, la globalización también ha influido para que el gasto público se reduzca. Desde los mandatos de los entonces presidentes Vicente Fox Quezada y Felipe Calderón Hinojosa, quienes a mitad de su sexenio realizaron adecuaciones a sus proyectos de presupuestos de egresos tendientes a su disminución, incluso, durante el mandato presidencial del Licenciado Enrique Peña Nieto, se ha justificado

¹² Cámara de Diputados, *El presupuesto de egresos de la federación 2003*, Centro de estudios de las finanzas públicas, abril 2003, pp. 17-18

la reducción del gasto público a un ajuste preventivo, consecuencia de la presión del entorno global como lo es el tipo de cambio.¹³

Efectivamente, el 17 de febrero de 2016 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México y la Comisión de Cambios anunciaron el ajuste del presupuesto de egresos correspondiente al ejercicio fiscal 2016, por un monto de 132.4 miles de millones de pesos. Los principales organismos afectados fueron Petróleos Mexicanos (PEMEX), Gobierno Federal, Comisión Federal de Electricidad (CFE) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), en el mismo sentido se produjo un incremento de 50 puntos base en la tasa de interés interbancaria. Aunado a ello, tras la determinación de Reino Unido de salir de la Unión Europea, la Secretaría de Hacienda, anunció el 24 de junio del mismo año, un segundo recorte al gasto público federal, a efecto de cumplir con la meta de déficit cero y reducir el Saldo Histórico de Requerimientos Financieros del Sector Público (SHRFSP), afectando solamente al Gobierno.¹⁴

Por otra parte, en el tercer informe del gobierno de Enrique Peña Nieto, se informó un incremento en las reservas internacionales y la renovación de la línea de crédito flexible del FMI, que ha determinado que seguimos cumpliendo con los criterios de calificación para disponer de ella, destacando la fortaleza macroeconómica, la política monetaria responsable, el fortalecimiento del marco fiscal y la aprobación de reformas estructurales en México.¹⁵

¹³ Auditoría Superior de la Federación, *Análisis del informe de Avance de Gestión Financiera 2016*, agosto 2016, http://www.asf.gob.mx/uploads/56_Informes_especiales_de_auditoria/ANALISIS_DEL_INFORME_DE_AVANCE_DE_GESTION_FINANCIERA_2016.pdf.

¹⁴ ídem.

¹⁵ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *3er informe de labores 2014-2015*, septiembre 2015, disponible en:

Al mismo tiempo, considera que, gracias a las acciones de Reforma Hacendaria, la compra de coberturas ante caídas en los precios del petróleo y la renovación de la Línea de Crédito Flexible con el FMI, hemos tenido una balanza pública sólida que nos permita enfrentar un entorno volátil.¹⁶

Sin embargo, ante la proyección de que se presenten en los años siguientes algunos riesgos no previstos, como mantener los precios del petróleo bajos y el incremento de las tasas de interés, se planteó como estrategia de déficit decreciente y contención de la deuda pública. En consecuencia, el 30 de enero del 2015 propuso un ajuste al gasto público que impactó a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal de 124.3 mil millones de pesos que equivale al 0.7 % del PIB.¹⁷

Un ajuste más próximo fue el anunciado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de 24 de junio del 2016 que ascendió a 31 mil 714.8 millones de pesos, afectando principalmente al sector educativo, salud, desarrollo rural, agricultura, ganadería, pesca y alimentación, como a continuación se observa:¹⁸

http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/63/2015/sep/InfGob/Inf_SHCP-20150903.pdf, p. 33

¹⁶ Ibidem, p. 36

¹⁷ ídem.

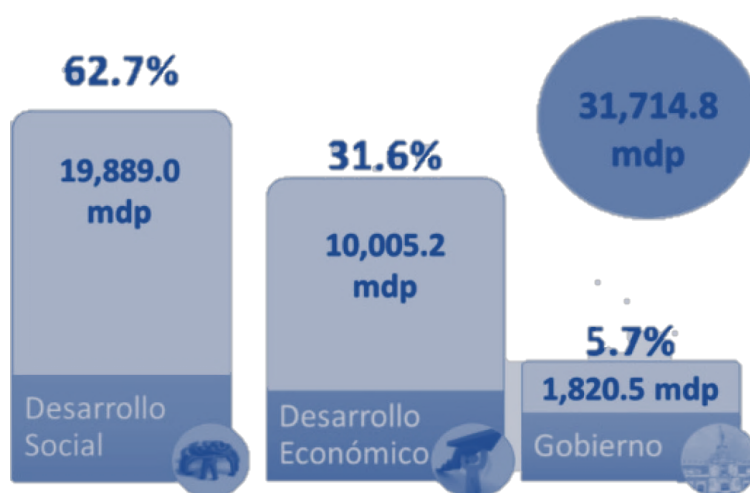
¹⁸ Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Segundo recorte al gasto público 2016, 29 de junio de 2016, recuperado de: <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2016/junio/notacefp0182016.pdf>

Fig. 2 Segundo Ajuste Preventivo al Gasto Público 2016

Ramo Administrativo	Monto
Ajuste Total	31,714.8
11 "Educación Pública"	6,500.0
12 "Salud"	6,500.0
08 "Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación"	4,205.0
47 "Entidades no Sectorizadas"	3,100.0
09 "Comunicaciones y Transportes"	2,174.5
38 "Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología"	1,800.0
16 "Medio Ambiente y Recursos Naturales"	1,664.1
20 "Desarrollo Social"	1,550.0
04 "Gobernación"	1,088.1
15 "Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano"	1,000.0
21 "Turismo"	705.6
05 "Relaciones Exteriores"	632.4
10 "Economía"	600.0
18 "Energía"	90.0
45 "Comisión Reguladora de Energía"	50.0
46 "Comisión Nacional de Hidrocarburos"	35.0
14 "Trabajo y Previsión Social"	20.0

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Segundo recorte al gasto público 2016, 29 de junio de 2016

Fig. 3 Ajuste al Gasto Público en clasificación funcional 2016
(Millones d pesos)



Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Segundo recorte al gasto público 2016, 29 de junio de 2016

Es notorio que el rubro menos afectado en el segundo ajuste presupuestal 2016 fue el gasto de gobierno con tan sólo 1,820.5 millones de pesos, en tanto que el sector de Desarrollo Social resultó el más afectado al reducirse 19, 889.0 millones de pesos.

Bajo esta perspectiva, merece atención lo correspondiente al recorte presupuestal que se propuso para el ejercicio fiscal 2017, por afectar a programas de desarrollo social, a consecuencia de la caída del ingreso petrolero y los requerimientos financieros de la deuda externa. De acuerdo con el paquete económico que presentó el Secretario de Hacienda y Crédito Público ante la Cámara de Diputados el 08 de septiembre de 2016, se observa que algunos programas afectados con el recorte presupuestal y que inciden significativamente en el desarrollo humano, son los siguientes:¹⁹

Fig. 4 Recorte presupuestal proyectado para ejercicio fiscal 2017

Programa	Recorte presupuestal en MDP
Pensión para adultos mayores (SEDESOL)	39, 851
Programa de adquisición de leche nacional a cargo de LICONSA S.A. de C.V. (SEDESOL)	1,642
Programas de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras (SEDESOL)	3,926
Comedores comunitarios (SEDESOL)	3, 150
Programa Integral de Desarrollo Rural (SAGARPA)	9, 403
Programas Escuelas de Tiempo Completo (SEP)	10, 561
Programa de inclusión y alfabetización digital (SEP)	1, 642
Programa nacional de becas (SEP)	14, 152
Formación y certificación para el trabajo (SEP)	2,718
Atención a la demanda para la educación para adultos (INEA)	3,145
Investigar y perseguir los delitos del orden federal (PGR)	9, 788
Fomento de la cultura de la participación ciudadana en la prevención del Delito (Gobernación)	210

19 El Universal, El recorte de 2016 en cinco gráficas, <http://cdm.numerico.mx/charts/presupuesto15/>.

Programa de tratamiento de aguas residuales (SERMANAT)	2, 463
Investigación y desarrollo tecnológico en salud (SALUD)	2,057
Prevención y atención de VIH/SIDA y otras ITS (SALUD)	373
Seguro Popular (SALUD)	74, 437
Reducción de enfermedades prevenibles por vacunación (SALUD)	1,880
PROSPERA programa de inclusión social (SALUD)	6,210
Programa de Apoyo al Empleo PAE (STPS)	2,027

Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos de El universal, El recorte de 2016 en cinco gráficas, recuperado de <http://cdm.numerico.mx/charts/presupuesto15/>.

La figura antes descrita permite visualizar que los sectores de salud, educación, trabajo, seguridad pública, entre otros, limitarán los servicios prestados en tal rubro, siendo la población la que resentirá la disminución o privación en su desarrollo humano, al limitarse los beneficios que pudiera representar el programa en el aspecto económico, en especie, inversión o gasto corriente.

La propuesta del proyecto de presupuesto de egresos no sólo fue aceptada por el Congreso de la Unión, además, a nivel internacional el Licenciado José Ángel Gurría, Secretario General para la OCDE, en una reunión que sostuvo en el Palacio Nacional de México con el Doctor José Antonio Meade Kuribreña, Secretario de Hacienda y Crédito Público, el 10 de octubre del 2016, para evaluar el desempeño de la economía mexicana, manifestó su respaldo al paquete económico bajo el argumento de que éste tiene el potencial de reaccionar ante un entorno de incertidumbre sin aumentar el déficit.²⁰

²⁰ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Comunicado N° 39. México ha tenido un manejo responsable de su deuda, coinciden SHCP y OCDE, 10 de octubre de 2016, en: <https://www.gob.mx/shcp/prensa/comunicado-no-139-mexico-ha-tenido-un-manejo-responsable-de-su-deuda-coinciden-shcp-y-ocde?idiom=es>.

Este acontecimiento permite reafirmar que las políticas presupuestarias de México están basadas en las directrices que señalan los organismos internacionales, que tienen un interés porque los países que lo conforman consoliden sus economías para brindar seguridad y confianza en las relaciones macroeconómicas existentes, lo cual, puede lograrse con los compromisos de reducir el déficit presupuestario y la evaluación que hagan a su desempeño.

Como he mencionado, la política fiscal implica que el déficit presupuestario no debe exceder del 3%, por lo tanto, propone que el gasto público se vea disminuido, sin embargo ¿Qué criterio debe tomarse en cuenta para adoptar la decisión de la reducción del presupuesto de egresos a un rubro específico? Tales criterios descansan en la potestad discrecional del Ejecutivo Federal, quien de acuerdo con su facultad de dirigir la rectoría económica del país decide el monto y sector que debe resentir la modificación, de ahí que no se dé a conocer mayor argumento que justifique como en el caso concreto, que son los programas de desarrollo social los que deben participar en el recorte presupuestal y no así otras dependencias que no tienen tanto impacto en tal materia.

En estas consideraciones, al no estar bajo la tutela de la OCDE establecer los programas que deben ser afectados para cumplir con el fin propuesto -esto sigue siendo potestad del país miembro-, el respaldo que hace es entorno a la política global, es decir, que tenga como resultado la disminución del déficit presupuestario, no así el recorte presupuestal de los programas de desarrollo social.

Así, no es loable que el Ejecutivo Federal omita ponderar las necesidades sociales con criterios que permitan consolidar el desarrollo humano de la persona. Si bien es cierto, el recorte presupuestal que se viene contemplando para el ejercicio fiscal 2017, en comparación con el anterior -donde fueron los gastos corrientes del Gobierno y otros sectores que se vieron afectados, cuya naturaleza impactan en menor dimensión en

el desarrollo de la persona-, está justificado en la presión que ejercen los efectos de la globalización, pero además, como hemos señalado, los organismos internacionales no determinan cuáles son los sectores que deben ajustar los gastos, sino que, esa decisión recae en el Ejecutivo Federal, quien no toma en cuenta las necesidades apremiantes de la sociedad para definir los ajustes presupuestales.

En este contexto, las decisiones presupuestarias están alineadas a los objetivos que persiguen los organismos internacionales, especialmente, el Fondo Monetario Internacional, así como la Organización para la OCDE, lo cual impacta indudablemente en cada ejercicio fiscal, especialmente a los programas de Desarrollo Social, acotando las posibilidades de un incremento de bienestar en la sociedad, principalmente en los grupos más vulnerables, máxime que el Ejecutivo Federal es omiso en adoptar las medidas a fin de racionalizar o moderar su ejecución adecuada.

1.4. Los efectos de la globalización en el control y fiscalización del gasto público

1.4.1. Contexto actual de la actividad financiera en México

El presupuesto de egresos no es el único instrumento afectado por la globalización, también descansa en las reformas institucionales para su control y fiscalización. Basta ver el contexto actual de los ejercicios fiscales que han operado en México y cómo la globalización incide para innovar los mecanismos jurídicos aplicables.

Como ejemplo del contexto actual del gasto público encontramos a la Cámara de Diputados, cuyo presupuesto de egresos que se propuso sea asignado para el ejercicio fiscal 2017, asciende aproximadamente a 8,051,000,487 millones de pesos, en comparación con el ejercicio 2016 en donde se aprobaron 7,559,432,185 millones de pesos, es decir, en cada

ejercicio fiscal aumentan sus gastos públicos sin aplicar medidas de austeridad, como puede ser en el gasto corriente.²¹

Ello resulta contradictorio con el discurso de que los recortes presupuestales, especialmente a programas sociales que aprueba la Cámara de Diputados necesarios para enfrentar las exigencias de la economía global, en tanto que los aumentos que hacen a sus gastos no encuentran justificación alguna.

En otro aspecto, en cada ejercicio fiscal se contempla una estimación de los ingresos a percibir, sin embargo, su apoyo descansa en gran medida en el Impuesto sobre la Renta que se retiene a la base trabajadora, a diferencia de las empresas transnacionales -que tributan en regímenes especiales como es el régimen opcional para grupo de sociedades que otorga diversos beneficios que permiten pagar menos impuestos-, que cuentan con limitadas posibilidades para deducir sus gastos, por ente, la clase trabajadora es el grupo que contribuye en mayor dimensión al gasto público.

Además, tenemos un esquema con múltiples exenciones en donde grandes empresarios se han visto beneficiados por las políticas fiscales que nuestro país ha venido adoptando -precisamente por el temor a perder las inversiones- además de la condonación de contribuciones como un incentivo a los morosos e infractores para que se pongan al corriente del pago de contribuciones y se desistan de continuar con los procedimientos jurisdiccionales instados contra la autoridad fiscal.²²

²¹ Cfr. Presupuestos de egresos de la Federación para los ejercicios fiscales 2016 y 2017, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx>.

²² Vid. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Programa de Regularización de adeudos "Ponte al corriente" Transitorio tercero de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio fiscal de 2013*, http://www.sat.gob.mx/transparencia/rendicion_cuentas/Documents/Informe_PontealCorriente2013_271213.pdf

Otro problema que afecta la recaudación es la falta de cobro inmediato de los créditos fiscales a cargo de contribuyentes que incumplieron con sus obligaciones fiscales y que han sido determinados por la autoridad fiscal por causas como la sujeción a un análisis ante los tribunales administrativos, baja probabilidad de ser cobrados, omisión de ejercer las atribuciones que la ley establece para iniciar los procedimientos administrativos de ejecución y hacer efectivo su cobro, condonaciones o cancelaciones como a continuación se muestra:

Fig. 5 Créditos fiscales determinados al segundo trimestre 2016

Cartera de Créditos Enero-Junio de 2016 (Millones de Pesos)				
Tipo	Importe	%	Número de créditos	%
Controvertidos	238,402.10	51%	136,302	9%
Factibles de cobro	149,143.20	32%	652,931	44%
Baja Probabilidad de cobro	77,420.30	17%	690,193	47%
Total	464,965.60	100%	1,479,426	100%

Fuente: Fundar. Centro de Análisis e investigación, Privilegios Fiscales. Beneficios inexplicables para unos cuantos (Programa de Justicia Fiscal y Desigualdad), México 2016, p. 17

Fig. 6 Créditos cancelados al cierre del segundo trimestre 2008-2016)

Año	Contribuyentes	Créditos	Importe
2008	11,689	26,855	37,979,691,049.10
2009	23,311	86,011	74,969,920,692.78
2010	57,740	117,541	80,979,201,744.23
2011	62,394	145,438	125,643,135,022.39
2012	60,902	144,626	86,319,953,612.56
2013	235,214	382,006	67,187,246,370.43
2014	61,170	140,608	55,328,564,307.19
2015	88,649	169,626	51,175,081,836.02
2016	21,778	37,920	13,765,239,496.93
Total	622,847	1,250,631	593,348,034,131.63

Fuente: Fundar. Centro de Análisis e investigación, Privilegios Fiscales. Beneficios inexplicables para unos cuantos (Programa de Justicia Fiscal y Desigualdad), México 2016, p. 23

Fig. 7 Sectores económicos más beneficiados por cancelación de créditos fiscales en Julio 2015 – Julio 2016 (personas morales)

Sector	Monto	No. de Contribuyentes
Servicios	17,991,251,669	2037
Comercio al por mayor	12,001,382,291	862
Fabricación, producción o elaboración	8,644,882,408	787
Comercio al por menor	5,242,661,300	891
Construcción	4,028,685,966	570
Otros Ingresos	1,901,079,283	105
Transporte	805,245,165	225
Comunicación	701,861,443	68
Recursos Naturales	321,274,823	319
Gobierno	980	1
Total general	51,638,325,327	5865

Fuente: Fundar. Centro de Análisis e investigación, Privilegios Fiscales. Beneficios inexplicables para unos cuantos (Programa de Justicia Fiscal y Desigualdad), México 2016, p. 39

Fig. 8 Sectores económicos más beneficiados por cancelación de créditos fiscales en Julio 2015 – Julio 2016 (personas físicas)

Sector	Monto	No. De Contribuyentes
Servicios	2,089,406,110	275
Comercio al por mayor	1,338,379,560	108
Comercio al por menor	743,532,093	202
Recursos Naturales	691,547,672	51
Fabricación, producción o elaboración	472,458,015	78
Transporte	438,428,183	89
Construcción	393,199,238	64
Otros Ingresos	160,729,375	38
Comunicación	94,931,941	1
Gobierno	21,557,365	6
Total general	6,444,169,552	912

Fuente: Fundar. Centro de Análisis e investigación, Privilegios Fiscales. Beneficios inexplicables para unos cuantos (Programa de Justicia Fiscal y Desigualdad), México 2016, p. 39

Aunado a lo anterior, continúa el comercio informal y pese a que en el 2015 se efectuaron diversas reformas para incluirlos a la formalidad, como el acceso a seguridad social y créditos de vivienda, esto resultó insuficiente para aumentar el padrón de contribuyentes, independientemente de que los artículos 40 A, fracción I, inciso B y 49, fracción I del Código Fiscal Federal otorgan facultades para que la autoridad fiscal detecte a los evasores fiscales y los obligue al pago de los impuestos, sin embargo, existe una ausencia de interés por parte de ésta para combatir el comercio informal a través de los ordenamientos jurídicos.

Lo anterior puede apreciarse con los resultados de la encuesta nacional de ocupación y empleo del primer trimestre (enero-marzo de 2017) emitido por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Destaca que el 57.3 % de la población en México se encuentra en la informalidad laboral (no agropecuarias, sin registros contables y operan a través de recursos del hogar o sin constituirse como empresa) y el 27.3 % ocupada en el sector informal (trabajo doméstico, agropecuario y subordinados fuera de la seguridad social).²³

Al no ser contribuyentes activos se omite pagar contribuciones, recursos económicos que están dejando de percibir las instituciones y programa, pese a que muchos de estas personas al menos una vez han tenido la necesidad de ocupar los bienes y servicios que oferta el Estado.

De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) la recaudación de México es del 19.5% del Producto Interno Bruto dentro de los países miembros. Así, refiere que las causas

²³ INEGI, resultados de la encuesta nacional de ocupación y empleo del primer trimestre (enero-marzo de 2017), recuperado de: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/enoe_ie/enoe_ie2017_05.pdf (Consultado el 24 de abril de 2017)

que contribuyen de manera positiva o negativa en la percepción de ingresos son:²⁴

a) Reformas que controlen la inflación e impongan una disciplina fiscal (incremento de la recaudación, reducción del gasto público, implementación de tecnología, reducción de exenciones e incentivos fiscales),

b) La informalidad,

c) La ubicación geográfica, los recursos naturales, la agricultura,

d) El nivel de educación,

e) La inclusión de las mujeres en el mercado laboral,

f) La fijación de precios de transferencia, y

g) El nivel de corrupción y la voluntad de pagar las contribuciones.

Es evidente el interés de nuestro país por mantener la inversión. El incentivo de las personas y sus empresas para trasladar su capital a otros países es la presencia de impuestos más bajos, creando con ello la presión en los gobiernos para establecer esquemas tributarios más benevolentes.²⁵ En tal sentido, si las políticas fiscales que pudieran aplicarse descansaran en los principios de proporcionalidad y equidad previstos en el artículo 31 fracción IV Constitucional, como acontece en otros sectores, tendría dos efectos en los inversionistas: el primero sería la búsqueda de elusión en el pago de impuestos por parte de las empresas al encontrar dificultad en cumplir con la obligación de contribuir al gasto público, o bien, optar por la informalidad;²⁶ el segundo se ve materializado en desalentar la inversión o

²⁴ Vid. Centro de Política y Administración Tributaria de la OCD, et. al., *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2014*, OECD Library, 2016, pp. 41, 44-45.

²⁵ Stiglitz, Joseph E., *El precio de la desigualdad*, 1ª ed., Ed. Taurus, 2012, prólogo p.4

²⁶ World Bank Group, *Doing Business, Equal Opportunity for All 2017*, 14ª ed., International Bank for Reconstruction and Development, Washington 2017, p. 1.

su abandono por buscar otros lugares que brinden mejores condiciones tributarias, de ahí la justificación de nuestras autoridades por la desigualdad contributiva aplicable.

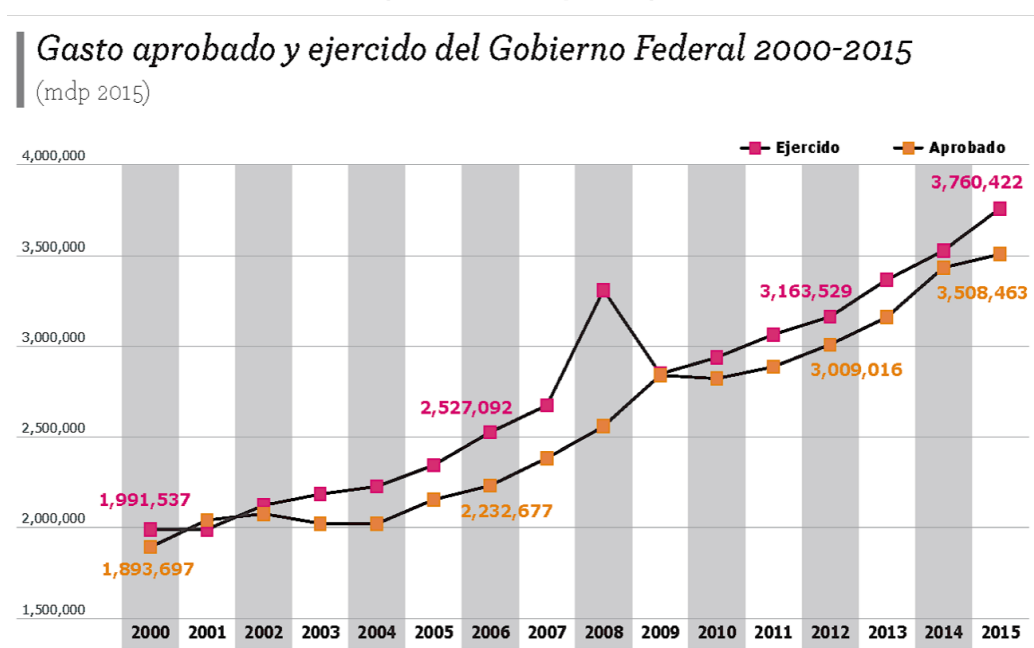
Así mismo, resulta notoria la ambición del Ejecutivo Federal al preferir condonar contribuciones por resultar ventajoso que ingrese a la Tesorería de la Federación parte de las contribuciones adeudadas a corto plazo que esperar años para ser exigidas de manera coactiva, tomando en cuenta el tiempo y recursos tanto económicos como humanos que se emplean; no obstante, ello no es justificable, puesto que la autoridad fiscal cuenta con instrumentos jurídicos idóneos para acotar tiempos en la fiscalización y cobro coactivo del gasto público, resultando la desidia para aplicar la norma, lo que ha motivado este tipo de acciones.

1.4.2. Contexto actual de la ejecución de gasto público en México

A lo anterior adicionamos los problemas que enfrenta la ejecución del gasto público. Como hemos visto con antelación, pareciera ser que México sólo está interesado en proyectar una adecuada política financiera hacia el exterior para cumplir con los lineamientos solicitados al aseverar públicamente que está llevando a cabo recortes presupuestales, sin embargo, cuando el presupuesto es ejercido resulta ser que no aplica la medida de austeridad o sólo la emplea para sectores específicos como los programas sociales.

El resultado que se tiene es la discrepancia entre el gasto público aprobado y ejercido, un problema que anualmente se presenta por gastarse más dinero de lo que realmente se aprobó, tal y como se muestra a continuación:

**Fig. 9 Gasto aprobado y ejercido del gobierno federal 2000-2015
(Millones de pesos)**



Fuente: México Evalúa, *Las dos caras de tu moneda: Una mirada a la expansión del gasto público*, Centro de Análisis de Políticas Públicas, A.C. Noviembre 2016, p. 8

Al respecto encontramos que, de acuerdo con el primer trimestre del ejercicio fiscal 2015, los ramos administrativos de gobernación, función pública y salud tuvieron un sobreejercicio total de 494.2 millones de pesos, en tanto que, se presentaron los siguientes subejercicios:²⁷

- a) Ramo 11 (educación) tuvo un subejercicio de 163.4 millones de pesos,
- b) Ramo (Telecomunicaciones y transporte) con 10.4 millones de pesos,
- c) Ramo 20 (Desarrollo Social) con 122.8 millones de pesos,
- d) Energía con 8.8 millones de pesos.

²⁷ Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Gasto Presupuestario del Sector Público al Primer Trimestre, 2015*, junio 2015, <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2015/junio/cefp0122015.pdf>, p. 4,5.

Si bien es cierto, un sobreejercicio puede compensarse con los subejercicios, lo cierto es que ello no subsana el impacto que generó al sector social e incluso a nuestro marco normativo. En primer lugar, el gasto que excede el presupuesto público autorizado evidencia que no existe una correcta planeación y que el artículo 26 Constitucional que vincula a la rectoría económica del país al Plan Nacional de Desarrollo no es observado adecuadamente. Además, no existen parámetros que puedan justificar que el aumento obedeció a un gasto justificado o necesario, afectando al erario público e incluso transgrediendo los principios de racionalidad, economía y eficiencia del gasto público.

Por otro lado, cuando hablamos que el subejercicio se compensa con el sobreejercicio, esto no resuelve la afectación que se generó en la calidad de vida de las personas o en su desarrollo humano, pues necesariamente se dejaron de asignar los recursos públicos a los fines para los cuales fueron autorizados, menoscabo que no puede retrotraerse con la simple compensación que se haga al presupuesto de egresos.

Adicional a los sobreejercicios y subejercicios, según el informe de resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2014, encontramos las siguientes inconsistencias en el gasto federalizado:²⁸

a) 9,306.1 millones de pesos de gasto público ejercido que no cuentan con documentación comprobatoria.

b) 8,389.6 millones de pesos en recursos ejercidos por conceptos que no cumplen con los objetivos específicos del fondo o programa.

c) 4,653.6 millones de pesos de recursos públicos transferidos a cuentas bancarias diversas a las autorizadas.

²⁸Auditoría Superior de la Federación, Informe general Cuenta Pública 2014, p. 96, <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/InformeGeneral/ig2014.pdf>.

d) El pago improcedente o en exceso en cantidad de 4,568.9 millones de pesos.

e) Recursos no devengados, ejercidos o reintegrados a la Tesorería de la Federación (TESOFE) en cantidad de 28,508.7 millones de pesos.

Destacando que el gasto federalizado descansa en los rubros de educación federal (educación para adultos mayores, infraestructura educativa, matriculación), desayunos escolares, salud, seguridad pública, ejecución de obras en poblaciones con pobreza extrema. Sin soslayar que existen otros problemas como falta de control en el padrón de beneficiarios, lo que generó duplicidad en el apoyo entregado, o bien entrega a personas que ya fallecieron; ausencia de supervisión de la Federación respecto de los programas que garanticen la correcta aplicación de los recursos transferidos; falta de reglas de operación o lineamientos específicos que regulen la asignación, ejercicio y comprobación de los recursos, solo por mencionar.²⁹

En este mismo sentido, en el ejercicio 2015 hubo un aumento en el subsidio y transferencias para los gobiernos locales que carecen de deficiencias para la rendición de cuentas y operatividad al carecer de programas de operatividad; un aumento de 88 mil millones de pesos en inversiones financieras dedicadas en su mayoría al rescate de las pensiones de Pemex sin generar una estrategia para resolver el problema de fondo y el financiamiento de la deuda pública alcanzó los 313 millones de pesos –cuatro veces más que el valor del seguro popular-.³⁰

¿Cómo se ha corregido este problema? Resulta que, en materia de fiscalización y responsabilidad presupuestaria, las sanciones administrativas y de carácter penal previstas en nuestro sistema normativo no permiten prevenir, aún menos, reducir la problemática, lo que conlleva

²⁹ ibídem, pp. 95, 100, 110, 111.

³⁰ México Evalúa, *Las dos caras de tu moneda. Una mirada a la expansión del gasto público*, Noviembre 2016, Pp. 3 y 7.

a la reiteración de conductas que atentan contra la correcta aplicación del gasto público.

Dentro de las experiencias que ha tenido la Auditoría Superior de Fiscalización de la Cuenta Pública, encontramos que en la revisión al ejercicio fiscal 2014, no existe la precisión de un informe que destaque las denuncias presentadas por la comisión de dicha auditoría sobre posibles delitos o el inicio de procedimientos administrativos, su justificación se apoya en que debe llevarse a cabo cuando tenga los elementos constitutivos del delito según lo previsto por el numeral 31 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. En tal sentido, desde la revisión de las cuentas públicas de 1998 a 2013, han sido presentadas 664 denuncias de hechos, de las cuales 607 están en trámite –sin contar con datos de que haya operado la figura jurídica de la prescripción del delito-, 9 están en reserva, 21 consignadas, 15 en amparo y en 12 no se ejerció la acción penal.³¹

Indudablemente, al no aplicarse las sanciones a los infractores es notorio que las faltas cometidas por los funcionarios públicos persistirán ante el conocimiento de las deficiencias que tiene los operadores o el sistema jurídico mexicano, para hacer cumplir la norma, quedando sin sanción el delito o la responsabilidad administrativa en que pudieron incurrir, pero lo más alarmante es que no puede resarcirse el daño ocasionado a la sociedad por la acotación de los recursos públicos efectuados a los bienes y servicios.

³¹ CFR. Unidad de Evaluación y Control de la Cámara de diputados LXIII Legislatura, Datos básicos del Informe de Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2014, febrero 2016, http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/008_comisioneslx/001_ordinarias/042_vigilancia_de_la_auditoria_superior_de_la_federacion/012_unidad_de_evaluacion_y_control, p. 14.

Luego entonces, entre menor sea el recurso público que se asigne a seguridad pública o esté destinada desproporcionadamente a gasto corriente, persistirán los problemas de inseguridad; en el sector de salud respecto a las enfermedades que eran prevenibles, traerá como consecuencia una demanda especializada de equipos, medicamentos, personal e incluso la muerte, lo que impactaría no sólo en el incremento del gasto, sino además, en el bolsillo de las personas, al tener que erogar cantidades de dinero no contempladas por la carencia de medicamentos, adicionalmente, afectaría su desempeño laboral o el desempeño académico según sea el tipo del padecimiento al disminuir las capacidades para responder adecuadamente a las exigencias de la actividad, sólo por mencionar algunos de los principales inconvenientes que se generarían.

Bajo esta perspectiva, el comercio informal tolerado, la elusión y evasión fiscal, el esquema con múltiples exenciones, la condonación de impuestos, la recaudación y distribución desbalanceada de los recursos públicos, el recorte presupuestal, entre otros problemas, ha provocado mayor desconfianza, lo que se ve reflejado en la ciudadanía al desencadenarse una reticencia a contribuir al gasto público, incidiendo en una menor recaudación, con ello, se acotan las posibilidades de acceder a los satisfactores básicos como bienes y servicios.

1.4.2.1. El impacto de la globalización en el sistema presupuestario municipal

Los efectos de la globalización señalados con antelación trascienden en nuestro ámbito municipal. Nuestros Estados se encuentran adheridos a un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que tiene como objetivo la limitación de su potestad tributaria, con la finalidad de evitar la doble imposición tributaria entre la federación y éstos.

Para adherirse a dicho sistema es necesario que celebren ciertos convenios donde se comprometan a dejar de gravar ciertos bienes,

servicios o suspender su cobro para que sea la Federación la que lo haga; a cambio, tendrán una retribución económica denominada participaciones o ramo 28 (en adelante ramo 28), es decir, podrán acceder a parte de los ingresos que se recauden a nivel federal derivado del cobro de todos sus impuestos incluyendo los derechos sobre petróleo y minería.

Al representar las contribuciones antes mencionados la mayor base impositiva y recaudatoria, es notorio que los Estados optan por adherirse a tal sistema, debido a que se entiende que ningún sujeto que se encuentre económicamente activo puede exentarse de su pago o, aunque lo esté indirectamente lo hace.

Aún más, no se obtienen los mismos resultados si se recauda dinero de un número reducido de habitantes en una entidad municipal concreta, donde probablemente se obtendría menos dinero en comparación con la acumulación todos los miembros de cada entidad federativa - independientemente de su tasa poblacional-, sin ser óbice que también entran las contribuciones de lo que se consideran las principales actividades económicas de nuestro país como son los derechos de explotación sobre minería e hidrocarburos.

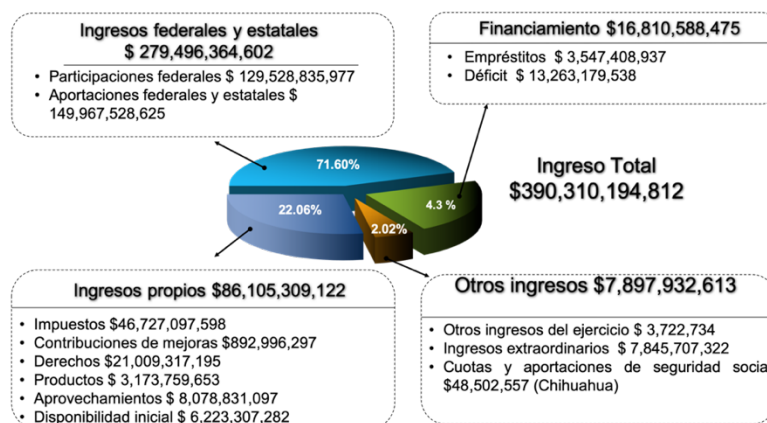
Además, este recurso económico transferido subsidia el gasto público de los municipios, es decir, estos cuentan con sus propias contribuciones, sin embargo, resultan ser insuficientes debido a que el hecho generador no aplica a todos sus habitantes y existe una variación en el número de contribuyentes, sin embargo, continúa siendo mayor la demanda de los bienes y servicios que se exigen en comparación con los ingresos obtenidos.

Si el municipio pretendiera sufragar el gasto público únicamente con los ingresos que percibe de las contribuciones municipales, la cobertura de los bienes y servicios sería imperceptible, en cambio, la transferencia de recursos federales permite integrar mayor financiamiento y con ello ampliar su provisión.

Derivado de los convenios celebrados se le delega a la Federación la potestad exclusiva de cobrar los Impuestos, Sobre la Renta, Especial Sobre Producción y Servicios y al Valor Agregado, tributos que representan las principales contribuciones que allegan un mayor número de recursos dada las características del hecho imponible, concentrando el 80% de la recaudación de ingresos, un indicador que demuestra la dependencia financiera que tienen tanto los Estados como los Municipios, ya que independientemente de que estos últimos no celebren los convenios respectivos con la federación se ven beneficiados porque parte de los recursos que participan para la transferencias le son entregados por medio de Fondos a través de los Estados.³²

Muestra de lo anterior lo encontramos con la información que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía ha publicado donde destaca lo siguiente:

Fig. 10 Composición de ingresos municipales 2015 (Pesos)



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de INEGI, Finanzas públicas municipales año 2015, Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales.

Lo anterior pone de manifiesto que las participaciones, aportaciones y transferencias estatales continúan representando los mayores ingresos

³² Serna de la Garza, José María, *Las convenciones nacionales fiscales y el federalismo fiscal en México*, 1a ed., UNAM, México 2004, Pp. 23-24

que obtienen los municipios, en comparación con los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos, otros ingresos y financiamiento.

Adicional a considerar que estas transferencias financieras hechas por la federación reflejan los mayores ingresos que percibe el municipio, en comparación con sus propias contribuciones, es destacable que las aportaciones y participaciones juegan otro papel fundamental relacionado con el gasto público.

La mayor importancia que tienen dichas transferencias es que el sistema se ha visto como un instrumento solidario que permite generar las mismas oportunidades a los habitantes de los municipios independiente del lugar en que residan, con ello, lograr atenuar las desigualdades o exclusión social. Las transmisiones económicas que consolidan este objetivo son del ramo 28 y las aportaciones o ramo 33 (en adelante ramo 33).³³

Se dice lo anterior debido a que el receptor de la transferencia federalizada juega un papel fundamental para la ejecución inmediata del gasto público y con ello satisfacer las necesidades básicas. El dinero que se transfiere al ramo 28 es destinado a los siguientes fondos:³⁴

- General de Participaciones: Se transfiere de la Federación a los Estados, quienes deciden el monto que será transferido al municipio, misma que no puede ser menor al 20% de lo que se recibe. Se trata de un recurso que les asegura un monto nominal mínimo equivalente a lo recibido en el ejercicio inmediato anterior y de incentivarlos para incrementar la actividad económica y recaudación local. Debido a que no se encuentra etiquetado, su disposición puede enfocarse a cualquier fin que esté dentro del marco de la legalidad.

³³ Secretaría de Gobernación, *Manual de Transferencias Federales para Municipios*, 3a ed., SEGOB, México 2011, p. 8.

³⁴ Ibidem, Pp. 42-49

- De Fomento Municipal: La federación transfiere el 1% de la recaudación federal participable al estado quien a su vez turna la totalidad al municipio, sin que esté condicionada su distribución a un fin específico, pero unos de los componentes constituyen un incentivo para mejorar su capacidad recaudatoria al tomar como parte de la distribución el incremento que tengan los municipios por ejercicio fiscal de sus principales fuentes de ingresos –predial y agua-.

- De fiscalización: Se transfiere la totalidad del fondo respectivo a los municipios con la finalidad de que se provea de un mayor número de autoridades fiscales que puedan ejercer facultades de comprobación y con ello evitar el incumplimiento de las obligaciones por parte de los contribuyentes, especialmente con los deberes sustanciales, además de incentivar el cumplimiento espontáneo.

Por lo que respecta al ramo 33 es destinado a los siguientes fondos:³⁵

- Para la infraestructura social municipal (FISM): Los recursos que le son transferidos están etiquetados para ser ejercidos en los servicios de agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electricidad en colonias pobres y rurales, infraestructura esencial para la salud, mejorías en vivienda y caminos rurales.

- Para el fortalecimiento de los municipios: Es transferido el 100% a los municipios en proporción al número de sus habitantes respecto al total estatal. El destino no es específico, únicamente se establece que será destinado exclusivamente para cubrir sus requerimientos, pero otorga mayor prioridad a las acciones tendientes al cumplimiento de obligaciones de carácter financiera y de seguridad pública.

Bajo este contexto, el monto de las participaciones y aportaciones que reciben tanto las entidades federativas como los municipios depende

³⁵ ibidem, pp. 112-116.

de la recaudación federal participable, es decir, de parte de los derechos e impuestos que la Federación percibe como a continuación se indica:

Fig. 11 Evolución de los ingresos por participaciones federales y estatales de los municipios (pesos)

Concepto	2012	2013	2014	2015
Participaciones federales	104 508 688 953	114 851 901 891	123 997 618 332	129 528 835 977
Fondos participables	82 377 032 892	94 127 109 773	104 356 964 023	109 586 633 215
Fondo general de participaciones	63 088 112 810	70 342 650 790	78 609 471 507	80 709 946 391
Fondo de fomento municipal	15 307 839 819	17 799 180 096	18 907 090 609	19 810 604 256
Fondo de fiscalización	3 981 080 263	5 985 278 887	6 840 401 907	6 801 791 736
Fondo del impuesto sobre la renta	-	-	-	2 264 290 832
Impuestos participables	5 716 969 999	6 657 442 024	8 597 517 286	8 337 148 940
Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos	1 038 181 619	1 107 647 289	1 066 269 223	93 183 472
Impuesto sobre automóviles nuevos	1 100 109 287	900 981 288	1 482 117 213	1 789 335 333
Impuesto especial sobre producción y servicios	1 409 892 184	1 675 551 976	1 781 682 032	2 017 662 342
IEPS gasolinas	2 168 786 909	2 973 261 471	4 267 448 818	4 436 967 793
Otras participaciones	12 995 899 576	10 627 365 484	8 752 805 140	8 923 628 058
Derechos zona federal marítima	263 043 786	30 232 723	38 224 753	152 290 473
Multas administrativas federales no fiscales	15 512 528	42 665 837	11 146 230	9 624 721
Incentivos por administración de impuestos	111 552 447	8 599 338	38 141 935	20 429 110
Participaciones diversas	12 605 790 815	10 545 867 586	8 665 292 222	8 741 283 754
Participaciones estatales	3 418 786 486	3 439 984 610	2 290 331 883	2 681 425 764

Fuente: INEGI, Finanzas públicas estatales y municipales, tabuladores básicos

Fig. 12 Evolución de los ingresos por aportaciones federales y estatales de los municipios (pesos)

Concepto	2012	2013	2014	2015
Aportaciones federales y estatales	112 625 580 516	121 272 367 777	145 784 435 038	149 967 528 625
Aportaciones del ramo general 33	76 237 594 746	83 950 802 576	93 808 287 821	93 528 222 332
Aportaciones a municipios	76 237 594 746	83 950 802 576	93 808 287 821	93 528 222 332
FA para la infraestructura social municipal	35 689 690 891	37 932 015 458	43 497 777 690	44 931 727 341
FA para el fortalecimiento de los municipios	40 547 903 855	46 018 787 118	50 310 510 131	48 596 494 991
Recursos federales y estatales reasignados	36 387 985 770	37 321 565 201	51 976 147 217	56 439 306 293
Recursos federales	28 400 178 244	32 804 897 502	44 500 710 130	51 476 965 952
Educación	-	107 131 305	161 273 572	290 380 135
Salud	-	49 887 546	3 866 507	2 426 261
Asistencia social	-	1 624 913 886	1 347 284 748	1 012 315 054
Seguridad pública	-	1 182 872 673	1 278 094 630	899 402 809
Obra pública	-	3 209 409 897	2 479 197 313	4 349 850 366
Diversos recursos federales reasignados	28 400 178 244	26 630 682 195	39 230 993 360	44 922 591 327
Recursos estatales	7 987 807 526	4 516 667 699	7 475 437 087	4 962 340 341
Educación	147 356 543	8 404 008	660 499	3 665 513
Salud	144 689 594	3 250 000	517 294	2 226 346
Asistencia social	3 250 724 549	54 929 718	1 639 432 187	23 376 603
Seguridad pública	1 277 246 041	12 142 907	106 623 271	141 145 706
Obra pública	1 812 381 160	203 177 803	1 702 661 990	843 869 802
Diversos recursos estatales reasignados	1 355 409 639	4 234 763 263	4 025 541 846	3 948 056 371

Fuente: INEGI, Finanzas públicas estatales y municipales, tabuladores básicos

Lo anterior significa que, entre un aumento de recaudación federal, mayor ingreso le transfiere la Federación a los Estados y municipios, por lo

tanto, las haciendas municipales no cuentan con la suficiente capacidad recaudatoria para cubrir por sí mismas, los gastos que deriven de los bienes y servicios a su cargo según su ámbito competencial, lo que traduce en una limitante y dependencia del comportamiento que el presupuesto de egresos a nivel federal asuma cada ejercicio fiscal.

Enfatizando el grado de dependencia que tienen las entidades federativas y los municipios con relación a los recursos que la Federación les remite por medio de las participaciones o aportaciones, es notorio que las políticas fiscales aplicables por la federación y que son resultado de la influencia que ejercen los organismos internacionales también afectan a los municipios.

Entre menor recaudación de los impuestos que participan en el Sistema de Coordinación Fiscal, mínima será la cantidad de dinero que se destine a las entidades federativas y consecuentemente, a los municipios. Ello implicaría que los recursos limitados para cubrir los bienes y servicios requeridos por los habitantes de estas comunidades no serán suficientes que los beneficios alcancen a todos por igual, subsistiendo la exclusión social.

Otro tema que interesa a nuestro país, como se ha dicho, es el combate a la corrupción por sus implicaciones en temas como la inversión. Es notorio que las medidas que adopten no pueden circunscribirse únicamente en el ámbito federal o estatal, también alcanzan a los municipios ya que los inversionistas operan en estos territorios.

En tal sentido, la reforma relacionada con el Sistema Nacional anticorrupción también comprende la esfera de gobierno municipal, y como hemos visto, ha sido resultado de los compromisos que ha asumido a nivel internacional, así como el interés en demostrar ser un país competitivo ante las cuestiones globales.

Bajo esta perspectiva, no cabe duda de que los municipios al ser integrantes de la Federación también son responsables en el cumplimiento

de las obligaciones asumidas internacionalmente ya que se verán beneficiados o perjudicados por las medidas o políticas que se implementen como resultado de las expectativas de la globalización.

1.4.2.2. La influencia internacional en los gobiernos locales

Es importante destacar que la Federación no ha sido el único centro de atención de los organismos internacionales. Actualmente existe un interés por fortalecer las estructuras estatales y municipales para mitigar los problemas de pobreza y exclusión social.

Al igual que el Ejecutivo Federal, los representantes de los estados y municipios también han mantenido relaciones con sus pares que proceden de otras naciones, lo que comúnmente ha sido denominado paradiplomacia o cooperación internacional subnacional.

El autor Rafael Velázquez Flores,³⁶ señala que este término fue acuñado por Yvo Duchacek y Panayotis Soldatos, para referirse al conjunto de acciones que realizan los Estados, gobiernos locales, organizaciones internacionales –sólo por mencionar- es decir, no participa el alto mando como la Federación en México. Sin embargo, los temas objeto de esta actividad se circunscriben únicamente a la protección del medio ambiente, inversión, turismo e intercambio cultural.

Refiere que las Entidades Federativas de México han participado recurrentemente en la actividad paradiplomática por causas como:

- a) La extensión de la globalización e interdependencia económica,
- b) Mayor competencia para incursionar en mercados nacionales e internacionales,
- c) La apertura democrática,

³⁶ Velazquez Flores, Rafael, *La paradiplomacia mexicana: las relaciones exteriores de las entidades federativas*, CIDE, México 2007, pp. 1-12.

d) Mayor descentralización de las políticas públicas del gobierno federal,

e) El aumento de la migración de los mexicanos,

También explica que la forma de tener presencia a nivel internacional se consolida con la apertura de oficinas de representación en otros países a través de comités de asuntos exteriores, viajes de los gobernadores al extranjero para la promoción de los intereses de sus estados, firma de convenios de cooperación internacional como los de hermanamiento y amistad, creación de instituciones internacionales – comité de las regiones-.

Llaman la atención los convenios de hermanamiento y amistad, un acuerdo de voluntad que pretende vincular y fomentar la cooperación entre dos ciudades o municipios que soliciten la asociación para actuar conjuntamente en asuntos de interés y/o problemas que son comunes.³⁷ Fueron reconocidos por primera vez en 1964, en la Conferencia Africana de Cooperación Mundial Intercomunal, celebrada en Dakar, Senegal. Posteriormente, en 1965 la Organización de las Naciones Unidas aprobó en la XX Asamblea General la resolución 2058, donde reconoce la importancia de fomentar su práctica de manera permanente como medios de Cooperación.³⁸

Han cobrado mayor auge los convenios de hermanamiento celebrado a nivel estatal e internacional, motivados por afinidades afectivas derivadas de acontecimientos pasados(histórico-culturales), la existencia

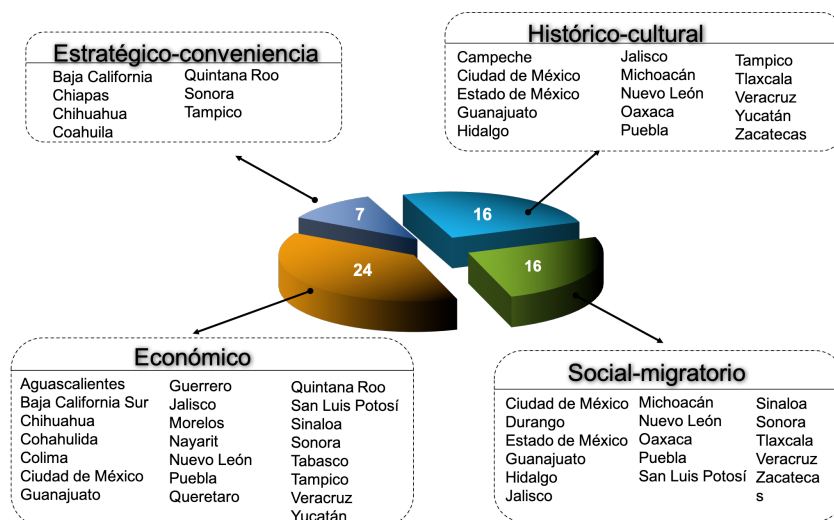
³⁷ Coordinación General de Asuntos Internacionales del Gobierno de la Ciudad de México, *Convenios de Hermanamiento y Amistad*, recuperado de: <http://www.internacionales.cdmx.gob.mx/index.php/es/cdmx-internacional/convenios-internacionales/convenios-de-hermanamiento-y-amistad>, consultado el 23 de mayo del 2017.

³⁸ Ruiz Alanís, Leobardo, *Las relaciones internacionales de los municipios*, *Convergencia*, Revista de Ciencias Sociales, núm. 49, 2009, Universidad Autónoma del Estado de México

de fenómenos comunitarios (sociales), relaciones comerciales (económicas), cooperaciones para asuntos específicos de cada comunidad (estratégicas).³⁹

A continuación, se muestran las entidades federativas que han firmado convenios por los motivos que se describen:

Fig. 13 Total de convenios de hermandad celebrados por los Estados en atención al tipo de incentivo



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de Luna, Juan Carlos (et. al.) *Actualidad de los hermanamientos mexicanos*, Revista mexicana de política exterior 71, publicación cuatrimestral, junio 2005.

Se destaca que los temas celebrados con mayor interés son los de carácter económico, seguido por el social migratorio, histórico-cultural y estratégico.

Es notorio que el crecimiento monetario sea lo que guie las acciones de coordinación seguido del migratorio. Sabemos que los principios rectores que conducen las acciones de países, estados y municipios siempre será el monetario, ahora con la globalización ha sido rebasado por el aspecto financiero, por ello, la celebración de tratados internacionales o

³⁹ Luna, Juan Carlos (et. al.), *Actualidad de los hermanamientos mexicanos*, Revista mexicana de política exterior 71, publicación cuatrimestral, junio 2005, pp. 27-28.

convenios más que un mecanismo de solidaridad es coordinar esfuerzos por alcanzar mayores beneficios en dicha materia.

Otro de los conflictos que también ha interesado a todos los niveles de gobierno es el tema de la migración por los resultados que se tienen como la prevalencia de condiciones de pobreza, desintegración familiar y violación a derechos humanos por los desplazamientos forzados que tienen que hacer los miembros de una entidad a causa del contexto socioeconómico que se presentan, de ahí que son las entidades que más problemas tienen en el tema quienes han expresado su interés por coordinar las acciones para mitigar este problema.

No obstante, los municipios también se han convertido en centro de atención de las relaciones internacionales. Consideramos que ello se debe en parte a lo práctico que es representar y legitimar su actuación frente a un número reducido de sujetos -lo que atenúa las brechas cuando lo hace conforme a sus deberes éticos y jurídicos- ya que es más fácil adaptar su sistema operativo a las necesidades o exigencia de sus miembros ante un mundo cambiante.

En tal sentido, se han realizado acciones donde se involucra directamente a los municipios, podemos exponer el Plan de Acción Climática Municipal (PACMUN), un programa que se gestó en México por Gobiernos Locales por la Sustentabilidad (ICLEI) con ayuda técnico del Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC) y financiado por la embajada británica en México en el periodo de 2011-2015; en el Estado de Morelos son 32 los municipios que se han inscrito en dicho programa.⁴⁰

Además, se han celebrado diversos foros donde han participado conferencistas, panelistas a nivel internacional, algunos son celebrados por

⁴⁰ Vid. Secretaría de Desarrollo Sustentable, *Plan de acción climática municipal (PACMUN)*, recuperado de <http://sustentable.morelos.gob.mx/categoria/temas/ecc/pacmun>, consultado el 23 de mayo del 2017.

la Conferencia Anual de Municipios que se llevaron a cabo en diversas entidades federativas a partir del 2008, siendo la última registrada en el 2015, que se llevó a cabo en Chihuahua, donde participaron la Asociación Internacional de Administradores de la Ciudad, ICLEI- Gobiernos Locales para la Sustentabilidad, Federación, Internacional de Gobiernos Confiables Agencia Internacional de Cooperación de la Asociación de Municipios de los Países Bajos, así como los siguientes panelistas:⁴¹

- Oscar Arias, Premio Nobel de la Paz y Ex Presidente de Costa Rica: Invitó a la reinención de la identidad de las autoridades municipales y la creación de una nueva ética del servicio público local para combatir la corrupción gubernamental.

- Jordi Hereu, Ex alcalde de Barcelona: Destacó la importancia que tuvo un pacto ciudadano con las autoridades locales para transformas la vida urbana de la capital catalana.

- Edgardo Buscaglia, Experto internacional en Seguridad Pública: Intervino exponiendo casos exitosos de combate a la inseguridad y corrupción de ciudades latinoamericanas a través de la fiscalización ciudadana.

Si bien, los municipios no pueden suscribir tratados internacionales es notorio que se están involucrando en las agendas y conferencias que se organizan donde escuchan las experiencias de otras nacionales, lo que significa que se están involucrando en el mundo globalizado.

1.4.3. La interrelación de la globalización con la pobreza

Una excesiva demanda social sin ser satisfecha trae consigo problemas como la exclusión social y pobreza, lo que se ve traducido en

⁴¹ Vid. Reporte Ejecutivo de la Conferencia Annual de Municipios Chihuahua 2015.

ausencia de salud, educación, empleo, vivienda, cultura y obras públicas, por mencionar los principales.

Ante ello me pregunto: ¿Qué relación tiene la pobreza o exclusión social con la globalización? En tanto exista miseria o escasos recursos económicos, se aparecen otros problemas como la corrupción, debido a que ésta imposibilita su control de manera eficaz al carecer de los recursos económicos para combatirla eficientemente, generando un deseo mayor de eludir las normas o bien, existiendo un sistema jurídico que lejos de servir como mecanismo preventivo y coercitivo promueva la corrupción, lo cual genera efectos negativos sobre el crecimiento y la eficiencia económica.⁴²

En el tema, de acuerdo con el índice nacional de la corrupción del 2015, publicado por Transparencia Internacional (TI) -organización no gubernamental integrada por un sector civil, privado y gobierno, dedicado a combatir la corrupción-, dio a conocer los resultados de la percepción de la corrupción del 2015. De una escala que va de cero a cien (siendo la escala cero el más alto nivel de corrupción y cien el más bajo), nuestro país está posicionado en el último lugar entre los 34 países miembros la OCDE con 35 de puntuación al igual que en el año 2014 y como miembro del grupo G-20 está en el lugar 17 de los 19 países que lo conforman.⁴³

Su impacto negativo en la economía puede explicarse, entre otras formas, con el control que ejerce el Banco Mundial a través de los informes que emite respecto de la factibilidad para hacer negocios en los países miembros de la OCDE, una especie de análisis que se lleva a cabo a petición de los gobiernos con la finalidad de que las empresas puedan detectar la viabilidad de invertir en los países en vía de desarrollo. Este

⁴² R. Krugman, Paul, *Economía internacional. Teoría y Política*, 9ª ed., Ed. Pearson Educación S.A. de C.V., Madrid 2012, pp. 640, 672.

⁴³ Transparencia internacional España, *Índice de percepción de la corrupción 2015* (IPC), http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2016/01/comparacion_ipc-2007_a_2015.pdf

análisis toma en cuenta 10 aspectos de regulación en trámites, tiempo, costo y capital mínimo exigido para abrir una empresa, construir una bodega, transmitir una propiedad, resolver un juicio mercantil, la calidad de regulación en construcción y su implementación, en la administración de la tierra y los procesos judiciales, acceso al crédito, protección de inversores, pago de contribuciones, comercio fronterizo, cumplimiento de contratos y resolución de insolvencias.⁴⁴

Puedo entender que la burocratización de trámites para hacer negocio por parte de los operadores del sistema, obstaculizan y hacen tedioso el procedimiento que deben seguir los empresarios con la intención de obtener sobornos, consecuentemente los inversionistas optan por buscar otros lugares con mayor facilidad para obtener autorizaciones de operatividad, de tal manera que no se retrase indefinidamente su función, es decir, hay un abandono en la inversión.

Lo mismo acontece tratándose de la impartición de justicia, los inversionistas buscan confiabilidad en las instituciones judiciales que resuelvan de manera pronta y expedita los litigios, de no ser así, pierden el interés de traer su capital ante la inminente desconfianza de poder salvaguardar sus intereses en caso de presentarse conflictos en la interpretación y aplicación de sus actos jurídicos.

Por cuanto, a seguridad pública, un país que no provea confianza y protección por parte de sus instituciones y a sus ciudadanos, tampoco lo hará a los inversionistas, quienes optaran por acudir a países que le brinden esa confiabilidad tanto en lo patrimonial como lo personal.

Por lo anterior, existe el interés de México para ser evaluado y despuntar como un país confiable para invertir, sin embargo, la posición negativa en que se coloca México, con resultados de corrupción, pobreza

⁴⁴ Grupo Banco Mundial, Doing Bussines en México 2016, *Midiendo la calidad y la eficiencia de la regulación*, 6ª ed., Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo, Washington 2016, p. 2.

y déficit presupuestario superior al 3%, impacta negativamente en temas como la estabilidad económica y financiera del país, lo que resulta de interés para los organismos internacionales como el Grupo G-20 y el Fondo Monetario Internacional, debido a que la falta de competitividad económica genera problemas de inflación y de impago de la deuda externa lo que afecta a las economías globales.

De acuerdo con el economista Paul Krugman, algunos de los elementos que pueden contribuir para erradicar la desigualdad económica entre países en vías de desarrollo de los que no lo son, pueden ser, el libre comercio a través del desplazamiento de capital a países que ofrecen mayor rentabilidad, el uso de las tecnologías en la producción, la persecución de objetivos macroeconómicos como baja inflación, desempleo y estabilidad del sector financiero.⁴⁵

Otro factor que influye en el desarrollo económico de un país es su deuda externa. Los préstamos internacionales resultan ser de gran importancia para los países en vía de desarrollo por permitirles sanar sus finanzas. De ahí, su interés de mantener un equilibrio económico y político, al ser precisamente la debilidad en sus finanzas públicas e instituciones financieras lo que denota el riesgo de pagar; consecuentemente, la posibilidad de obtener préstamos se ve reducida, además de que existe el riesgo de solicitar la devolución del préstamo.⁴⁶

No obstante, existen otras maneras de obtener una financiación, distintas a las que otorga el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, como son: financiación con bonos y/o bancaria, préstamos oficiales, inversión extranjera directa e inversiones en cartera en la propiedad de las empresas.

⁴⁵ R. Krugman, Paul, *Op. Cit.*, p. 639.

⁴⁶ *Ibíd.*, p. 644.

Cubrir estos elementos es de suma importancia dado que un país y sus miembros no pueden crecer económicamente dependiendo sólo del pago de contribuciones, es necesario incentivar la inversión, pero al igual que el gasto público, su riqueza debe ser distribuida de manera equitativa para que impacte favorablemente en el desarrollo humano y en los inversionistas.

Así, el principal desafío que enfrentan todos los países desarrollados o en vías, son la definición de políticas y economías que les permitan salir de la pobreza, puesto que, las naciones más ricas tienden a beneficiarse de las economías de escalas, consecuentemente, una inestabilidad política o políticas económicas incorrectas, así como la casi nula protección de los derechos de propiedad, conllevan a una reducción de la eficiencia económica o al abandono de la inversión.⁴⁷

Ante esta situación, México tiene principal interés en emitir políticas que permitan brindar confiabilidad hacia las económicas internacionales a efecto de atraer la inversión y seguir contando con el apoyo financiero internacional en caso de requerirlo.

Emprender estos retos ha sido una motivación de antaño por países como el nuestro, que a la fecha ha firmado los siguientes tratados internacionales que pretende combatir la corrupción:

- Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE): Adoptada el 21 de noviembre de 1997, no obstante, se enfoca a las personas que ejerzan una función pública para un país extranjero.⁴⁸

⁴⁷ *Ibíd*em, p. 636.

⁴⁸ OECD, *Convención para combatir el Cohecho de Servidores Públicos extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales y Documentos Relacionados*, 2010, p. 6.

- Convención Interamericana contra Corrupción de la Organización de los Estados Americanos (OEA): Con finalidad de que cada Estado adopte las medidas requeridas para prevenir, detectar, sancionar y eliminar la corrupción, así como la cooperación entre los Estados parte para su consecución. Para lograr lo anterior, convinieron en considerar su aplicación en sus sistemas institucionales como declarar la percepción de ingresos de los servidores públicos, leyes que eliminen beneficios tributarios que transgreda normas que combatan la corrupción, sistema que proteja a las personas que denuncien los actos de corrupción, órganos de control superior, que impidan el soborno, estimular la participación de los ciudadanos y organizaciones sociales en los mecanismos que prevengan su practica, entre otros.⁴⁹

- Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC): Busca la promoción y fortalecimiento de medidas para la prevención y combate de la corrupción. Para ello se asumen compromisos como la evaluación periódica de los instrumentos jurídicos que los Estados tengan implementados para combatir la corrupción; la existencia de órganos de prevención, aplicación de códigos de conducta, denuncias contra actos de corrupción, entre otros.⁵⁰

La influencia internacional más reciente en nuestro país se ve materializada en los años 2014 y 2015, periodo en que fueron presentadas diversas iniciativas con proyecto de Decreto que reforman y adicionan diversas disposiciones de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de buen gobierno y combate a la corrupción.

⁴⁹ Vid. Artículo 1 y 3 de la Convención Interamericana contra la Corrupción.

⁵⁰ Vid. Artículo 5-8 de la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción.

Dentro de la exposición de motivos la comisión dictaminadora argumentó lo siguiente:⁵¹

Las externalidades de la corrupción no sólo afectan el estándar de la responsabilidad ética-jurídica de los servidores públicos y particulares relacionados con la función pública, sino que impacta en el crecimiento económico nacional: según el Foro Económico Mundial, la corrupción es la mayor barrera a la entrada para hacer negocios en México, aún por encima de la inseguridad.

El resultado fue que, en 2016 nuestro país promulgó la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), como un instrumento que permita combatir la corrupción, aunque no necesariamente resuelve el problema de su prevención.

Lo novedoso del sistema son las atribuciones que se conceden a la Auditoría Superior de la Federación para auditar en tiempo real, es decir, durante el ejercicio fiscal en curso, la ejecución del gasto público, así como los recursos provenientes de las participaciones federales; al Tribunal Federal de Justicia Administrativa se le delega una autonomía para conocer, resolver y sancionar los actos de corrupción; la existencia de un comité coordinador y de participación ciudadana, que permita vigilar el cumplimiento de políticas en materia de prevención, corrección y combate a la corrupción.⁵²

⁵¹ Cámara de Diputados LXII Legislatura, Declaratoria de publicidad de los dictámenes. De la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de anticorrupción, Gaceta parlamentaria N° 4223-III, 26 de febrero de 2015, p. 32

⁵² PWC México Servicios Forenses, *Análisis y contexto de las reformas constitucionales del Sistema Nacional Anticorrupción*, México 2015,

Ante ello, es indudable que la reforma que implementa el Sistema Nacional Anticorrupción estuvo influenciada por los foros internacionales donde México ha sido participe, evidenciándose que parte de las decisiones que se han adoptado en el país descansan en los efectos de la globalización, pues es evidente que nuestro crecimiento económico depende en gran medida de las inversiones que obtengamos, por lo tanto, las observaciones que emiten los organismos internacionales resultan ser fundamentales para dirigir a la nación a efecto de ajustarse a las exigencias que demanda una economía global y con ello no perder el capital extranjero.

1.5. Los problemas presupuestarios no resueltos por la globalización

Como he analizado, el presupuesto de egresos adolece de diversos problemas a nivel interno y externo. Por un lado, contamos con la ejecución ineficiente del gasto público y por otra parte con los recortes presupuestales impulsados por presiones internacionales.

En tal sentido, el fenómeno de la globalización no es la excepción al momento de considerar las causas generadoras de la pobreza. No podemos negar que dentro de los beneficios que ha traído consigo encontramos:⁵³

- a) El crecimiento económico gracias a la apertura del comercio internacional,
- b) El aumento de la estimativa de vida y el nivel muy superior al antes obtenido,
- c) Para algunos, trabajar en las fábricas es considerado preferible a permanecer en el campo,

disponible en: <https://www.pwc.com/mx/es/servicios-forenses/archivo/2015-04-anticorrupcion.pdf>

⁵³ Stiglitz E., Joseph, *El malestar en la globalización*, traducción de Carlos Rodríguez Braun, Ed. Taurus, Madrid España 2002, pp. 35-36.

d) Ha reducido la sensación de aislamiento entre los habitantes de los distintos países con el uso del internet, así como la adquisición de nuevos saberes,

e) Puede existir una afectación en empresas privadas o públicas protegidas, pero también permite la obtención de productos a menores costos,

f) Fomenta la introducción de nuevas tecnologías, el acceso a nuevos mercados y la creación de nuevas industrias,

g) La creación de nuevas instituciones jurídicas, entre otros.

No obstante, no se han visto materializados los aspectos positivos que prometía el fenómeno de la globalización, de ahí que también encontramos aspectos negativos, tales como:⁵⁴

a) La distribución inequitativa de la riqueza que no ha permeado en el combate a la pobreza, la cual ha aumentado considerablemente,

b) No ha garantizado la estabilidad económica de los países en vías de desarrollo,

c) Hay una descendencia de las rentas y niveles de vida,

d) El beneficio de la flexibilización de los bancos occidentales sobre el control de los mercados de capitales en América Latina y Asia dejó divisas colapsadas y debilitó los sistemas bancarios al permitirse la salida abrupta del dinero,

e) El medio ambiente ha sido afectado considerablemente,

f) Los procesos políticos han sido corrompidos; sólo por mencionar.

Si bien, los problemas no son nuevos, lo cierto es que la globalización no ha permitido su afianzamiento, lo que ha traído consigo diversas manifestaciones en oposición al sistema, sobre todo por el control que ejerce el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial sobre los países miembros, a tal grado de afectar su soberanía, su actividad

⁵⁴ *Ibíd.*, pp. 37-44.

presupuestal y financiera, así como el sistema jurídico aplicable, en general todo el bienestar social.

Es innegable que gracias a la globalización actualmente podemos hablar de derechos humanos, interés legítimo, control de convencionalidad; en el aspecto financiero hemos incorporado nuevas maneras de distribuir el gasto público como lo referimos cuando hablamos del presupuesto de egresos del entonces Ejecutivo Federal Vicente Fox Quezada, así como el nuevo sistema nacional anticorrupción, los recortes presupuestales, entre otros, cuya intención es mejorar la eficiencia del gasto público y mantener un equilibrio financiero.

Sin embargo, como lo afirma el economista Joseph Stiglitz el problema no está en la globalización sino en el modo en que ésta ha sido gestionada por las instituciones económicas internacionales, que han favorecido los intereses particulares de un grupo minoritario,⁵⁵ de modo que, se ha enfocado a aspectos económicos más que al combate a la pobreza.

Adicional a ello, los dirigentes de los países han implementado medidas favorables a sus intereses; si bien, no podemos pasar desapercibido que el Fondo Monetario Internacional incorpora como tercer medida para lograr el equilibrio financiero, una política salarial en la que el Estado deba poner el ejemplo al limitar el alza de los salario de sus empleados, lo cierto es que, esa medida sujeta al arbitrio de los dirigentes del país, quienes deciden cómo hacerlo, sin que, en efecto, desvirtúen tal criterio, siendo las prestaciones y privilegios otorgadas a los más altos dirigentes el que en cada ejercicio fiscal se ve favorecido con los incrementos como más adelante se detallará.

Luego entonces, la adopción de la medida de recorte presupuestal, así como su ejecución ineficiente tiene un impacto que se refleja en el grado

⁵⁵ Stiglitz E., Joseph, *Op. Cit.*, pp. 269

de satisfacción de los bienes y servicios. Si el Estado limita los recursos públicos ante una excesiva demanda social, sin que esta sea satisfecha, ello trae consigo otros problemas, como la exclusión social y pobreza, a consecuencia de la ausencia de salud, educación, empleo, vivienda, cultura y obras públicas.

Por ello, el punto clave para combatir los problemas sociales no está exclusivamente en el fenómeno de la globalización, sino, además, en la manera en que los operadores del gasto público lo distribuyen. Así, en los periodos de 2007 a 2016, la recaudación contributiva en México no ha sido encauzada de una manera deseable, en cada ejercicio fiscal se ha gastado de manera ineficiente, en cuyo panorama encontramos lo siguiente:⁵⁶

a) El concepto de desarrollo económico ha disminuido desde el 2013 a la fecha actual, pasando del 27% al 22% en gasto,

b) El gasto de educación ha crecido sólo el 33% de 2007 a 2015,

c) El apoyo al sector agrícola mexicano sólo ha crecido un 0.03% de 2015 a 2017,

d) El rubro de asuntos financieros y hacendarios erogado principalmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Servicio de Administración Tributaria, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, y Comisión Nacional de Seguros y Fianzas creció 53 veces su tamaño de 2007,

e) Los gastos de burócratas gubernamentales han aumentado de 2007 a 2015 alrededor del 34% en asuntos legislativos y de coordinación de la política del gobierno el 55%,

⁵⁶ Álvarez Rodríguez, Arturo Emmanuel, *Reporte de investigación 125. El gasto público en México, 2007-20016: ¿Cómo se gasta? ¿Gastar más o gastar mejor?*, Centro de Análisis Multidisciplinario (CAM), publicado el 19 de octubre de 2016, disponible en: <http://cam.economia.unam.mx/wp-content/uploads/2016/10/g6.jpg>

f) La cuenta de servicios personales de los funcionarios y servicios del sector público creció en un 37% en el periodo de 2000 a 2015,

g) Los gastos en salud en 2016 son 7% menor que el costo financiero pagado hasta junio.

Como vemos, el gasto corriente es el más favorecido en los últimos años, siendo los rubros de desarrollo social los que han resentido en mayor dimensión los efectos de la globalización en el presupuesto de egresos a consecuencia de las políticas presupuestarias incorrectas que ha adoptado el Ejecutivo Federal, así como el Congreso de la Unión, de modo que el problema del combate a la pobreza y exclusión social no ha sido resuelto.

Sólo por ejemplificar, en el mes de diciembre de 1978 a efecto de que un trabajador pudiera adquirir todos los productos que componen la canasta básica debía laborar 4 horas y 53 minutos, en tanto que para el 25 de abril del 2016, el mismo trabajador necesitó trabajar 23 horas y 22 minutos para adquirir los mismos productos, lo que ha generado la necesidad de aumentar las horas de trabajo, buscar dos o más empleos, incorporar a otro miembro de la familia a la fuente laboral o emigrar a otros lugares en busca de mitigar la situación de pobreza.⁵⁷

En tal sentido, la población en situación de pobreza ha aumentado al pasar de 52.8 en el 2010 a 55.3 millones de personas en el 2014.⁵⁸ Lo que nos permite concluir que la globalización, las políticas financieras y las

⁵⁷ Centro de Análisis Multidisciplinarios CAM-UNAM, *Reporte de investigación 123. México: más miseria y precarización del trabajo*, publicado el 8 de junio de 2016, disponible en: <http://cam.economia.unam.mx/reporte-investigacion-123-mexico-mas-miseria-precarizacion-del-trabajo/>

⁵⁸ CONEVAL, *Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2014, porcentaje, número de personas y carencias promedio por indicador de pobreza, 2010-2014*, disponible en: http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/PublishingImages/Pobreza_2014.jpg

decisiones relacionadas con el presupuesto de egreso no han servido para mitigar el problema.

Ante ello, la globalización e incidencia de los organismos internacionales en las políticas económicas y públicas de nuestro país no son la respuesta para combatir los problemas de pobreza y distribución ineficiente del gasto público, sino que es necesario que nuestros representantes consoliden la idea de que las políticas que se adopten deben encausarse a buscar el desarrollo económico del país, además, debe impactar en el incremento de bienestar social y personal, por ello, la democracia se ha convertido en un instrumento de afianzamiento de inclusión social y la búsqueda de su bienestar, a través de la gestión pública, propiciando fenómenos como la gobernanza o descentralización del poder.

1.6.El derecho a la buena administración pública, un enfoque de la globalización hacia mejores practicas de gobierno

Como he visto, el escenario de estructuración de políticas fiscales encaminadas a beneficiar a gran escala a las multinacionales, imponiendo mayor gravamen a las pequeñas y medianas empresas e incluso a la base trabajadora, refleja un contexto que parece ser que los ganadores de los efectos de la globalización son los grupos privilegiados. Como resultado, es necesario formular nuevos mecanismos teóricos y políticos que permitan trascender en la justicia social en esta era global.⁵⁹

Desde luego, parte de la responsabilidad lo tienen los operadores del sistema, quienes se han encargado de decidir la cosa pública, sin embargo, como hemos hecho mención en las primeras páginas del presente capítulo, a raíz de la reforma del artículo 1 de la Constitución

⁵⁹ Beck, Ulrich, *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, 1ª ed., Ed. Ediciones Paidós Ibérica, S.A., España 2008, p. 25.

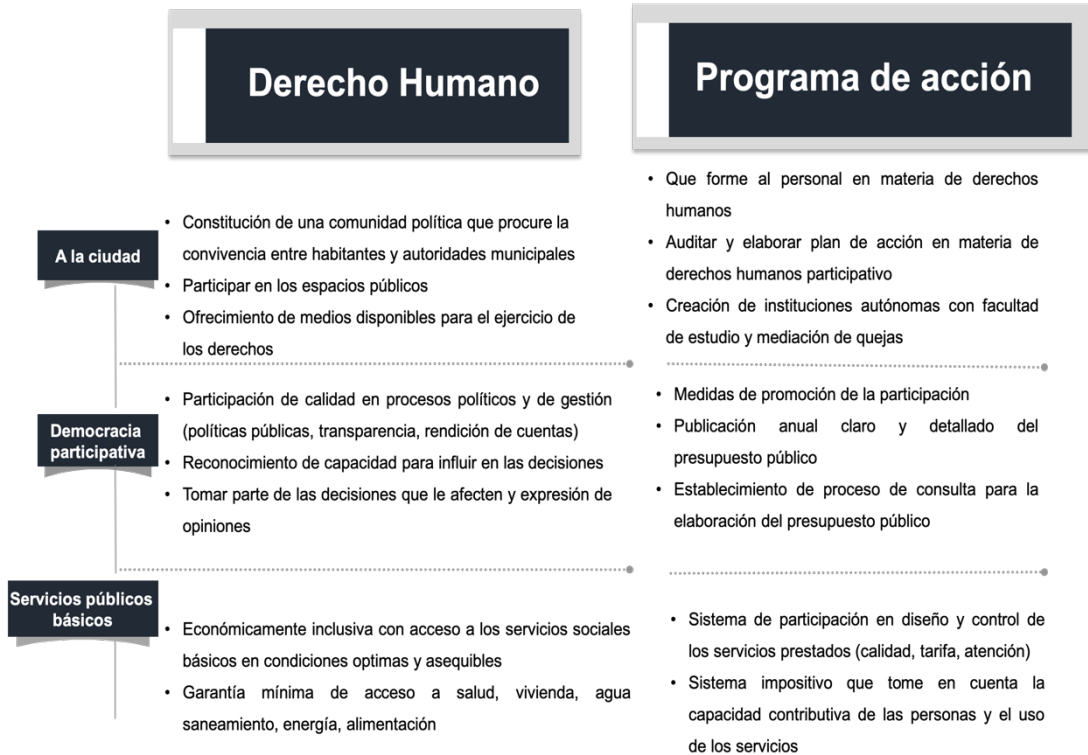
Política de los Estados Unidos Mexicanos, se han visto materializados una serie de Derechos Humanos como sustento de la búsqueda de la dignidad de la persona. Significa entonces que todas las acciones que realice la autoridad deben encontrar este sostén.

¿Cómo lograr la consolidación del disfrute efectivo de nuestros derechos humanos? Cabe mencionar que se tiene como antecedentes la aparición de novedosos debates internacionales entorno al derecho a la ciudad. En ellos, se reconoce que la responsabilidad de garantizar los derechos humanos lo tienen los gobiernos locales al ser quienes prestan los servicios o se encargan de las políticas públicas. Además, yace dicha concepción en la idea de ser un espacio colectivo perteneciente a sus habitantes en general, misma que debe ofrecer entornos necesarios para disfrutar una vida digna en su esfera social, política, cultural, económico y medioambiente. Como resultado encontramos la gestación de la carta-agenda mundial de derechos humanos en la ciudad elaborado por la Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de la CGLU como resultado del Foro de autoridades locales por la inclusión social y la democracia participativa (FAL) celebrado en 2006 en caracas.⁶⁰

Dicha carta tiene como objetivo promover los derechos humanos de los habitantes de las ciudades de todo el mundo, así como establecer líneas de acción tendientes a su consolidación, en los que nos interesa encontramos las siguientes:

⁶⁰ Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de CGLU, *Carta-Agenda Mundial de Derechos Humanos en la Ciudad*, septiembre 2016, pp. 50, 51.

Fig. 14 Derecho humano a la ciudad



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de la Comisión de inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de CGLU, Carta-Agenda Mundial de Derechos Humanos en la Ciudad, septiembre 2016.

Sin embargo, en las disposiciones finales de dicho documento se precisa que su entrada en vigor está sujeta a un proceso de consulta y aceptación por parte de los habitantes de la comunidad de que se trate para ser aplicado, para ello las ciudades están comprometidas a lograr tal fin.

En la actualidad tenemos un antecedente en nuestro país de la firma de un documento denominada Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, promovida por Movimiento Urbano Popular de la Convención Nacional Democrática, Secretaría de Gobierno del entonces Distrito

Federal, Coalición Internacional para el Hábitat- América Latina y Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.⁶¹

Las prerrogativas y líneas de acción que integran el derecho a la ciudad en México son similares a la carta-agenda mundial de derechos humanos, para nuestro objeto de estudio centramos la atención a la Gestión democrática de la ciudad en el que se reconoce el derecho de participar en formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas, planeación, presupuestación y control de los procesos. Refiere que lograr lo anterior demanda la implementación de medidas que tiendan a la apertura de los espacios institucionalizados y la intervención amplia, directa y equitativa de los habitantes.⁶²

La carta internacional como la firmada en México, son evidencia de cómo la globalización viene permeando los espacios públicos y evoluciona la forma de cómo se percibe y ejercer la administración pública bajo la gestación de nuevos derechos como el de la ciudad. Un derecho novedoso en cuanto a su denominación, sin embargo, es una integración de derechos civiles, políticos, económicos y culturales que son propios de una comunidad e inalienables a sus miembros.

Cabe aclarar que la exaltación del derecho humano a la ciudad ha sido una novedad, ya que su reconocimiento data del 10 de diciembre de 1984, con la aprobación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos cuyos artículos 19, 21 y 22 reconocen el derecho de las personas a participar en el gobierno de su país ya sea directamente o través de sus representantes, además, como miembro de la sociedad, la prerrogativa de disfrutar de los derechos económicos, sociales y culturales indispensables para alcanzar la dignidad, lo cual se logra por los recursos públicos y el esfuerzo nacional y cooperación internacional.

⁶¹ Vid. Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, 1ª ed., junio 2010, p. 5.

⁶² Ibidem, pp. 24,29

Contemplando el derecho humano que tienen todos los miembros de una colectividad para intervenir en la forma de administrar lo público, encontramos la derivación de otra prerrogativa que también viene a generar nuevas visiones respecto a la dirección y desarrollo gubernamental, es decir, especializado al ámbito de la gestión, nos referimos al derecho a la buena administración pública.

Sin embargo -como he mencionado en párrafos que anteceden-, cobra mayor sentido e importancia a raíz de las crisis que enfrenan las comunidades generadas por el incremento de la distribución inequitativa de la riqueza, la persistencia de la exclusión social y pobreza, donde las políticas públicas y la actividad financiera ha sido insuficiente para dar solución o aminorar dichos problemas.

De acuerdo con el Doctor David M. Vega Vera, su elevación a derecho humano obedece a que las instituciones de la administración pública no pertenecen a los funcionarios u actores políticos sino a los ciudadanos. En tal sentido, atribuye como principios rectores de este derecho los siguientes:⁶³

- De servicio objetivo: La atención de los asuntos que son de interés general de manera adecuada, objetiva, equitativa, en plazos determinados y reducidos.
- Promocional de los poderes públicos: Participación real y efectiva de los ciudadanos basada en la libertad e igualdad.
- Racionalidad: Fundamentar, motivar y argumentar las actuaciones administrativas, prestando mayor cuidado cuando ejerzan facultades discrecionales.

⁶³ Vega Vera, David, M, *La buena administración pública como derecho humano*, Año 9, N° 1, Enero-Marzo 2017, Órgano oficial de difusión de la AAPAUNAM, pp. 13, 16

- Igualdad de trato: Se prohíbe cualquier tipo de discriminación, por lo tanto, deben ejecutar acciones físicas y tecnológicas para los ciudadanos con capacidades especiales.

- Eficacia: Las actuaciones deben realizarse con un coste tanto económico como de tiempo mínimo, con la búsqueda de mejores resultados y el uso racional de los recursos públicos disponibles. En tal sentido, la ejecución del gasto público debe ser con equidad, economía, eficiencia y transparencia.

- Responsabilidad: Implica la reparación del daño ocasionado a los bienes de los ciudadanos con motivo de la responsabilidad atribuida a sus servidores públicos.

- Evaluación permanente: Identificación oportuna y mejora continua de la administración pública.

- Ética: La actuación de los operadores de la administración pública con rectitud, lealtad y honestidad.

- Participación: Los ciudadanos deben intervenir e influir en todos los asuntos de interés general.

Es notorio que la forma en que ha venido operando la cosa pública se encuentra alejada del disfrute de los derechos humanos arriba mencionados. Los estragos que ocasiona en los habitantes problemas como corrupción, carencia de bienes y servicios dignos y asequibles, la limitada o nula intervención de los ciudadanos para adoptar decisiones en asuntos de su interés y que esto se vea reflejado a través de su ejecución se concibe que no se está respetando el derecho humano a la ciudad y por ende a una buena administración pública.

Con ello, nuestro país está incumpliendo con los deberes formales y materiales que consagra nuestra Carta Magna y los compromisos que asume a nivel internacional en materia de derechos humanos, ya que es lamentable que ha sido omiso en refrendar su compromiso y ampliar la cobertura de las cartas por el derecho a la ciudad a más entidades

federativas, además de no cumplir con los principios rectores del derecho a una buena administración pública.

Ante ello, la reivindicación de la ciudad como parte de un derecho humano que lleva implícita otra prerrogativa como es la de la buena administración pública exige mayor control democrático en la producción y uso del excedente para reinventarla de acuerdo con sus aspiraciones, como base de su construcción, es decir, que se ponga bajo control del pueblo y no de intereses privados.⁶⁴

Esto significaría que la proyección de estos derechos humanos se enfoca a la delegación de mayor control a los ciudadanos para que en términos de los recursos que cuenta nuestro país participen en la forma que deben ser gestionados y distribuidos, de esta manera se evitaría que sean las élites las que continúen administrando lo que pertenece a los gobernados para conservar sus privilegios.

Luego entonces, estos derechos humanos que están cobrando mayor ímpetu traen consigo un instrumento fundamental que es el empoderamiento ciudadano, podemos decir entonces que la globalización también ha alcanzado a la vida democrática de países como el nuestro.

1.7. Los efectos de la globalización en la democracia

La nueva manifestación de la administración pública trasciende en la vida democrática de un país, misma que no escapa de los efectos de la globalización. Este fenómeno puede trascender en el ámbito democrático de los países que han participado en su solidificación, no sólo por los problemas de pobreza no resueltos en los países en vías de desarrollo,

⁶⁴ Harvey David, *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*, Ediciones Akal, S.A., España, 2013, pp. 46-49

además gracias a la relación que tiene el libre mercado para que se apuntale sólida y funcionalmente, como resultado de:⁶⁵

a) La creación de la propiedad privada: La ciudadanía busca un sistema político y jurídico que permita una mayor protección de este derecho patrimonial, resultando la forma de gobierno democrático, el que hasta ahora lo ha logrado lo menos mal,

b) La inyección de capital: En la medida que se invierte capital a una sociedad ésta produce riqueza, misma que va en aumento beneficiando a más miembros de la sociedad, lo que posibilita acceder a un mejor nivel educativo y a su vez le permite ser más capaz y consciente de entender la importancia de luchar por las libertades y derechos que vienen aparejados con un sistema democrático,

c) La generación de cuerpos intermedios: Descansa en la creación de cámaras de comercio, agrupación de empresarios, asociación de profesionales, agrupaciones empresariales, quienes comparten experiencia y conocimiento logrando ser menos manipulables por el gobierno, experiencia que fortalece a la sociedad civil cuando deciden unirse y organizarse para la búsqueda de un bien común limitando posibles intromisiones del Estado que atenten contra sus libertades y derechos, y

d) La búsqueda del óptimo escenario para las partes y no así del mejor, resultado del principio “ganar-ganar” que opera en el ámbito de los negocios, en donde comprador y vendedor alcanzan un equilibrio a través de acuerdos que benefician a ambas partes, lo cual, representa dos elementos importantes en un gobierno democrático, es decir, el compromiso y la confianza.

Más aún, el libre mercado ha permitido que el gobierno tienda a consentir la entrada de innovadoras prácticas de respeto a los derechos

⁶⁵ Pampillo Baliño, Juan Pablo (coord.), *Derecho Supranacional, Globalización e integración jurídica*, 1ª ed., Ed. Porrúa, México 2012, p. 56-57

humanos para traer consigo los beneficios económicos y políticos que encierran los efectos de la globalización, a efecto de seguir aprovechándose de las bondades de las relaciones internacionales.

Como ejemplo de lo anterior encontramos el diagnóstico sobre la situación de Derechos Humanos en México, emitido por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que emitió algunas recomendaciones:⁶⁶

a) Una reforma constitucional que incorpore el concepto de derechos humanos como eje fundamental de la misma,

b) Reconocer a los tratados de derechos humanos, una jerarquía superior a las normas federales y locales, señalándose expresamente el sometimiento que habrá de hacerse a ello por parte de los poderes públicos cuando propicia una mayor protección a la persona,

c) Promulgar cuerpos normativos secundarios que reglamenten todos los derechos humanos constitucionalmente reconocidos,

d) Garantizar mecanismos de consulta para la sociedad cuando se trate de elegir a sus dirigentes y participar en los consejos ciudadanos, impulsar la transparencia y rendición de cuenta de las instituciones públicas dependientes del Ejecutivo Federal con atribuciones en materia de derechos humanos,

e) Apertura de la política económica al escrutinio social,

f) Reconocer expresamente instrumentos de participación directa (referéndum, plebiscito, iniciativa popular), entre otros.

Estas recomendaciones descansan en derechos humanos de carácter político, social, cultural y económico, mismas que se materializaron gracias a la condena que la Corte Interamericana de Derechos Humanos impuso a México mediante ejecutoria de 23 de

⁶⁶ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, *Diagnóstico sobre la situación de los Derechos humanos en México*, México 2003, pp. 7-9

noviembre de 2009, en el caso Rosendo Radilla Pacheco, a través del cual, se incorpora al artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el Principio Pro Homine, el control de convencionalidad y el reconocimiento de derechos humanos, sólo por mencionar.

En la exposición de motivos sometida a consideración del Pleno de la Cámara de Diputados, suscrita por los diputados de los grupos parlamentarios (PRD), (PRI), (PT), Convergencia y Alternativa y de Nueva Alianza, se justificó la iniciativa en los efectos de la globalización al sostener lo siguiente:⁶⁷

La Diputada Alliet Mariana Bautista Bravo: Gracias, señora presidenta. Compañeras y compañeros diputados, los derechos humanos constituyen hoy día un límite moral, ético, jurídico y político frente a los cuales deben estar sujetos todos los poderes, tanto los públicos como los fácticos, para la mejor convivencia y sana armonía de la sociedad de nuestro tiempo. La globalización de las relaciones económicas ha producido en nuestro país un crecimiento exponencial de la pobreza y las desigualdades, la exclusión social, la concentración de la riqueza en manos de unos cuantos y a la vez, del crecimiento del hambre, la pobreza y la explotación.

Estos fenómenos han sido legitimados a través del modelo económico que se sigue implementando en nuestro país. Esto ha provocado que los poderes fácticos se comporten en una lógica

⁶⁷ Vid. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011.

distinta a la que debe prevalecer en todo estado social y democrático de derecho.

Nuestra Constitución Política, como la norma superior a la que debemos someternos tanto gobernantes como gobernados, es el instrumento que contiene el alma de la nación, que consigna los más elevados valores que como ciudadanos mexicanos debemos defender. Por ello sostenemos que es necesario incorporar en su contenido el concepto de los derechos humanos como valores fundamentales en nuestro ordenamiento jurídico.

Por su parte el entonces Diputado del grupo parlamentario de Alternativa, Eduardo Sergio de la Torre Jaramillo postuló lo siguiente:

(...)

Sin embargo, es importante para nosotros, y esto de acuerdo al último libro del diputado Rodríguez Prats, del que me voy a permitir realizar una cita; dice el diputado Rodríguez Prats: "El escenario de los retos para construir un Congreso útil sería incompleto si no se consideran las repercusiones de la globalización". Tiene toda la razón el diputado Rodríguez Prats. No solamente en una visión económica de la globalización, sino también en la vertiente del rostro humano de la globalización, que es la defensa de los derechos humanos y, en particular, de los derechos humanos de las niñas y de los niños.

En tal sentido, la expansión de los derechos humanos obedece al incremento de la pobreza generada por la distribución inequitativa de la riqueza, por lo tanto, el interés por ampliar el ejercicio efectivo de los derechos humanos no sólo de carácter económico, sino de carácter

político, reconociendo nuevas formas de gobierno y mecanismos de participación ciudadana como se verá a continuación.

1.7.1. La participación ciudadana en la gestión pública, el nuevo paradigma de democracia

El intercambio de ciencia y tecnología, así como de información, influye en nuevas prácticas participativas. Coincidimos con la profesora asociada de ciencias políticas Heléne Landemore, al referir en la entrevista efectuada en la conferencia ¿Qué es democracia? organizada por la Fundación Francisco Manuel dos Santos, el 7 de octubre de 2016, en que los sistemas democráticos representativos centrados en elecciones y delegación de poder a unos políticos no es un verdadero sistema democrático. Ella expone un sistema post-representativo en el que la ciudadanía toma las decisiones, mismas que no están basadas en hechos consumados -propuestas que los políticos exponen y sobre los cuales debe emitirse un voto-, sino basadas en un diálogo.⁶⁸

La conceptualización de la participación ciudadana depende de la forma de organización y acción. Se dice que es institucionalizada cuando los recursos, propuestas, estrategias y líneas de acción se encuentran determinadas por las propias autoridades en las normas jurídicas que la regulan, tales como los consejos municipales, comités vecinales, plebiscito o referéndum, a diferencia de la autónoma, en la que efectivamente se desarrolla dentro de un marco legal, pero con una auto organización, en

⁶⁸ Landemore Hélele and Nunes Ramires Serrano Manuel, Democracia 2.0: decidir antes de votar, 4 de noviembre de 2016, disponible en: <https://www.opendemocracy.net/democraciaabierta/h-l-ne-landemore-manuel-nunes-ramires-serrano/democracia-20-la-participaci-n-ciuda>

donde es la propia ciudadanía la que define sus líneas de acción sin depender o ser controladas por las autoridades.⁶⁹

Sobre este aspecto, el Comité de los Derechos Humanos de Naciones Unidas, en su Observación General No. 25, al analizar el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que habla sobre el derecho a participar directamente o a través de los representantes en la dirección de los asuntos públicos, determinó algunas formas de intervención tales como:⁷⁰

- a) Ejercer las facultades como miembro de algún órgano legislativo o ejecutivo;
- b) Elegir o modificar la constitución o decidir cuestiones de interés público a través del referéndum o procesos electorales;
- c) Concurrir a asambleas populares para tomar decisiones respecto de temas locales o asuntos de una determinada comunidad.

Acorde con lo anterior, independientemente de que no se define cuáles son los alcances de esta participación, se entiende que va más allá de los aspectos electorales y del derecho al acceso de las funciones públicas, extendiéndose a otro tipo de sistema que se adapte al número de intervinientes y temas ajenos al voto o cargos públicos como las asambleas en las que se adoptan decisiones sobre cualquier tema de interés.

Sobre el tema, con independencia de que la participación ciudadana ha sido concebida como un derecho humano que incide en el desarrollo de toda persona, dentro de su conceptualización -desde el punto de vista de una colectividad que persigue un interés general-, se ha entendido como el

⁶⁹ Rodríguez Luna, Ricardo, *Sociedad Civil y delito. Las medidas de la sociedad ante el delito y su prevención*, 1ª ed., Ed. Ediciones Coyoacán, México 2010, p. 49.

⁷⁰ Observación General No. 25, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, artículo 25. *La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto*, 57o. Periodo de Sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 194 (1996), párr. 6.

ejercicio individual o colectivo de expresión o defensa de sus intereses, tanto en la adopción de decisiones como en el control de la acción gubernamental. Para tal efecto, su injerencia no se ciñe a periodos electorales sino a tomar parte en la administración de los asuntos comunes y en los centros de poder,⁷¹ de manera autónoma.

En este sentido, actualmente el ejercicio de la democracia trasciende en la gestión pública, es decir, en todas aquellas actividades encaminadas a dar seguimiento, control, monitoreo y administración de lo que realizan las autoridades con el objeto de que cumplan de la mejor manera con sus deberes y con ello garantizar elevar el nivel de vida de los habitantes.

Visto de esta forma, el doctrinario Norberto Bobbio⁷² ya advertía una necesidad de aumentar los espacios para que la ciudadanía intervenga en la toma de decisiones. En efecto, la doctrina ha enfatizado en la existencia de una democracia participativa que se funda en el involucramiento de las personas en el debate y decisión de temas que les afecten o beneficien, así como vigilar el desempeño del gobierno.

Hablar entonces de los derechos políticos en el ámbito de la participación ciudadana, en opinión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos es denotar su vinculación con otros derechos como la libertad de expresión, de reunión y asociación que unidos posibilitan el ejercicio de la democracia.⁷³

⁷¹ Fandiño Gallo, Jorge Eliécer, *La participación ciudadana en la administración pública*, 1ª ed., Ed. Leyer, Bogotá Colombia, 2004, p. 12.

⁷² Ulisse Cerami, Andrea Davide, *El derecho a participar directamente en la toma de decisiones sobre asuntos públicos como mecanismo para la protección ambiental*, 1ª ed., Comisión Nacional de Derechos Humanos, México 2013, p. 14.

⁷³ Corte IDH. Caso *Castañeda Gutman vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia del 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párr. 140.

A propósito, la posibilidad que tienen los ciudadanos para incidir en las decisiones gubernamentales que le afectan, puede llevarse a cabo a través de asociaciones o cualquier otro medio de organización apto para definir los intereses de los ciudadanos como parte de una sociedad, esto es, los intereses colectivos que pertenecen por igual a un grupo determinado de personas, así como el control y vigilancia de su cumplimiento, sin que sea necesario formar parte de la administración pública u algún otro órgano de poder.

Es notorio que el involucramiento de los ciudadanos en la gestión pública obedece a la persecución del interés colectivo, por lo tanto, su participación se justifica por:⁷⁴

a) La existencia de un Estado Social-Democrático. El artículo 39 Constitucional reconoce la soberanía popular. Esto quiere decir que el medio por el que se legitima la administración pública es la designación de sus funcionarios apoyada en la voluntad de los ciudadanos. Por consiguiente, éstos deben tomar parte en las decisiones y control de la acción gubernamental, así como en la toma de decisiones relacionadas con el tipo y calidad de servicios ofrecidos.

b) El reconocimiento de los derechos humanos de tercera generación. Sin duda alguna, al igual que la soberanía popular, esto incide en la prerrogativa de ser partícipes activos, de ahí que la administración pública al gestionar los intereses colectivos debe propiciar los mecanismos que impliquen la colaboración de la sociedad en su impulso dejando a un lado la imposición de estos.

c) Los problemas de crisis del estado social. En los últimos años México ha enfrentado dificultades de legitimación o credibilidad a consecuencia de la corrupción, inseguridad, exclusión social y pobreza. Esta situación ha generado cambios en la forma de pensar, actuar y vivir,

⁷⁴ Fandiño Gallo, Jorge Eliécer, *Op. Cit.*, pp. 20-23.

motivando a una mayor movilidad e interacción por buscar un cambio social en beneficio de la colectividad. En este contexto, entre más demandas tiene el estado y menor sea su capacidad de respuesta, la eficiencia del gobierno disminuye y se deteriora el acuerdo ciudadano, por lo cual, la administración pública pierde legitimidad.

d) La imposición tributaria. Las reformas de cada ejercicio fiscal llevan implícito, en la mayoría de los casos, un aumento de contribuciones, los cuales deben estar destinados a financiar los programas y servicios públicos en forma eficaz, de ahí que, emana el interés por garantizar la transparencia en el uso del erario público resultado de la deficiencia en su asignación y distribución que afrontan los tres niveles de gobierno.

e) Ausencia o deficiencia participativa. Restringir o imposibilitar la inclusión de las personas en los asuntos que son de su interés puede conducir a la desobediencia civil, por eso la administración pública a efecto de evitar protestas por las decisiones que adopta o la forma en que gestiona la cosa pública, debe contar con mecanismos de participación en los que exterioricen sus expectativas.

Como se ha precisado, son diversas las causas que justifican esta intervención, destacando la crisis económica, inseguridad, corrupción, descrédito de los partidos políticos y la incapacidad para responder las demandas sociales.

Resulta entonces que la incapacidad del Estado para responder las demandas sociales o contrarrestar los problemas que hemos mencionado -a nuestra opinión-, son factores que caracterizan a un estado de ingobernabilidad; evidenciado por las siguientes particularidades:⁷⁵

a) Mal manejo del sector público. Representado por una recaudación desigual de ingresos, mal manejo y control del gasto público, poca inversión

⁷⁵ Ochoa Antich, Nancy, *Gobernabilidad versus democracia pluralista*, 1ª ed., Ed. Ediciones Abya-Yala, Quito Ecuador, 2003, pp. 64-65.

a los fondos públicos y debilidad en los diseños de las políticas públicas para abatir los problemas sociales, lo que genera déficit fiscal y erosión progresiva de la capacidad del Estado para abastecer los servicios económicos y sociales,

b) Carencia de un marco legal y/o su aplicación arbitraria,

c) Falta de transparencia en la toma de decisiones.

Es notorio que los problemas y la incapacidad por resolverlos que enfrentan los tres niveles de gobierno propician el nacimiento de diversos movimientos sociales que exigen un cambio en la manera que se administra la cosa pública.

Una de las razones que motivan estos movimientos sociales es la percepción que tiene la persona respecto de ciertos valores fundamentales, mismos que pueden interpretarse como la serie de necesidades fisiológicas y psicológicas que las personas deben satisfacer para sentir un estado de bienestar tanto individual como colectivo de tal modo que nos permitan tener una expectativa alentadora en el proyecto de vida en sociedad, para ser realizables en un periodo de tiempo tolerable. Se entiende que la satisfacción del aspecto económico es el pilar para conseguir el estado de bienestar social por estar encaminado a suplir las necesidades patrimoniales de los sujetos, misma que tiene estrecha relación con la forma en que es repartido el erario público en una colectividad, el salario percibido y los riesgos que se enfrentan con las empresas involucradas.⁷⁶

Entonces, la percepción de insatisfacción de una colectividad hace que un problema individual se convierta en público. Este fenómeno es explicado por el sociólogo Charles Wright Mills, al referir que los sujetos se encuentran en un estado de bienestar cuando estiman que sus valores -la vida, libertad, justicia- y su ejercicio no se sienten amenazados, pero al

⁷⁶ Reyes Blanco Otilio (et. al.), *Teoría del bienestar y el óptimo de Pareto como problemas microeconómicos*, REICE Vol. 2, N° 3, enero-junio 2014, P. 220.

percibir que estos están siendo intimidados comienzan a presentar un estado de crisis que puede reflejarse como un simple malestar cuando sólo le afecta en su esfera personal, sin embargo, en caso de que dicha vulneración trascienda y sea percibida por un grupo colectivo, entonces nos enfrentamos a un problema de asunto público, en el que los sujetos pueden experimentar una indiferencia por no sentir estimación por dichos valores o bien una amenaza total pudiendo llegar al pánico.⁷⁷

El estado de bienestar tiene precedente en nuestro sistema tributario que se ha materializado en los artículos 26 y 27 Constitucionales al compeler al Estado para llevar la rectoría económica del país y su desarrollo económico a través de la planeación y participación activa de la ciudadanía. Para lograrlo, delega toda responsabilidad al Estado para que en colaboración con los ciudadanos se encarguen de tomar las decisiones pertinentes para alcanzar dicho fin.

Sin embargo, es notorio que la visión de que es el Estado el que debe asumir el control tuvo auge en un periodo en el que imperaba una centralización del poder en lo nacional y en diferentes actores políticos. A decir del sociólogo Octavio Ianni, después de la segunda guerra mundial y a partir del siglo XX comienza una transición de lo nacional a lo internacional lo que explica como el fenómeno de la globalización a través del proceso de mundialización con efectos económicos, religiosos, culturales, políticos, logrando modificar la forma de ser, sentir o pensar. Además, no puede dejarse a un lado los efectos que ha traído consigo este mismo proceso, es decir, la generación de mayor desigualdad, tensión y antagonismo debilitando al estado-nación, replanteando su soberanía y sus estructuras sociales.⁷⁸

⁷⁷ Wright, Mills, Charles, *La imaginación sociológica*, trad. De Florentino M. Torner, 3ª ed. Editorial FCE, México, 2003, P. 30

⁷⁸ Ianni, Octavio, *La sociedad global*, 2ª ed., Ed. Siglo XXI, México 1999, pp. 4, 20, 31.

En efecto, como he puesto de manifiesto con anterioridad el fenómeno de la globalización ha permeado no sólo en el aspecto financiero o presupuestario, sino también en las estructuras de nuestro sistema democrático nacional, de tal modo que, se ha dejado a un lado la idea estatista de que es el Estado quien asume el control y toma las decisiones que afectan a los ciudadanos, es decir, nos referimos a la nueva clase global de los desfavorecidos.

Esta denominación se atribuye a la socióloga Saskia Sassen, quien se refiere a los individuos y organizaciones más desfavorecidos que son invisibles por carecer de recursos, poder y/o documentación adecuada, de modo que, no están autorizados para actuar en el sistema político formal, precisamente por no reconocérseles como actores políticos o sociales, pero que tienen causas políticas locales que pueden ser globales, debido a que su surgimiento emana de la inmersión que tienen en sociedades globales, el régimen internacional de los derechos humanos, el acceso a nuevos medios de comunicación e intercambio cultural (inmigración, internet) con un objetivo común: la lucha de las desigualdades.⁷⁹

Lo anterior refleja que la organización del sistema democrático ha sido transformada por la globalización; lo que se afirma ya que han nacido organizaciones o grupos sociales que no requieren de una constitución formal y operacional para vincular sus decisiones, basta que exista un interés común para participar individual o colectivamente y sus decisiones puedan ser tomadas en consideración. Personas que han tomado conciencia a raíz de los movimientos internacionales y nacionales que persiguen el combate a la desigualdad social, un valor que notoriamente ha incrementado su opresión precisamente por el fenómeno del mundo globalizado y, por lo tanto, ya no se trata simplemente de una inquietud sino

⁷⁹ Sassen, Saskia, *Una sociología de la globalización*, 1ª ed., Katz Editores, Buenos aires, 2007, pp. 226-227

de un problema social por ser más grande el número de personas que se sienten afectadas por esta situación.

Algunas respuestas respecto a esta transición democrática nos las da el sociólogo Boaventura de Sousa Santos, quien refiere que existen diversos movimientos sociales que son nacionales, pero se internacionalizan. Las inconformidades sociales inicialmente pueden considerarse intrascendentes, pero terminan por gestionar reformas estatales, y pese a que las demandas son diversas existe un común denominador, la lucha contra la desigualdad social cuya existencia no fue tan latente como en la actualidad. En tal sentido, explica que el problema no es la pobreza, sino que cada vez es mayor el número de personas que empobrecen y menor el grupo que se enriquece sin límites.⁸⁰

Además, los fenómenos locales también suelen internacionalizarse gracias a los diversos foros de intercambio de experiencias o prácticas sociales, así como el uso de las tecnologías que nos permiten conocer los problemas internos de una nación para ser objeto de estudio y explicar su contexto socioeconómico como causa generadora, de tal suerte, se vuelve un asunto de interés internacional porque los elementos que les dan origen son similares en otras naciones lo que permite estructurar un nuevo contexto de demanda social y erradicar los problemas con los cuales se encuentran identificados.

Desde otro punto de vista como el económico encontramos que Joseph E. Stiglitz, quien atribuye a la teoría económica del goteo la causa generadora de la desigualdad al considerar que el crecimiento y beneficio mundial no se alcanza con el otorgamiento de mayores cantidades de dinero a los sujetos que se encuentran en la cúspide del sistema económico, antes bien, ha generado que la acumulación de la riqueza se

⁸⁰ Boaventura de Sousa Santos, *Revueltas de indignación y otras conversas*, 1ª ed., Ed. Proyecto ALICE, Bolivia 2015, p. 22

dé a favor de la clase económica más alta, con ello, los ricos se hacen más ricos, los pobres más pobre y la clase media se está vaciando debido a que el 1% de la población tiene lo que el 99% necesita, por lo tanto, no hay crecimiento por parte de la clase menos favorecida.⁸¹

La desigualdad ha propiciado que las personas perciban que el Estado es incapaz de resolver los problemas de inequidad, exclusión social y pobreza. Adicional a ello, el descrédito que se atribuye a los representantes por factores como la corrupción, falta de respuesta ante las exigencias sociales, nulo control o responsabilidad, presupuestos públicos limitados, el uso de las tecnologías, difusión de los derechos humanos y su exigencia, entre otros, ha propiciado que los gobernados no se sientan representados por sus dirigentes.

Entonces inician las transformaciones en la forma en que se dan las relaciones sociales. Se descentralizan las estructuras democráticas, ahora es el ciudadano quien asume una participación activa por sentir que sus valores fundamentales -el bienestar social- se ha visto afectado.

En razón de lo anterior, emprende el desarrollo de un nuevo paradigma de participación ciudadana encaminada a la gestión pública, donde no es figurativa su intervención en la toma de decisiones respecto de temas que le afectan, sino que actúa como un verdadero canalizador de propuestas y toma decisiones, creándose entonces estudios y mesas de debate bajo la denominación de gobierno abierto, empoderamiento ciudadano, gobernanza, nueva gestión pública, entre otros, donde el sujeto es visto como un ente consciente y comprometido, capaz de asumir las responsabilidades que se le deleguen y que anteriormente estaban reservadas al ente público, para que ambos busquen la consecución de sus fines.

⁸¹ Stiglitz, Joseph E., *El precio de la desigualdad. El 1% de la población tiene lo que el 99% necesita*, 1ª ed., Ed. Taurus, 2012, pp. 58-59

1.7.2. Nuevos paradigmas de participación ciudadana en la gestión pública

Tal como se ha visto, el fenómeno de la globalización tiene impacto en la vida democrática y en la gestión pública. En la actualidad estamos frente a un paradigma de gobernanza, nueva gestión pública, gobierno abierto, empoderamiento o descentralización del poder que permite a los gobernados intervenir en la formación y toma de decisiones en los asuntos públicos, o bien, algunos lo consideran como la nueva gestión pública. Lo cierto es que se ha venido trabajando en mecanismos cuya clave es la participación de la ciudadanía con un propósito de consulta, deliberación y hasta de resolución.

Atento a ello procedo a desarrollar las principales características de cómo han evolucionado estas nuevas modalidades de participación ciudadana:

1.7.2.1. Nueva gestión pública:

Durante los años 80 las dificultades del estado para sostener el crecimiento económico, bienestar y seguridad social de sus ciudadanos - consecuencia de las crisis fiscales de los estados y la globalización-, evidenciaron la ineficiencia en la prestación de servicios y desconfianza de los ciudadanos, ello propició una reforma administrativa y en la ciencia política basada en un ajuste financiero consistente en el aumento de los ingresos del estado y disminución de los egresos innecesarios a través de su empleo eficiente, eficaz y económico, la desaparición de programas innecesarios e ineficientes, así como el recorte de personal innecesario.⁸²

⁸² Aguilar Villanueva Luis F., *Gobernanza y Gestión Pública*, Fondo de Cultura Económica, México 2006, pp. 137-144

A raíz de esa problemática, comenzaron a gestarse nuevas denominaciones para registrar los cambios presentados en el manejo de la administración pública conociéndolos como “gobierno empresarial”, “gerencialismo”, “gobierno por el mercado”, “gobernanza” y “nueva gestión pública” acuñados por Christopher Hood. Estos dos últimos términos fueron los más utilizados, sin embargo, predominó el de “nueva gestión pública” con éste se pretendió justificar que se trataba de reformas estrictamente administrativas, no así en las instituciones y políticas de la acción gubernamental como lo sugería la “gobernanza”. Dicho predominio puede explicarse por la tradición inglesa y norteamericana de considerar impecable a la institución y función del régimen político, así como el formato de sistema presidencialista.⁸³

Para Hood y Michael Jackson la nueva gestión pública es parte de un desarrollo del movimiento intelectual de la administración científica, que se preocupa en eliminar el desperdicio y medir el producto del trabajo como una condición del control efectivo, que resulta aceptable por lo siguiente:⁸⁴

a) Simetría: Tiene el deseo de cambiar la moda administrativa,

b) Metáfora: Dirigir la organización estatal como una administración corporativa privada, donde se deja el lenguaje burócrata para hablar de gestor de corporación privada,

c) Ambigüedad: El término de desempeño que caracteriza la terminología es vago y polifacético al transmitir una diversidad de significados potenciales como eficiencia, economía, eficacia, calidad, disponibilidad o satisfacción del consumidor, por lo que, mejorar el desempeño (financiero) trae consigo la calidad de los servicios,

d) El bien público: Se busca el beneficio colectivo con mejores servicios públicos y menos onerosos para el ciudadano, resultado de una

⁸³ ibidem, pp. 144-145

⁸⁴ Sánchez González, José Juan, *Gestión Pública y Governance*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, México 2002, pp. 95-97

administración pública profesional que se apoya con doctrinas de privatización, corporación, evaluación del desempeño y la paga por méritos,

e) Selectividad en la argumentación: Se justificaba en la experiencia que se tenía en la antigua administración pública caracterizada por fallas y despilfarro de los recursos públicos,

f) Eliminación de la duda: No había demostrado su afirmación de que el cambio de corporación y privatización beneficiaba principalmente a los administradores públicos y políticos.

Se habla de nueva gestión pública desde 1997, a través de esta se realiza una serie de estudios tendientes a presentar la transición de la administración pública tradicional a un modelo que pone como eje central la flexibilidad, resultados, responsabilidad y rendimiento de los actores políticos y organizaciones, cuyos componentes son los siguientes:⁸⁵

a) Rediseño de estructuras organizativas: Implica la modificación de la forma en que se organiza y suministran los servicios públicos; responsabilidad de los directivos; desregulación y simplificación de trámites y procesos gubernamentales;

b) Transformación de la cultura burocrática: Mayor compromiso con la ciudadanía, reduciendo el control de las autoridades para delegar parte de ello a los usuarios, derivado de la introducción de criterios de rendimiento, evaluación de desempeño, responsabilidad y gestión;

c) Racionalización y flexibilización de los sistemas de función pública: Existe una modificación de cómo se percibe al ciudadano, generando una transferencia de responsabilidades a éstos;

⁸⁵ Moyado Estrada, Francisco, *Gobernanza y calidad en la gestión pública: oportunidades para mejorar el desempeño de la Administración Pública en México*, 1ª ed., Instituto Nacional de Administración Pública A. C., México 2014, pp. 39-44.

d) Flexibilidad de las formas de gestión por medio de agencias autónomas: Conlleva la contratación externa de servicios públicos que les permita ser más competitivos y dinámicos;

e) Receptividad y apertura: Hay orientación de los servicios públicos hacia el gobernado con empleo de las tecnologías y su intervención en el diseño de las políticas.

De acuerdo con Aguilar Villanueva, esta nueva administración es considerada una administración distinta de la tradicional –burócrata- que tiene los siguientes elementos:⁸⁶

a) Las operaciones administrativas –sistema presupuestal y control de gestión- deben tener acatamiento a un manejo económico, eficiente y eficaz, con apoyo en la incorporación de nuevas tecnologías de la información,

b) Desaparición o compactación de niveles jerárquicos o de mando, por una administración especializada, con fines específicos y metas precisas,

c) La descentralización de las decisiones trasladadas a los subalternos con su respectiva responsabilidad por los resultados que deriven,

d) Creación de agencias administrativas públicas descentralizadas, con autonomía y sin burocracia,

e) Posibilidad de que organismos privados y sociales participen en el desarrollo de las políticas públicas mediante contratos (provisión de insumos o prestación de servicios) de manera independiente o asociada con el Estado,

f) Se da énfasis al desempeño de unidades y del personal público más que de la observación del procedimiento, de modo que, debe existir

⁸⁶ Aguilar Villanueva Luis F, pp. 150-151

una reforma al marco normativo para asegurar la pertinencia, coherencia con la eficiencia y calidad,

g) Implementación del sistema de evaluación del desempeño (indicadores, estándares a evaluar).

Como se advierte, el fenómeno socioeconómico impulsado por la globalización incentivó a los teóricos a emprender el estudio de la reforma de la administración pública, planteando diversas características o elementos que emergieron de este proceso y englobados en una nueva terminología denominada “nueva gestión pública”.

Lo anterior revela que no fue pensada para modificar el sistema democrático sino para descentralizar el poder o control administrativo, sin embargo, principia el interés por darle el enfoque de eficiencia, eficacia y economía en beneficio de la sociedad debido al interés de implementar reformas para lograr tal fin.

1.7.2.2. Gobierno abierto:

Tuvo su origen en Estados Unidos en 1966, con los debates de la Ley de Libertad de información, concibiéndose únicamente como rendición de cuentas públicas y difusión de información sensible de los gobiernos. Posteriormente, con la aparición del internet fue incorporándose el uso de las tecnologías y ampliándose su percepción al considerarse que puede ayudar a impulsar la actividad empresarial, desarrollar servicios públicos estables y crear nuevos empleos, de tal manera que en 2011 se lanzó, una iniciativa global denominada Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), con la finalidad de promover una plataforma internacional, en la que los gobiernos se comprometían a la rendición de cuentas, mayor apertura y mejora en su capacidad de respuesta hacia los ciudadanos.⁸⁷

⁸⁷ OECD, *Gobierno Abierto en América Latina, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública*, OECD publishing, 2015, p. 28

Actualmente se han sumado a esta alianza 64 países dentro de los cuales podemos mencionar: Afganistán, Albania, Argentina, Armenia, Australia, Azerbaijan, Bosnia, Brasil, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, El salvador, Estonia, Georgia, Guatemala, Honduras, Indonesia, Israel, México, Mongolia, Montenegro, Nigeria, Perú, Panamá, Paraguay, entre otros, que se han comprometido a adoptar los siguientes criterios:⁸⁸

a) Apoyar la participación ciudadana en la toma de decisiones en los asuntos públicos y la formulación de políticas públicas, ser más transparentes, sensibles, responsables y eficaces.

b) Combatir la corrupción, empoderar a los gobernados y beneficiarse de las nuevas tecnologías para la administración pública sea más responsable y eficaz.

c) Buscar un planteamiento más coherente de las prioridades nacionales con las aspiraciones de los ciudadanos.

d) Optimizar los servicios, gestionar los recursos públicos, emprender la innovación y generar comunidades con mayor seguridad.

e) Aumentar la disponibilidad de la información para los ciudadanos respecto de las actividades gubernamentales a través de formatos de fácil búsqueda, acceso, comprensión y utilización.

Se habla de un gobierno abierto porque está basado en la colaboración entre ciudadanos y funcionarios públicos para que, a través de una constante conversación se escuche y tomen en cuenta las demandas de los habitantes, de modo que, el desarrollo de los servicios o toma de decisiones estén fundados en las necesidades y preferencias emergidas de ese dialogo. Esta idea subyace en los cuerpos normativos de

⁸⁸ Vid. La alianza para el gobierno abierto, Participating Countries y Declaración de gobierno abierto, disponible en la pagina oficial: <https://www.opengovpartnership.org>, consultado el 22 de marzo de 2017.

los estados occidentales de antaño, por lo que la novedad de su extensión subsiste en el efecto que tuvo el internet como red global.⁸⁹

Por lo tanto, para hablar de un verdadero gobierno abierto es necesaria la participación deliberativa de los ciudadanos en la toma de decisiones respecto de los intereses que más les apremia, generalmente en ámbitos locales o regionales; los temas se encuentran relacionados con los servicios públicos sin que ello implique que sea el único argumento de gestión, este puede ampliarse a otros ámbitos de interés como salud, educación, recreación y cultura. En este espacio debe existir una constante comunicación entre el gobierno y sus representados, misma que puede darse desde un mecanismo simplificado de reunión y dialogo hasta el uso de las tecnologías, pero de ningún modo debe limitarse a una consulta pública puesto que pierde el sentido de la inclusión social en las tomas de decisiones.

Conforme se expande la idea central de gobierno abierto y con la innovación tecnológica en los países en desarrollo y vía de desarrollo, se ha permitido que esta idea vaya centrándose en tres ejes: la transparencia de la información pública que puede darse a través consultas y transacciones -trámites, reclamos, sugerencias- mediante el uso de las tecnologías; no obstante, a efecto de que no ofusquemos la idea de un gobierno abierto con un gobierno electrónico o e-gobierno debe existir el empoderamiento de la ciudadanía, es decir, la presencia del segundo y tercer elemento consistente en la participación y colaboración, que lleva implícito la inclusión social, misma que se logra cuando se contribuye en el

⁸⁹ Calderón, Cesar y Lorenzo Sebastián (Coords), *Open Government, Gobierno abierto*, Algón editores, 2010, pp. 11-12.

proceso de co-producción y co-construcción de políticas y servicios públicos.⁹⁰

Ante ello, el uso de las tecnologías representa una característica que nos permite identificar que estamos frente a un gobierno abierto, sin embargo, si el fin es utilizarlo para hacer eficiente los tramites administrativos o rendición de cuentas, estamos en presencia de un gobierno electrónico, ya que sigue siendo nula la interacción y toma de decisiones basadas en propuestas de los propios ciudadanos.

En suma, algunas características que identifican a este nuevo paradigma son las siguientes:⁹¹

a) Sustitución de los intermediarios por integradores: Ello implica que los políticos ya no toman las decisiones que les fueron delegadas por los ciudadanos, sino que son estos últimos quienes con recursos y medios necesarios facilitan por la administración pública, gestionan los intereses reales de los gobernados, por lo tanto, el papel de la autoridad sería de un simple facilitador del proceso sin dejar de lado su deber de ser garante de la legalidad y los derechos humanos.

b) Cambio de la estructura democrática: Conseguir que la ciudadanía se sienta representada por personas cercanas y preocupadas por su futuro, por lo tanto, el representante público debe estar cerca del centro real de decisión –ciudadanos-.

c) Cambio en la actitud: Son 4 los cambios que deben materializarse: 1) El cultural, entender e interpretar los nuevos esquemas o acontecimientos; 2) La forma de hacer las cosas, pensar y reinventar el modelo tradicional de cómo se llevan a cabo las actividades para ajustarlas o reestructurar las que nos brindan mayor utilidad; 4) El organizativo, el uso

⁹⁰ Oszlak, Oscar, *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*, Red de gobierno electrónico de América Latina y el Caribe, septiembre 2013, Pp. 19-20

⁹¹ Calderón, Cesar y Lorenzo Sebastián (Coords), op. cit., pp. 51-70

de las tics permite que la información se encuentre al alcance de todos sin necesidad que se lleve a cabo a través de intermediarios, por lo tanto, es directa la alineación de estrategias y los resultados de manera inmediata;

4) La forma de relación, admitir la existencia de otras personas con similares inquietudes, por lo tanto, la paciencia entre las nuevas maneras de interrelacionarse debe ser bidireccional (político y ciudadano).

d) Abiertos a la colaboración ampliada: Conlleva a la apertura de datos no susceptibles de infringir las normas por su característica confidencial y privada, de manera, que pueda servirse de ella para obtener otras utilidades a través de su uso correcto.

e) La mayoría de las minorías: El 90 % de la población que se limita en consumir pasa al 10% de aquellas que se dedican a crear y contribuir los contenidos, es decir, una participación más activa respecto de los temas que les interesen.

f) La omnipresencia del ciudadano: Considerar que la administración pública no puede resolver todos los problemas, no puede estar presente todo el tiempo que sea necesitada y los ciudadanos no pueden esperar a que ésta soluciones los problemas, antes bien, son ellos quienes deben colaborar para solucionar los problemas desde donde se produzcan.

g) Sabiduría de multitudes: Se teje una red de relaciones con intereses afines y aporte colaborativo, creativo y participativo, que van sentando las bases conceptuales de lo que el colectivo desea y quiere para el futuro.

h) Colaboración sin fines de lucro: Dar las circunstancias y proveer los mecanismos para que las personas colaboren para el bien individual y colectivo.

Entonces, el gobierno abierto no sólo emerge de la expansión que tuvo el uso de las tics o el acceso a la información pública, sino, del análisis

y la construcción colaborativa de propuestas legitiman su autenticidad como nuevo mecanismo de gestión pública.

De acuerdo con la OCDE, los beneficios potenciales que este tipo de movimiento colaborativo pueden gestar son los siguientes:⁹²

a) Mayor confianza en el gobierno: Esto puede trascender en la confianza en las políticas gubernamentales y con ello en el pago de contribuciones para apoyarlas.

b) Aseguramiento de mejores resultados a menor costo: El diseño de políticas con apoyo en los ciudadanos potencializa el aprovechamiento de ideas y recursos.

c) Aumento de los niveles de cumplimiento: La intervención de la ciudadanía en la toma de decisiones hace que tengan mayor grado de aceptación y legitimación para su cumplimiento.

d) Aseguramiento del acceso equitativo en la formulación de las políticas públicas: Al no exigirse mayor formalidad para formar parte del dialogo en el proceso de diseño de políticas, se facilita esta intervención a todas las personas sin importar que pertenezcan o no a una organización civil.

e) Impulsa la innovación y nueva actividad económica: Se crea un reconocimiento y compromiso entre gobierno y ciudadano como motores de nuevos valores.

f) Aumenta la efectividad: El conocimiento que pueden aportar los ciudadanos brinda seguridad de que las políticas estén mejor orientadas y se satisfagan las necesidades, evitando los derroches.

1.7.2.3. Gobernanza

El fenómeno de la gobernanza tiene su origen en la década de los setenta, periodo en que la organización internacional de carácter privado

⁹² OCDE, *op. cit.* p. 29

denominada Comisión Trilateral, fundada en 1973 por iniciativa de David Rockefeller con el objeto de impulsar la cooperación entre las regiones de América del Norte -agrupada por Estados Unidos y Canadá, Europa y Japón, abrió una discusión sobre los problemas de control gubernativo en las democracias industrializadas a efecto de darles solución.⁹³

Respecto al tema, Michel Crozier, Samuel Huntington y Joji Watabuki emitieron un informe a la comisión trilateral sobre la gobernabilidad de las democracias en el que concluyeron que lo que motivó el fenómeno objeto de estudio fue la excesiva demanda de un estado de bienestar, manifestada mediante exigencias y presiones de los grupos sociales, lo que propició un déficit fiscal y pérdida de capacidad para resolver los problemas económicos y sociales a largo plazo; de lo que se colige que el estado debe reducir su grado de intervención en la administración pública y restituir a la sociedad la responsabilidad y atribuciones para asumir ciertos deberes o tareas.⁹⁴

A raíz de lo anterior, se han llevado a cabo diversos estudios y foros de discusión donde se ha estudiado el fenómeno desde el ámbito conceptual hasta la delimitación de sus características o particularidades.

Diversos autores coinciden al conceptualizar esta nueva gestión pública involucrando el desarrollo participativo a través de una interacción cercana entre autoridad y ciudadano. Así, refiriéndonos al plano local -ya que también ha sido vista desde una perspectiva global-, es considerada como una verdadera institución por contener normas, principios y valores que regulan la interacción entre actores no gubernamentales (empresas, organizaciones sociales, asociaciones profesionales, etcétera) con la

⁹³ Serna de la Garza, José María, *Globalización y Gobernanza: Las transformaciones del Estado y sus implicaciones para el derecho público (Contribución para una interpretación del caso de la guardería ABC)*, 1ª ed., Universidad Autónoma de México, México 2010, pp. 22-23.

⁹⁴ *Ibidem*, p. 23.

administración pública, de tal forma que compartan la responsabilidad de concretar, regular e implementar las políticas y servicios públicos.⁹⁵

Al respecto, según el PNUD, puede conceptualizarse a la gobernanza en un sentido amplio como el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa, con el objeto de manejar la cosa pública en todos los niveles, comprendiendo los mecanismos, procesos e instituciones por las cuales los ciudadanos exponen sus intereses y ejercen sus derechos jurídicos asumiendo sus obligaciones.⁹⁶

Esta interrelación puede darse independientemente de que el Estado utilice como medio de interacción el uso de las tecnologías, lo que resulta ser una característica que lo hacen diferente del gobierno abierto, además, por cuanto a los actores, se desarrolla a través de organismos no gubernamentales formalmente constituidos hasta simples asambleas vecinales, sin que sea necesario ajustarse a los mecanismos de participación previstas en nuestra legislación federal como son consultas populares, plebiscitos y referéndum.

1.7.2.4. Empoderamiento ciudadano:

Consiste en el aumento de la capacidad de los pobres a través de su participación para influir en los procesos políticos y toma de decisiones

⁹⁵ Cerrillo I Martínez, Agustín (Coord), *La gobernanza hoy: 10 texto de diferencia*, 1ª ed., Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2005, pp. 14,20.

⁹⁶ Launay, Claire, *La gobernanza: Estado, Ciudadanía y renovación de lo político. Origen, definición e implicaciones del concepto en Colombia*, Controversia no. 185 (diciembre 2005). Bogotá: CINEP, 2005, P. 95, Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Colombia/cinep/20100925104922/lagobernanzaControversia185.pdf>

en sus instituciones locales, eliminando cualquier obstáculo que tienda a ofuscar su bienestar.⁹⁷

Para otros doctrinarios existe un proceso de descentralización del poder, en el que la voluntad política y compromiso de la autoridad central permiten que niveles de gobierno de menor grado y la ciudadanía asuman mayores roles de poder, demostrándose que es una política adecuada, de la cual pueden destacarse los beneficios siguientes:⁹⁸

a) La descentralización permite el acercamiento del gobierno a los ciudadanos haciéndolo más receptivo de sus necesidades, aspiraciones, demandas y propuestas.

b) Promueve la participación ciudadana efectiva en el diseño e implementación de programas de desarrollo.

c) Promueve el uso racional y eficiente de los recursos tanto económicos como humanos, posibilitando mayor flexibilidad y capacidad de respuesta en la prestación de los servicios públicos.

d) Favorece la constitución de una ciudadanía más fuerte y responsable.

Desde esta perspectiva, una de las alternativas que se propone para contrarrestar la ingobernabilidad, consiste en un cambio de mentalidad en el que se logre descentralizar el poder a través de la reducción de la sobrecarga de las funciones del gobierno y se facilite el acceso a la toma de decisiones con la participación de los sectores sociales incluyendo los niveles más bajos del gobierno.⁹⁹

⁹⁷ Banco Mundial, *informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001. Lucha contra la pobreza*, ediciones Mundi-Prensa, 2001, p. 39

⁹⁸ Parlocal, *Democracia Participativa y Presupuestos Participativos: acercamiento y profundización sobre el debate actual*, Ed. CEDMA - Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga, España 2011, p. 33.

⁹⁹ Ochoa Antich, Nancy, *Op. Cit.*, p. 69.

A propósito, Reino Unido se ha interesado por innovar las relaciones que existen entre la gestión pública y la ciudadanía, poniendo en funcionamiento diversos mecanismos que facilitan su interacción con las siguientes características:

1. Sus mecanismos se orientan a proteger un espacio público que permita una amplia participación,
2. Se orienta a toda la ciudadanía, independientemente de que se encuentre organizada o no,
3. Está vinculado a un proceso de toma de decisiones respecto de temas de interés general, por lo tanto, no se adopta una posición respecto de las políticas, sino que se priorizan.¹⁰⁰

En efecto, la manera en que se incluye a la ciudadanía en los mecanismos de participación ha evolucionado en países europeos donde es notorio la descentralización del poder para delegar al gobernado el ejercicio pleno de sus derechos a participar activamente en la administración pública y con ello generar ciudadanos socialmente responsables.

1.7.3. Experiencias nacionales de nueva gestión pública

Encontramos múltiples experiencias de participación ciudadana que han traído consigo la nueva gestión pública o gobernanza, de las cuales sólo mencionaremos las que últimamente han cobrado mayor relevancia:

a) Cabildos abiertos: Pertenecen al ámbito municipal con función legislativa. La finalidad es que antes de adoptarse una decisión respecto de determinado asunto, se escuche a las partes que van a ser afectadas con dicho proceder. Una vez agotado este proceso se somete el acuerdo a consideración del pleno del ayuntamiento. En tal sentido el ciudadano deja

¹⁰⁰ Rodríguez Coronato, Fco. José (et. al.), *La procuración de justicia integral como política pública*, 1ª ed., Ed. Porrúa, México 2009, pp. 65-66.

de ser espectador y se convierte en sujeto activo con intervención, hace uso de la voz, plantea la problemática para que la autoridad intervenga con conocimiento de causa.¹⁰¹

La base para participar depende de cada ayuntamiento. Como ejemplo podemos mencionar al ayuntamiento de Cuautitlán Izcalli, Estado de México, que ha adoptado este mecanismo con diversos requisitos:¹⁰²

1. La invitación se hace por medio de convocatoria que es publicada en la Gaceta Municipal o estrados de la Secretaría del Ayuntamiento que puede ser consultada a través de su página electrónica.

2. Para intervenir en la sesión, es necesario que la persona se registre en las oficinas a través de un formato que es proporcionado para tales efectos, dentro de los 5 días siguientes en que haya sido publicada la convocatoria; para ello sólo se requiere el original con copia de una identificación oficial y constancia de vecindad.

3. El número de intervinientes han sido reducido a cinco participantes por cada punto del orden de ideas siempre y cuando haya una representación de asuntos.

Otro ayuntamiento que ha mostrado interés por este tipo de experiencia es el de Culiacán, Sinaloa. La convocatoria más reciente fue publicada para la sesión de 16 de febrero de 2017, estableció como único requisito el registro de participantes. A diferencia de Cuautitlán Izcalli, Estado de México, la invitación es para presentar propuestas, iniciativas, opiniones o proyectos relacionados con temas de obras y servicios

¹⁰¹ Vallarta Plata, José Guillermo, *El municipio en México, en Federalismo y regionalismo, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, José María Serna de la Garza, coordinador, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2002,p. 569

¹⁰² Cfr. Convocatoria pública del H. Ayuntamiento 2016-108, Cuautitlán Izcalli, disponible en: <http://cuautitlanizcalli.gob.mx/wp-content/uploads/2016/04/convocatoria-cabildo-abierto-copia.pdf>, consultado el 11 de abril del 2017.

públicos, cultura cívica y seguridad pública, desarrollo económico y competitividad, desarrollo social y políticas de igualdad.¹⁰³ Esta convocatoria no expresó un límite de participantes.

Una mecánica similar aplica el ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz el cual ha emitido sus convocatorias con mayores requisitos y limitaciones.¹⁰⁴ Para que participen deben ser residentes con goce y ejercicio de sus derechos políticos y civiles, lo que debe acreditar con una constancia de vecindad, acta de nacimiento o clave única de registro de población. Al igual que Culiacán, Sinaloa, la invitación es para presentar propuestas, pero en este caso relacionada con un tema específico –para la sesión de 22 de febrero de 2017, el tema fue prevención de la violencia hacia las mujeres-.

La propuesta debe ser concreta y presentarse en dos cuartillas con los documentos que la soporten e indicando datos de localización como número telefónico, correo electrónico, en original y copia, apercibiéndoles de que será desechada en caso de que no tenga relación con el tema de la convocatoria.

El número de participantes es de 10 personas por convocatoria, quienes no pueden hacer uso de la voz hasta que le sea concedido por parte del presidente de la sesión.

Por último, mencionaré al ayuntamiento municipal de Cuernavaca, Morelos, quién emitió su convocatoria para celebrarse el 28 de febrero del 2017. El objetivo se limitó a servir como un medio de información de las

¹⁰³ Cfr. Convocatoria cabildo abierto 2017, H. Ayuntamiento de Culiacán, disponible en: <http://cabildoabierto.culiacan.gob.mx>, consultado el 11 de abril del 2017.

¹⁰⁴ Cfr. Convocatoria para la séptima sesión de cabildo abierto del municipio de Tlalnepantla de Baz, Estado de México, disponible en: <http://www.tlalnepantla.gob.mx/files/pdf/formatos/Convocatoria%207ta%20sesion%20de%20Cabildo%20abierto.pdf>, consultado el 18 de abril del 2017.

acciones del gobierno, permitiendo a sus habitantes participar con la propuesta de temas de su interés, es decir, no es el ayuntamiento quien define los temas sobre los cuales debe limitarse su intervención. Los requisitos son similares a las anteriores experiencias, deben inscribirse previamente y sólo se permite la intervención de 10 participantes, el uso de la voz la concede el colegiado siempre y cuando se haya registrado para intervenir en la sesión.¹⁰⁵

Como se ha visto, el cabildo abierto es una buena propuesta para permitir una aproximación entre los ciudadanos, dirigentes y las necesidades colectivas, sin embargo, tiene ciertas limitantes, una de ellas, comprende el número reducido de participantes que pueden interactuar con las autoridades, quienes a su vez se convierten en representantes de una mayoría, de tal manera que persiste cierta lejanía entre un grupo mayoritario de ciudadanos.

Este grupo reducido de participantes tienen una interacción limitada ya que sólo pueden participar cuando se les permita hacer uso de la voz, de tal manera, que se convierten en espectadores en el proceso de deliberación en la toma de decisiones ya que no votan al momento de que se somete a aprobación.

Adicional a lo anterior, su intervención no garantiza que el proyecto o la propuesta sea aprobada, debido a que, los únicos que pueden emitir el voto y decidir al respecto son los integrantes del cabildo, por lo tanto, la toma de decisiones sigue siendo responsabilidad de la autoridad municipal.

Otro aspecto fundamental es que la participación no garantiza la satisfacción de las necesidades colectivas debido a que, independientemente de que esté a cargo del cabildo la decisión, también

¹⁰⁵ Vid. Convocatoria de Cabildo abierto emitida por el H. Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, recuperado de: <http://www.cuernavaca.gob.mx/wp-content/uploads/2017/02/Convocatoria-Cabildo-Abierto-2.pdf>, consultado el 23 de abril de 2017.

se encuentra sujeto a la existencia del presupuesto público para su realización.

b) Contralorías ciudadanas: Son consideradas un mecanismo de participación ciudadana por ser los beneficiarios de un programa de desarrollo social, quienes de manera organizada, verifican que los recursos públicos destinados para tal fin cumplan con su correcta aplicación y las metas propuestas, a través de la solicitud de información pertinente, emisión de informes de desempeño y ejecución de los programas, atención y presentación de quejas y denuncias.¹⁰⁶

Algunas experiencias se encuentran en Coyuca de Benítez y Atoyac de Álvarez, ambas del Estado de Guerrero, cuyos comités de contraloría social, denunciaron diversos problemas relacionados con la corrupción, insuficiencia de médicos y medicamentos, así como abuso de autoridad. En el municipio de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco se conformó para vigilar el programa de rescate de espacios públicos, logrando hacer que los vecinos propusieran y exigieran el diseño adecuado del programa, su promoción y rescate, pero lamentablemente la escasa normatividad y recursos limitados evitaron que se validaran sus exigencias en las agendas de trabajo.¹⁰⁷

Otras experiencias de contralorías han tenido otros alcances como la exigibilidad de los derechos humanos, como sucedió con el Comité de Salud de la Unidad Médica de Loma de Zempoala, Municipio de Yuriria, Guanajuato. Fue creado para mejorar las condiciones de salud, pero en el transcurso del tiempo lograron interesar a la ciudadanía para exigir los servicios de salud.

¹⁰⁶ Vid. Arts. 69 y 71 de la Ley General de Desarrollo Social, publicada la última reforma en el Diario Oficial de la Federación el 01 de junio del 2016.

¹⁰⁷ Contraloría Social en México. *Experiencias de participación ciudadana y rendición de cuentas*, 1ª ed., México 2011, p. 21-23

En el mes de septiembre de 2007, con la contribución de la Secretaría de Gestión Pública que los orientó, lograron consolidar acciones como la presentación de demandas, solicitando la solución de los problemas de acceso a la salud. Derivado de ello, se realizaron reuniones bimestrales con el equipo de Salud para dar seguimiento a las demandas, dar a conocer el funcionamiento y las necesidades materiales de la unidad médica.

Para enero de 2008 lograron que se les notificara la determinación de realizar diversos cambios en la unidad médica de dicha comunidad tales como la ampliación de consultas, servicios de urgencia y horarios; se realizaron amonestaciones a enfermeros para corregir su conducta indebida frente a los usuarios e incorporaron a un doctor y dos enfermeras más de los existentes para ampliar la cobertura, remodelaron las instalaciones de la unidad médica, en general, lograron mejorar la calidad de la atención.¹⁰⁸

Este mecanismo de participación se considera parte de la nueva gestión pública debido a que se delega al ciudadano la potestad de ejercer las acciones pertinentes relacionadas con la vigilancia de las políticas públicas de desarrollo social y, como se ha visto en las experiencias planteadas, en algunos casos ha permitido el dialogo entre las autoridades para coadyuvar en la persecución de los fines de la ciudadanía.

Sin embargo, esta intervención es limitada ya que depende de la voluntad de la autoridad vincular sus propuestas a la agenda pública, así como de la disponibilidad de los recursos públicos.

Además, no existe propiamente una interacción deliberativa para la toma de decisiones quedando reserva exclusivamente para la autoridad, resultando ser el litigio estratégico el mecanismo idóneo para conseguir la

¹⁰⁸ Contraloría Social en México. *Experiencias de participación ciudadana y rendición de cuentas*, 1ª ed., México 2011, Pp. 95-106

vinculación de las demandas sociales y la autoridades, no obstante, se considera una nueva forma de gestionar la cosa pública porque el ciudadano comparte con la autoridad la corresponsabilidad de controlar y vigilar el gasto público, permitiendo en algunos casos gestionar bienes, servicios e inclusive los derechos humanos.

C) *Accountability* social: considerado como un sistema de rendición de cuentas con la participación social -no son organizados por las instancias gubernamentales-. Son informales debido a que ninguna disposición reconoce su existencia, como acontece con las contralorías sociales, sin embargo, su legitimidad descansa en la fuerza moral de sus argumentos y en los derechos políticos y civiles, es decir, participación ciudadana. Su actuar encuentra base en las acciones de organizaciones no gubernamentales en la mayoría de los casos defensores de los derechos humanos, asociaciones o movimientos ciudadanos, con el objeto de monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos, en su caso, exponerlos y denunciarlos por los actos ilegales en los que incurren.¹⁰⁹

Sus denuncias y sanciones generalmente se hacen a través de los medios de comunicación, esta es la razón por la cuál cobra peso su actuar.

Algunas experiencias de este tipo de rendición de cuentas en México son:¹¹⁰

¹⁰⁹ López Pacheco, Jairo Antonio, *Accountability social, organizaciones no gubernamentales de derechos humanos y conflicto político en Colombia*, 20012-2010, pp. 258-260

¹¹⁰ Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de las paginas oficiales disponibles en: <http://fundar.org.mx/quienes-somos/>, <http://mexicoevalua.org/nosotros/>, <http://www.colectivoporlatransparencia.org/quienes>, <http://www.cimtra.org.mx/portal/sobre-cimtra/>, consultado el 5 de abril del 2017.

México evalúa

Es considerado un centro de pensamiento y análisis. Se integra de investigadores, académicos y expertos externos para realizar estudios que tiendan a transparentar, evaluar y comparar las acciones de gobierno. Se enfoca a la evaluación y monitoreo de la administración pública para elevar la calidad de sus resultados.

Centro de Análisis e Investigación

Encargada de proponer e implementar soluciones a los problemas públicos a través del litigio y comunicación estratégica, generación de alianzas y articulación con diversos actores sociales, el diálogo con los funcionarios públicos, análisis presupuestario, acceso a la información pública con enfoque de derechos humanos.

Colectivo por la transparencia

Surgió a finales del año 2004 conformada por una serie de organizaciones sociales. Los temas sobre los cuales descansa su trabajo son la transparencia y rendición de cuentas.

Ciudadanos por municipios transparentes (CIMTRA)

Se originó desde el año 2002, con el objeto de evaluar y fomentar la transparencia en los gobiernos y congresos a nivel local, de manera que la rendición de cuentas, está conformada por diversas organizaciones sociales pertenecientes a las universidades, cámaras empresariales, organismos civiles y ciudadanos organizados, ubicados en toda la República Mexicana.

Observatorios ciudadanos: Es un espacio de participación ciudadana en asuntos públicos, que tienen como función primordial la

vigilancia, evaluación y control de temas de gestión pública, sus problemas y como pueden ser solucionadas por el gobierno con ayuda de la sociedad civil. De esta manera, busca proponer soluciones y generar espacios de discusión para tomar decisiones, aspirando a que sean tomadas en cuenta por parte de los detentadores del poder.¹¹¹

Estos observatorios ciudadanos pueden surgir gracias a la existencia de un mínimo de confianza de la ciudadanía en la democracia, de cuerpos normativos e instituciones que permitan la transparencia, acceso a la información y participación de sus habitantes; sus integrantes deben tener un sentido crítico, activo, con cierto nivel cultural de lo público y recursos financieros mínimos; tener personal técnico que conozca el uso de las tecnologías de la información para el procesamiento y análisis de datos e información sobre políticas públicas y procesos políticos, económicos y sociales.¹¹²

Algunos observatorios ciudadanos que se han instituido son académicos de gestión pública o social, dentro de los cuales podemos encontrar:¹¹³

¹¹¹ Silva Robles, Rigoberto, *¿Qué es un observatorio ciudadano? Apuntes para la discusión, Vinculos 1*, pp. 189-190, recuperado de: http://www.publicaciones.cucsh.udg.mx/ppperiod/vinculos/pdfs/vinculos4/V4_11.pdf, consultado el 19 de abril del 2017.

¹¹² Natal, Alejandro (coord), *Observatorios ciudadanos: Nuevas formas de participación de la sociedad*, 1ª ed., Ed. Ediciones Gernika, S.A., México 2014, pp. 25-27

¹¹³ Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de las paginas oficiales disponibles en: <http://frentealapobreza.mx>, <http://observatoriopoliticasocial.org/quienes-somos-2/>, <http://observatorioacademico.mx/nosotros/>, <http://www.observatorioequidadmedios.org/index.php/quienes-somos>, consultado el 10 de abril del 2017.

Observatorio Nacional por la cohesión social:

Puesto en marcha por Acción ciudadana frente a la pobreza que ha trabajado por impulsar acciones eficaces para combatir la pobreza y desigualdad social a través de los ejes de salario mínimo, salud - acceso efectivo, presupuesto y gasto público. Su finalidad es escuchar a los ciudadanos.

Observatorio de política social y derechos humanos:

Dentro de las actividades que realiza están el monitoreo y control ciudadano de la política social, cambios legislativos y judiciales en temas de salud, alimentación, educación, trabajo, vivienda, programas de combate a la pobreza, políticas sociales para la equidad y familias.

Observatorio Académico de Desarrollo Social y Humano para el Estado de Guanajuato:

Conformado en 2016, con la finalidad de contribuir al desarrollo y evaluación de estrategias, programas y acciones gubernamentales a través de foros o espacios de discusión donde se analice, participe, evalúe, discuta y divulguen académicamente las políticas y programas estatales de Desarrollo Social y Humano.

Observatorio Ciudadano por la Equidad de Género en los Medios de Comunicación:

Integrado por un grupo de profesionales de la radio, con el objeto de promover el desarrollo integral de las mujeres y apoyar la construcción de una cultura de equidad de género.

La característica que diferencia a este mecanismo de participación ciudadana de otros es que sus integrantes tienen un nivel cultural y educativo considerable para analizar técnicamente información económica y política, es decir, por académicos, asociaciones no gubernamentales,

especialistas en determinadas áreas, etcétera. Ellos se encargan de llevar a cabo foros de discusión o análisis de determinados temas y dar propuestas alternas que permitan la solución de problemas específicos y su factibilidad.

No obstante, al igual que otros mecanismos, las autoridades no se encuentran obligadas en adoptarlas, quedando bajo su arbitrio y buena voluntad considerar su implementación, salvo que se acuda al litigio estratégico.

1.8. Conclusiones

Como he manifestado en el presente capítulo, la globalización e ideas internacionales están influenciando para que México adopte un nuevo paradigma como lo es el Estado de Gobernanza, a través del cual se permite que la ciudadanía, de manera autónoma y respaldada por su propia organización civil, que intervenga en la administración pública.

Tal intervención se hace a través de distintos mecanismos, como las contralorías sociales, una simple consulta, o bien, por medio de los presupuestos participativos. Estos últimos han sido considerados a nivel internacional como una de las mejores herramientas de gestión municipal y de acuerdo con las experiencias de países latinoamericanos como un instrumento que contribuye a erradicar la pobreza a través de la distribución justa de la riqueza, que permite recuperar la legitimidad y confianza en las autoridades, principalmente tratándose de la recaudación de contribuciones.

Se advierten diversos beneficios y causas por las cuales se fue implementando, principalmente la crisis en la credibilidad de las autoridades y las desigualdades sociales, problemas que lamentablemente, México presenta en sus tres niveles de gobierno, de ahí que el establecimiento de la figura participativa de presupuestos abrirá las puertas para reconstruir un estado fallido.

CAPITULO II

CONTEXTOS SOCIOECONÓMICOS QUE MOTIVARON A LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS Y SUS EFECTOS

2.1. Introducción

Estudiar la situación socioeconómica que enfrenta cada país resulta de gran importancia para entender los cambios estructurales y normativos de sus instituciones de modo que permita identificar la viabilidad de efectuar posibles reformas.

La implementación y permanencia de los presupuestos participativos se dio principalmente en la década de los 90, y obedeció a diversas causas de índole social o político, de modo que, al estudiarlos en el presente capítulo se identificarán las debilidades y deficiencias a fin de adecuar el marco propositivo y se permita una prospectiva de lo que se debe mejorar con el objeto de determinar la viabilidad y durabilidad del desarrollo en los municipios del Estado de Morelos.

En tal sentido, el presente capítulo se centrará en mostrar, *grosso modo* las aproximaciones conceptuales del presupuesto participativo tanto desde el ámbito doctrinario como del legislativo, los fenómenos que le dieron origen -enfaticando el contexto socioeconómico subsistente en los países objeto de estudio-, las causas que motivaron su permanencia o fracaso, los efectos de su implementación y se concluirá con sus características particulares.

2.2. Presupuestos participativos

2.2.1. Aproximación conceptual de presupuestos participativos

No existe una acepción de presupuestos participativos empleada de manera universal debido a que depende del contexto social de cada país en que es aplicado incluso su denominación puede variar,

denominándosele por ejemplo presupuesto municipal participativo. Sin embargo, el economista y pionero de este modelo de participación ciudadana Ubiratan de Souza, quien fue Coordinador General del Gabinete de Planificación del ayuntamiento de Porto Alegre -mientras se encontraba como alcalde Tarso Genro-, propuso una acepción más específica que ha sido aplicada de manera generalizada a los procesos, principalmente en Brasil.

Su propuesta consiste en definir a los presupuestos participativos como un proceso de democracia directa, voluntaria y universal, en el que la comunidad discute y decide sobre su destino y las políticas públicas, priorizando el gasto público y controlando su gestión.¹¹⁴

Como he mencionado, se dice que es una democracia directa, puesto que la toma de decisiones ya no se hace a través de intermediarios como acontece en el sistema político mexicano, sino que son los propios ciudadanos quienes debaten y deciden sobre los temas de interés, sin que ello signifique que exista una ausencia total por parte de la autoridad administrativa, ya que la intervención de esta se limita a refrendar y ejecutar la voluntad de la ciudadanía.

Por cuanto al elemento de voluntad, es la ciudadanía la que se percibe interesada en particular en el proceso, puesto que se trata de una actividad que le va a beneficiar directa o indirectamente, de modo que, al ver los resultados y sus beneficios, atiende al llamado para debatir los presupuestos participativos, sin necesidad de un estímulo como acontece en las campañas políticas.

Finalmente, la universalidad hace referencia a la ausencia de limitación de la intervención que obedece a un credo, ideología política, raza, condición económica o género. El interés consiste en permitir que

¹¹⁴ UN-HABITAT, ¿Qué es y cómo se hace el Presupuesto Participativo? 72 respuestas a Preguntas Frecuentes sobre Presupuestos Participativos Municipales, Quito 2004, p. 20

todo miembro de una colectividad acceda a este proceso para que su voluntad se haga escuchar y respetar sin que sea necesario para ello tener algún grado académico para entender el proceso dada la naturaleza de su simplicidad y apoyo de otros sectores quienes tienen el papel primordial de orientar respecto a la factibilidad de lo que se discute.

Lo importante de esta conceptualización es la discusión y priorización del gasto público, si no se permite que la comunidad delibere, entonces no se está frente a este mecanismo de presupuesto participativo sino cualquier otro como sería la consulta popular.

Otra expresión la tenemos de Tarso Genro, alcalde de la ciudad de Porto Alegre, Brasil, en la gestión 1993-1996, quien lo concibe como una esfera pública no estatal de co-gestión con potencial radical de transformación de las relaciones entre sociedad y Estado, a través de los encuentros en un espacio auténtico de decisión.¹¹⁵

Tal conceptualización no es tan básica como la del economista previamente referido, sin embargo, encuentran un punto de coincidencia al referirse a la intervención que hacen tanto ciudadanos como autoridades con poder de decisión en la administración pública.

Para la doctrinaria Rocío Annunziata, es un mecanismo integrado por diferentes etapas que habilita a la ciudadanía para proponer y votar proyectos en su distrito con implicación en un porcentaje del presupuesto municipal.¹¹⁶

¹¹⁵ Llamas Sánchez, Felipe, *Los presupuestos participativos: nuevos mecanismos de innovación democrática en los gobiernos locales, intervención psicosocial*, 2004, Vol. 13, N° 3, p. 329.

¹¹⁶ Annunziata, Rocio, "proximidad", representación y participación. El presupuesto participativo en Argentina, *Revista de ciencias sociales*, N° 40, Quito, Mayo 2011, P. 60

Dicha acepción comprende los elementos básicos que conforman a los presupuestos participativos, es decir, participación, proposición, deliberación y partida presupuestal.

En el contexto jurídico, algunas localidades que han desarrollado esta experiencia han emitido cuerpos jurídicos que no sólo establecen las características que habrán de regirlos, sino que además los definen. Como ejemplo se encuentra la ordenanza 7326/2012 de la Municipalidad de Rosario, que establece en su artículo 2 lo siguiente:¹¹⁷

Art. 2º.- Del Concepto:

El presupuesto participativo consiste en una forma de gestión de presupuesto, en la cual la población de la ciudad, a través del desarrollo de jornadas participativas, debate acerca de las prioridades presupuestarias por áreas temáticas.

Tal concepto enfatiza a los presupuestos participativos como mecanismos de gestión del gasto público a través de la participación ciudadana, que permite su ejecución por medio de la selección de áreas prioritarias y respecto de ciertas temáticas, por lo que, considero que su proyección se enfoca a resaltar su bondad como un mecanismo que forma parte de la administración pública para el cumplimiento de sus fines.

En Lima, Perú se tiene la Ley marco del presupuesto participativo N° 28056, que define en su artículo 1º a los presupuestos participativos de la siguiente manera:¹¹⁸

¹¹⁷ Vid. Artículo 2 de la ordenanza 7326/2012 de la Municipalidad de Rosario, disponible en <https://ssl.rosario.gov.ar/mr/normativa/otras-normas/ordenanzas/ordenanza-7326-2002>

¹¹⁸ Vid. Artículo 1 de la Ley marco del presupuesto participativo N° 28056, disponible en: https://www.oas.org/juridico/spanish/per_res19.pdf

Artículo 1.- Definición

El proceso del presupuesto participativo es un mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos, que fortalece las relaciones Estado - Sociedad Civil. Para ello los gobiernos regionales y gobiernos locales promueven el desarrollo de mecanismos y estrategias de participación en la programación de sus presupuestos, así como en la vigilancia y fiscalización de la gestión de los recursos públicos.

Esta acepción también atribuye a los presupuestos participativos el carácter de gestor del gasto público más que de participación, proyectándolo como el mecanismo que coadyuva a su ejecución de manera eficiente y además le reconoce el carácter de coadyuvante en el fortalecimiento de las relaciones sociales con el Estado, es decir, lo describe tomando en cuenta sus beneficios.

Además, de conformidad con los numerales 5 y 8 de la ley antes citada, en este instrumento de política y gestión, las autoridades y las organizaciones sociales, deben definir los objetivos y recursos a emplear para lograr primordialmente los resultados previstos en los programas y proyectos previstos en el Plan de Desarrollo Concertado, lo que se conoce en México como Plan de Desarrollo Municipal.

Esta definición no difiere de las ideas formadas por los doctrinarios respecto de las atribuciones que otorga los presupuestos participativos a la ciudadanía para deliberar la aplicación de los recursos públicos, la única diferencia descansa en el sustento que deban tener los proyectos o temas sobre los cuales se discute, mismos que, deben estar apoyados en los objetivos que se pretendan alcanzar en los programas y propósitos previstos en el Plan de Desarrollo.

En México existe como antecedente la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal -hoy Ciudad de México- por ser pionera en

la implementación del proceso, además de tener una continua práctica, y que en su artículo 199, lo define de la siguiente manera:¹¹⁹

El presupuesto participativo es aquel sobre el que los ciudadanos deciden respecto a su aplicación en las colonias que conforman al Distrito Federal (Sic), y que se haya establecido en los artículos 83 y 84 de la presente Ley.

Si bien, dicha acepción resulta ambigua porque no satisface de manera clara lo que quiso decir el legislador al referirse como presupuesto participativo “aquel sobre el cual los ciudadanos”, no obstante, debe entenderse que se refiere al medio, mecanismo o instrumento de participación ciudadana. De igual modo, omite especificar sobre qué cosa o situación deciden los ciudadanos que sean aplicados en las colonias, por lo que para su mejor entendimiento es necesario remitirse a su numeral 83, que expresa de manera más compleja lo siguiente:¹²⁰

En el Distrito Federal (SIC) existe el presupuesto participativo que es aquel sobre el cual los ciudadanos deciden respecto a la forma en que se aplican recursos en proyectos específicos en las colonias y pueblos originarios en que se divide el territorio del Distrito Federal.

De los dos preceptos legales es posible advertir que no se propone una definición universal como la del economista Ubiratan de Souza, pero claramente se deduce que el ánimo del legislador consistió en permitir a la ciudadanía decidir el destino que tendrá parte del gasto público y sobre los

¹¹⁹ Vid. Artículo 199 de la Ley de participación Ciudadana del Distrito Federal (Ciudad de México), última reforma publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 17 de noviembre de 2016.

¹²⁰ Idem, Vid. Artículo 83

proyectos específicos que decida, en tanto que la autoridad debe generar las condiciones para que se logre y respete dicha voluntad.

En tanto que, las legislaciones extranjeras atribuyen a los presupuestos participativos la naturaleza de gestión del gasto público, las nacionales y los propios doctrinarios lo declaran como mecanismo de participación ciudadana para involucrarse en la gestión del gasto público. Con independencia del significado que se le atribuya, resulta ser un mecanismo que involucra participación ciudadana y gestión pública.

Luego entonces, todas las definiciones transcritas coinciden en el reconocimiento de la existencia de una participación directa en los asuntos públicos, por lo que, una política de gobierno es considerada como presupuesto participativo cuando contiene los siguientes elementos:¹²¹

a) Que exista una discusión respecto a la asignación de los recursos públicos;

b) Que esa discusión se dé en un espacio jurídico-político como el municipio, delegación u otro análogo; y

c) Que las decisiones adoptadas sean resultado de un proceso deliberativo.

El carácter deliberativo que se hace en relación a los recursos públicos, es lo que distingue al presupuesto participativo de otras experiencias de participación, ya que no se limita a una consulta respecto a una pregunta cerrada que nos conduzca a dar una respuesta afirmativa o negativa relacionado al acuerdo o desacuerdo de una propuesta generada, su intervención se amplía a la introducción de un estudio profundo respecto de los beneficios, viabilidad y priorización de ciertas obras o servicios.

¹²¹ Ayala Sánchez, Alfonso (coord.), *Nuevas avenidas de la democracia contemporánea*, 1ª ed., UNAM México 2014, p. 77.

Asimismo, es importante resaltar que debe mediar una combinación de democracias representativa y la participativa, ya que es la ciudadanía la que prioriza y decide la inversión de los recursos económicos en obras o proyectos, en tanto que la autoridad, refrenda la decisión y gestiona los medios necesarios para su correcta aplicación.

De acuerdo con lo expuesto, existen diversas acepciones de lo que se entiende como presupuesto participativo, pero todas coinciden en que se trata de un mecanismo de participación democrática directa en la gestión pública y su control, basada en un proceso deliberativo y de priorización de los proyectos u obras públicas.

2.3. Factores socioeconómicos que gestaron la implementación y conclusión del presupuesto participativo en las experiencias nacionales e internacionales

Las diversas condiciones socioeconómicas de los países dan impulso a la gestación de nuevas experiencias a fin de contrarrestar o fortalecer las debilidades o problemas imperantes en determinada época.

Ante ello procedo a analizar los aspectos más significativos de países de América Latina en los que ha sido difundido el proceso de presupuestos participativos, cuya selección obedece a la trascendencia, aportaciones y su permanencia en la actualidad.

2.3.1. Porto Alegre, Brasil

Se originó en la Ciudad de Porto Alegre, Brasil, a finales de los años ochenta, época en que se encontraba inmersa en grandes luchas obreras ante una evidente desigualdad y necesidad social de sus habitantes, así como la adopción de una nueva Constitución con ideales progresistas.

En dicha década, Porto Alegre, Brasil, capital del Estado Rio Grande do Sul, experimentó un rápido crecimiento en su población, y como

consecuencia, aumento en la demanda de servicios públicos, así como la insatisfacción de infraestructura urbana.¹²²

El sistema político y su cultura estuvieron caracterizados por marginación política y cultural, donde predominó el control del estado sobre la sociedad civil, restringiéndola en su esfera pública frente a un juego democrático artificial, obstaculizando la formación de ciudadanos capaces de tomar decisiones, el ejercicio civil de sus derechos y la participación popular autónoma. Asimismo, la población estaba sumergida en desigualdades sociales, a decir del Banco Mundial, una de las sociedades más injustas del mundo:¹²³

El nivel de pobreza de Brasil se encuentra muy por encima de lo corriente para un país de rendimiento medio. Por otro lado, sería posible erradicar la pobreza en Brasil (Concediendo a cada pobre el dinero suficiente para situarlo por encima del umbral de pobreza) con un coste inferior al 1% del producto interior bruto del país. (...) Las deficiencias políticas públicas han sido la razón por la cual el reciente de nivel de pobreza ha sido tan sombrío...

Al llegar a la alcaldía el frente popular constituido por el Partido de los Trabajadores (PT) liderado por Olivo Dutra -cuyo programa consistía en empoderar a la ciudadanía, combatir a la pobreza y erradicar la corrupción clientelas políticas- se desarrolló una estructura participativa que posibilitó

¹²² Ayala Sánchez, Alfonso (coord.), *Nuevas avenidas de la democracia contemporánea*, 1ª ed., UNAM México 2014, p. 78.

¹²³ De Sousa Santos, Boaventura, *Democracia y participación. El ejemplo del presupuesto participativo de Porto Alegre*, 1ª ed., Ed. Abya-Yala, Quito Ecuador, 2004, p. 17.

vincular a los ciudadanos que carecían de cargos públicos a la toma de decisiones en materia presupuestaria.¹²⁴

El aspecto fundamental que permitió consolidar la participación ciudadana en los presupuestos públicos en Porto Alegre, Brasil, derivó de las distintas fuerzas políticas de las que emanaban el poder ejecutivo y legislativo, de modo que, existió un respaldo popular sobre las demandas específicas, lo que permitió ejercer cierto grado de presión hacia el poder legislativo para ser aprobadas. Adicionalmente, en 1989 se afianzó una reforma fiscal que incrementó en un 50% la recaudación por concepto de impuesto predial, consecuentemente, se fortaleció la transparencia y rendición de cuentas, lo que incrementó la confianza de la ciudadanía.¹²⁵

Así, en 1989 el sistema comenzó a funcionar con una modesta participación y con las dificultades de un sistema novedoso y de financiación, tales como:¹²⁶

- a) Diferencias entre las prioridades de las regiones más pobres con las que tenían mejores condiciones
- b) Diferencias en el grado de organización de los ciudadanos
- c) La tradición del intercambio de favores como relación política entre los poderes públicos y los ciudadanos
- d) Falta de experiencia en el debate respecto de temas trascendentales y técnicos relacionados con el presupuesto

¹²⁴ Centre de Cooperació al Desenvolupament, Agenda21 local y presupuesto participativo. Enfoques, métodos e instrumentos para una participación ciudadana cualificada exitosa en el plano local, 1ª ed., Ed. Universitat Politècnica de València, 2010, p. 42.

¹²⁵ Ayala Sánchez, Alfonso (coord.), *Nuevas avenidas de la democracia contemporánea*, 1ª ed., UNAM México 2014, p. 79.

¹²⁶ Pérez, Marta, La experiencia pionera de Porto Alegre, 23 de abril de 2015, disponible en: <http://www.swissinfo.ch/democraciadirecta/la-experiencia-pionera-de-porto-alegre/41395574>, consultado el 14 de julio de 2016.

Naturalmente, la implementación de este sistema innovador surgió sin que mediara previamente algún antecedente que pudieran influenciar en su desarrollo, por lo tanto, su proceso fue diseñado por los ciudadanos, quienes trazaron sus propios reglamentos ajustándolos año tras año de acuerdo a las necesidades, siendo la Ley Orgánica Municipal el único ordenamiento jurídico debidamente registrado por el Consejo de Ayuntamiento el que legitima dicho mecanismo de participación ciudadana al manifestar expresamente en su artículo 116 lo siguiente:¹²⁷

Queda garantizada la participación de la comunidad, a partir de las regiones del Municipio, en las etapas de elaboración y acompañamiento del plan plurianual, de las directrices presupuestarias y del presupuesto anual.

Una vez implementados los presupuestos participativos comenzó su masificación en diferentes estados de Brasil, influenciados por el triunfo del Partido de los Trabajadores (PT) en el Estado de Rio Grande do Sul, y gradualmente se fue extendiendo, logrando que el número de ciudadanos involucrados pasara de 976 en 1990 a 28,907 en 2002;¹²⁸ y de 5,564 a 5,500 municipios,¹²⁹ convirtiéndose en la principal forma de negociación de los recursos públicos.

¹²⁷ Secretaria de Asuntos Municipales, Presupuestos participativos, Buenos aires, disponible en: http://www.mininterior.gov.ar/municipios/pdfs/SAM_04_presupuesto_participativo.pdf, consultado el 14 de julio de 2016, p. 11.

¹²⁸ Ayala Sánchez, Alfonso (coord.), *Nuevas avenidas de la democracia contemporánea*, 1ª ed., UNAM México 2014, p. 81.

¹²⁹ Galván Saavedra, Eleazar Santiago (coord.), *Problemas del Desarrollo Regional en la Región Sur Sureste de México: Política, Economía y Sociedad*, 1ª ed., Quintana Roo, 2014, p. 65.

Fue hasta el 2002, cuando diversos gobiernos de Porto Alegre demostraron a través de hechos los resultados positivos de este proceso al verse reducidos los datos de pobreza al pasar de 46% de población con estructura de alcantarillado en 1989 a 84% con sistema de cloacas en 2002; el aumento del 99.5% de unidades familiares con acceso a agua tratada y saneamiento básico, siendo que sólo se contaba con el 94%; el incremento en el porcentaje de aguas tratadas al pasar de un 2% al 75.5%; reducción a la mitad del déficit de pavimentación entre 1989 y 2003; triplicación de la matriculación infantil, elemental y media aumentando de 18,000 a más de 55,000 matriculados, propiciando el incremento de construcción de escuelas de 29 a 92.¹³⁰

Como se ve, dentro de los primeros años de implementación se fue trabajando en su operatividad, no obstante, aparecieron ciertas dificultades que desestabilizaron la experiencia, tales como:¹³¹

a) Crisis financiera del municipio, por la poca transparencia del gobierno para admitirla y de reconocer la necesidad de plantear alternativas de solución;

b) Crisis en los grupos de poder, generando disputas internas en el Partido del Trabajo, lo que condujo a que la elección de gestores gubernamentales fuera sin considerar criterios de mérito y conocimiento;

c) No se realizó la mayoría de las obras que estaban previstas ejecutar entre el 2000 a 2002;

¹³⁰ Ministerio del Interior, Lineamientos sobre presupuestos participativos, Dirección para la Democracia, participación ciudadana y acción comunal, Bogotá Colombia, P. 10, Disponible en: <http://www.meta.gov.co/web/sites/default/files/adjuntos/Lineamientos%20Presupuestos%20Participativos.pdf>, consultado el 16 de julio de 2016.

¹³¹ Fedozzi, Luciano, Porto Alegre: Participación contra-hegemónica, efecto-demostración y desconstrucción del modelos, publicado en Carrión, M. Fernando (coord.), El giro a la izquierda: los gobiernos locales de América Latina, 5ª Avenida, Quito, 2015, p. 15

d) Ausencia de monitoreo sobre la evolución financiera y ejecución del presupuesto público -más allá de las obras públicas-;

e) Se suspendió injustificadamente la implementación del uso de los tics en la tercera gestión (1997-2000) y los consejeros no intervinieron para revertirlo;

f) Se fue gestando una excesiva dependencia con “la buena voluntad” del gobierno para posibilitar el control social del presupuesto público.

Esto formó un descredito de lo que hasta entonces se conocía como participación, por lo que el número de participantes se redujo al pasar de 33.6 mil en 2002 a 11.5 mil en 2006. El principal factor que debilitó la experiencia de los presupuestos participativos fue la transición del cambio de gestión pública del partido del trabajo (PT) que gobernó hasta 2004, posteriormente se encuentran al frente el Partido Popular Socialista (PPS), Movimiento Democrático Brasileño (PMDB), Partido Laborista Brasileño (PTB) y Partido Democrático Trabalhista (PDT). A partir de 2005, se presentó un bajo compromiso político y mayor injerencia de los partidos en el proceso para mutarlo a un sistema partidario. La representación de consejeros no afiliados a algún partido se redujo, pasando del 53.5% en 2005 al 37% en el 2012, reflejando que la influencia de los partidos para elegir a los consejeros aumentó; se presenta una reducción de consejeros identificados con el PT al pasar del 14% en 2005 al 4.3% en 2012, en tanto que creció el número de consejeros afiliados a los principales partidos que gobiernan en dicho periodo pasando del 18.7% en 2005 al 41.3% en 2012. Aunado a ello, se introdujo paralelamente un nuevo modelo de participación denominado “la gobernanza solidaria local”, un mecanismo que tenía la intención de escuchar a la ciudadanía, pero no estaba vinculada con el presupuesto público.¹³²

¹³² ibidem, pp. 15-18

Lo anterior, significó una brecha en las relaciones entre ciudadanos y autoridades, restándole continuidad.

2.3.2. Rosario, Argentina

En la década de los 90, Argentina enfrentaba una gran crisis económica. El desempleo se triplicó al pasar del 6.3 % en 1992 a 18.3% en 2001, por lo que una de cada dos personas en condiciones de laborar tenía dificultades para obtener un empleo. Por cuanto a la seguridad social, hubo una reducción en su cobertura al pasar del 71% en 1992 al 56% en 2001, en tanto que el seguro médico pasó del 68% al 55% en el mismo periodo. Respecto del ingreso real, entre 1992 y 1996 hubo una reducción del 7.1 %, a partir de 1998 cada familia perdió un 13% adicional de sus ingresos reales hasta el 2001.¹³³

Para contrarrestar esos problemas se emplearon diversas políticas que no resultaron del todo progresivas. Se emplearon reformas para descentralizar la prestación de los servicios de salud y educación, cediéndose la responsabilidad a las provincias, pero no los proveyó de transferencias económicas para su financiación. También se buscó el establecimiento de una mayor autonomía hospitalaria y reforzar el rol de las obras sociales para mejorar la cobertura y calidad de servicio, lo que hizo patente la fragmentación de las instituciones y la inequidad de los servicios, registrándose un crecimiento del subsector privado y la reducción de la cobertura de obras sociales, lo que produjo la prestación de servicio social con más deficiencia para atender a la población más vulnerable.¹³⁴

Así, el proceso de descentralización hizo que la calidad de los servicios sociales dependiera profundamente de los recursos económicos

¹³³ UNICEF, Efectos de la crisis en Argentina. Las políticas del Estado y sus consecuencias para la infancia, Noviembre 2006, Argentina, P. 3

¹³⁴ ibidem, P.5

y fiscales existentes en cada jurisdicción, con ello se consolida la desigualdad social entre las diferentes regiones.¹³⁵

Un papel importante empleado fue la política tributaria, la cual se caracterizó por ser regresiva. A principios de la década de los 90, se introdujeron reformas, primero orientadas a concentrar la recaudación en los tributos del Impuesto al Valor Agregado e Impuesto a las Ganancias. Conforme cobraron mayor relevancia se eliminaron otros impuestos considerados distorsivos. Además, se sustentó en el programa de fortalecimiento de la administración tributaria que implicaba la difusión del sistema de facturación, el régimen penal tributario y esquema de pagos que permitieron el control y mejoramiento de su recaudación.¹³⁶

No obstante, en 1995 se experimentó una profunda crisis fiscal lo que obligó al gobierno a emplear medidas de emergencia, fundamentalmente centradas en el incremento de la tasa del Impuesto al Valor Agregado que pasó del 18% al 21%, la reversión parcial de la disminución de contribuciones patronales, el aumento de aranceles de importación, reducción de los reintegros a las exportaciones y del subsidio a los bienes de capital, así como la ampliación de la base imponible del impuesto a las ganancias y a los bienes personales, así como del Impuesto al Valor Agregado.

Se creó el impuesto a la ganancia mínima presunta, a los intereses pagados sobre los automotores, motos, embarcaciones, aeronaves y el monotributo, permitiendo llegar al final de la década en una presión tributaria superior al 20% del Producto Interno Bruto. Si bien hubo un incremento recaudatorio, este estuvo apoyado principalmente en el Impuesto al Valor Agregado que era aportado en mayor proporción por los estados sociales más pobres.¹³⁷

¹³⁵ *idem*

¹³⁶ *ibidem*, p.6

¹³⁷ *idem*

Por cuanto al gasto social, hubo un aumento al existir una expansión económica, pero se redujo durante las fases recesivas, por lo que la población más vulnerable recibió menos apoyo del Estado en los años de recesión y crisis, un periodo en el que más lo necesitaban. En tal sentido, el acrecentamiento del gasto social no frenó o revirtió el incremento de la desigualdad social, aún menos fue sustentable ya que la falta de recursos necesarios para cubrir las erogaciones condujo a un creciente endeudamiento por lo que se impusieron nuevas restricciones para los aumentos subsiguientes del gasto social.¹³⁸

Los graves problemas económicos, políticos y sociales patentes a finales del 2001 en Argentina reflejaron una crisis de representación, por lo que, ante la necesidad de relegitimar a las autoridades políticas y de reequilibrar el abismo económico-social existente entre los ciudadanos, en el 2002 se dio como respuesta la implementación de los presupuestos participativos, presentándose la primera experiencia en la ciudad de Rosario. El objetivo era consolidar mecanismos más justos para distribuir los recursos a nivel local, con ello reconstruir el vínculo entre Estado y sociedad, que se encontraba dañado por dicha crisis.¹³⁹

Fue en la ordenanza N° 7.326 del Consejo Municipal de Rosario de 9 de mayo del 2002, en el que se regula la implementación del presupuesto participativo y comienza su operatividad. Un dato interesante para destacar es que, a un año de instrumentarse los presupuestos participativos, se llevó a cabo en abril del 2003 un proceso electoral, distinguiéndose por denotar

¹³⁸ ibidem, p. 8

¹³⁹ Secretaria de asuntos Municipales, Presupuesto participativo, pp. 11 y 12, Disponible en: http://www.mininterior.gov.ar/municipios/pdfs/SAM_04_presupuesto_participativo.pdf, consultado el 26 de Julio de 2016.

la credibilidad de la esfera política lo que disipó muchos reclamos de los ciudadanos.¹⁴⁰

Con el transcurso del tiempo su operatividad se extendió a sectores específicos. En el 2004, la Secretaría de Promoción Social de la Municipalidad impulsó el “presupuesto participativo y ciudadanía activa de las mujeres”, en aras de la inclusión de la mujer, lo que tuvo trascendencia en el mes de julio del 2006 cuando se sancionó la ordenanza N° 8.007, misma que estableció el deber de implementar la proporcionalidad de hombres y mujeres en un 50% en cualquier mecanismo de participación ciudadana en el presupuesto participativo. Asimismo, en el 2005 se emitió el “presupuesto participativo joven”.¹⁴¹

La finalidad del presupuesto participativo joven es que las personas de edades de entre 13 y 20 años propongan desde su visión, proyectos para elegir y construir. Para ello, se propició el debate de ideas, la emergencia de su ejecución y factibilidad a través de foros distritales – espacios de encuentro de los intervinientes en dicha experiencia- y espacios de participación –las instituciones se constituyen en las escuelas para abordar temas sobre derechos, participación y ciudadanía joven, con el objetivo de generar propuestas sobre temas de interés de los jóvenes y la ciudad-. Los lugares donde se lleva a cabo el proceso de votación son las escuelas, centros de convivencias, fiestas de la colectividad o eventos para jóvenes.¹⁴²

¹⁴⁰ Bloj, Cristina, itinerarios de deliberación ciudadana. El programa de presupuesto participativo del Municipio de Rosario (Argentina), Iberoamericana, VIII, 32, 2008, p. 37-45

¹⁴¹ ibídem, p. 43

¹⁴² Cfr. Rosario, presupuesto participativo, disponible en: <http://www.rosario.gov.ar/web/gobierno/presupuestos/presupuesto-participativo/etapas-del-presupuesto-participativo>, consultado el 4 de enero del 2018.

En 2016, se implementó el voto electrónico a efecto de agilizar el proceso de elección y favorecer un mayor número de participación en la toma de decisiones pese a que no hayan intervenido en todas las etapas de proyección y selección. A efecto de evaluar la aceptación de este novedoso instrumento, en octubre del 2007, se publicó el informe de encuesta de opinión, cuyo resultado fue el apoyo amplio de la sociedad al sistema electrónico por remarcarse aspectos de agilidad, eficiencia y transparencia.¹⁴³

Para el 2007 y 2008 su utilización se expandió a los municipios de Morón, La plata, San Miguel, Bella vista, Ciudad de Córdoba y Godoy Cruz, entre otros, en el 2011 a los municipios más chicos como Cañada de Gómez, Santa Fe, Mercedes, Corrientes, Cerrito, tuvieron la necesidad de ser parte de las obras a ejecutar por parte de la administración pública, por lo que también fue implementado el proceso presupuestario.¹⁴⁴

Cabe mencionar que en el 2007, la Secretaría de Relaciones Parlamentarias inició la consecución de acciones de sensibilización, capacitación, asistencia técnica y promoción del presupuesto participativo a los gobiernos locales, grupos comunitarios y organizaciones civiles. Para el 2012, mediante resolución N° 597 se creó el Programa Nacional de Presupuesto Participativo que imprime los mismos objetivos de la Secretaría adicionándose la evaluación permanente de sus objetivos y resultados alcanzados.¹⁴⁵

Ante la implementación de dicho proceso presupuestario, en diferentes no se cuenta a nivel nacional con un marco propiamente regulatorio que reconozca expresamente a los presupuestos participativos

¹⁴³ Bloj, Cristina, Op. Cit. pp. 42 y 43

¹⁴⁴ Secretaria de asuntos Municipales, op. Cit., pp. 11 y 12

¹⁴⁵ Vid. Programa Nacional de Presupuesto Participativo, disponible en: http://www.pnpp.gob.ar/el-programa_p14, consultado el 26 de julio del 2016.

como un mecanismo de participación ciudadana, no obstante, se creó una Red de presupuesto participativo, constituido por un Consejo Directivo compuesto por dos Secretarías de ámbito nacional, Secretaría de asuntos Municipales del Ministerio del Interior y Transporte, así como la Secretaría de Relaciones Parlamentarias de la Jefatura de Gabinete de Ministros y cuatro representantes locales. Su objeto fue promover, fortalecer y expandir tal proceso, de modo que, de 2013 a 2015 desarrolló talleres de proyectos del presupuesto participativo, diplomados virtuales, ha sido sede del VII encuentro nacional de presupuestos participativos, entre otras acciones.¹⁴⁶

Cabe destacar que en el VII encuentro nacional de presupuesto participativo, que tuvo lugar los días 13 y 14 de noviembre de 2014, a mi parecer despuntó el pensamiento de Eduardo Francisco Rinesi, ex rector de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) y actual Director de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA) de dicho país, quien, en su opinión, los presupuestos participativos también deberían ser implementados en las Universidades, lo cual no fue una propuesta aislada puesto que como veremos más adelante esto ya acontece en Europa.¹⁴⁷

Aunado a lo anterior, a partir del 2010 hubo un incremento en la participación al pasar de 55 espacios de asambleas a 180 en el 2015; por

¹⁴⁶ Vid. Red Argentina de presupuesto participativo, disponible en <http://www.rapp.gov.ar/index.php/166-pinamar/noticias-municipio/467-pinamar-presupuesto-participativo-2015-jornada-de-evaluacion>, consultado el 26 de julio del 2016.

¹⁴⁷ Secretaria de Relaciones Parlamentarias, VII Encuentro Nacional de presupuesto participativo, 13 y 14 de noviembre de 2014-Gualeguaychú, Entre Ríos, Noticias del Presupuesto participativo en Argentina, Marzo 2015, disponible en: http://www.pnpp.gob.ar/multimedia/publicaciones/revista_viiennpp.pdf, consultado el 27 de Julio del 2016.

cuanto al número de electores pasó de 3,000 a 100.069 participantes en noviembre del 2014. Así, la experiencia en la comunidad del Rosario sigue vigente, teniendo la más reciente operatividad en el 2017, periodo en el que se celebraron 180 asambleas tanto del presupuesto participativo como del presupuesto participativo joven.¹⁴⁸

En este periodo, participaron 5,000 jóvenes de 104 establecimientos educativos de 6 distritos, de los cuales, se crearon 90 proyectos votados por 27 mil jóvenes. Para su ejecución, la municipalidad destinó más de \$6,000.00 pesos argentinos del presupuesto municipal 2017. Algunos proyectos que resultaron electos fueron: salud (realizar tres jornadas sobre cuidado integral del cuerpo y mente), *youtubers* en acción (taller para realizar videos en los que se trabajen problemáticas de los jóvenes), foro de idiomas y lenguajes (introducción, práctica y enseñanza de diversos idiomas), sobre ruedas (clases abiertas de *Skates* y *rollers* para jóvenes junto con puestos de alquiler o su préstamo), redes wifi (instalación y/o mejora de conectividad de Wifi).¹⁴⁹

2.3.3. Lima, Perú

La severa crisis de la década de los noventa sirvió de punto medular para impulsar la implementación de los presupuestos participativos en Perú. Durante el gobierno de Alan García (1985-1990) el país asumió una grave situación económica, que trascendió en las elecciones de abril de 1990, en que resultó ganador el ingeniero agrónomo Alberto Fujimori, persona ajena al sistema de partidos políticos, pero ante la promesa de abstenerse de realizar los ajustes económicos propuestos por el candidato

¹⁴⁸ Cfr. Rosario, presupuesto participativo, disponible en: <http://www.rosario.gov.ar/web/gobierno/presupuestos/presupuesto-participativo/etapas-del-presupuesto-participativo>, consultado el 4 de enero del 2018.

¹⁴⁹ *idem*

contrario Mario Vargas Llosa para hacer frente a la crisis económica, obtuvo a la victoria.¹⁵⁰

Para julio de 1990, existía una recesión económica con la presencia de una tasa de variación anual del Producto Interno Bruto de -7%; hiperinflación incontrolable de 4,778.0%; sistema fiscal deficitario puesto que sólo se obtenía como ingreso corriente el 5.6 % del PIB, en tanto que el gasto corriente representaba el 14.2% del Producto Interno Bruto (en adelante PIB); el interés de la deuda pública externa fue del 8% del PIB; el desempleo global fue del 8.3% del PEA, el sub empleo del 86.4% de la Población Económicamente Activa (en adelante PEA) y sólo el 5.3% del PEA tenía un empleo adecuado; las reservas internacionales eran negativas, de menos 163 millones de dólares, lo que obligó al anuncio de su imposibilidad del pago de deuda externa.¹⁵¹

Existió también una crisis política y social manifestándose en el 44% de hogares que se encontraban por debajo de la línea de pobreza, la tasa de mortalidad fue de 55 por mil habitantes, reflejándose un mayor impacto en las zonas rurales que representaban 97 por mil, mayor gasto público para seguridad interna debido a la expansión del narcotráfico y el terrorismo, lo que se tradujo en una forma de desgobierno.¹⁵²

Para el primer trimestre de 1990, la recaudación tributaria descendió a un nivel del 4.9% del PIB, en comparación de 1985 que representaba el 13%, en tanto que, el número de empleados públicos aumento de 614,813

¹⁵⁰ Cortazar Velarde, Juan Carlos, La reforma de la administración pública peruana (1990-97), conflicto y estrategias divergentes en la elaboración de políticas, serie Reforma del Estado, Instituto de Políticas Sociales, P. 9

¹⁵¹ Otero Bonicelli, Carlos, Perú: gestión del Estado en el periodo 1990-2000, Instituto Latinoamericano del Caribe de Planificación Económica y Social, Santiago de Chile, Septiembre de 2001, Pp. 7-8

¹⁵² *ibidem*, p. 7

a 730,000, en el mismo periodo, los gastos de operatividad de las oficinas públicas eran difíciles de costear.¹⁵³

Para hacer frente a dicha crisis se puso en marcha el programa de estabilización con el fin de frenar la hiperinflación y reducir el déficit público centrado principalmente en los siguientes ejes:¹⁵⁴

a) Reforma del sistema tributario. Se reestructuró la institución del SUNAT, principalmente en la renovación de su personal, otorgando mayor énfasis en su selección y capacitación, la implementación de un nuevo sistema de control y fiscalización así como el seguimiento de los principales contribuyentes; se eliminaron impuestos de poca recaudación pasando de 60 tributos en 1992 a 6 –Impuesto a la Renta, al Patrimonio Empresarial, General de Venta, Selectivo al consumo, Contribución al Fondo Nacional de Vivienda y Aranceles-; se amplió la base tributaria y se simplificó el sistema tributario, basado principalmente en el perfeccionamiento del registro de contribuyentes.

b) Reducción del gasto corriente. Se eliminaron los subsidios a los alimentos, hubo austeridad congelando las remuneraciones del sector público, se creó un Comité de Caja Fiscal que programó la ejecución del gasto con base en la disponibilidad mensual del recurso público. Cabe aclarar que esto fue resultado de la presión por acceder a un financiamiento externo.

c) Reinserción a la comunidad financiera internacional. Se suscribió en 1991 un programa de acumulación de Derechos, por medio del cual, a través de metas trimestrales, se logró reanudar las relaciones con el FMI y acceder al primer acuerdo de facilidad ampliada para el periodo 1993-1995 (refinanciación y regularización de la deuda pública externa).

¹⁵³ Cortazar Velarde, Juan Carlos, Op. Cit., p. 9

¹⁵⁴ Otero Bonicelli, Carlos, Op. Cit., p.11-19

d) Privatizaciones. El Estado dejó de tener una importante intervención en la economía pasando de 186 empresas (de las cuales 135 no eran financieras), mismas que generaron ineficiencia en la provisión de bienes y servicios por la inadecuada determinación de precios y tarifas, ausencia de objetivos empresariales y vicios de la burocracia, por lo que se privatizó el sector de telecomunicaciones, electricidad y el minero.

Estas medidas se encauzaron a la obtención de una estabilidad económica, pero tenían claro el impacto que tendrían en la población más desfavorecida, así, ante el temor de un estallido social, se buscaron algunas medidas para evitarlo; dentro de éstas, la contemplación de la asignación de recursos económicos para compensar los efectos de las medidas en el plan de estabilización, por lo que resultaba de trascendencia definir los mecanismos que permitirían que los recursos asignados llegaran a dicha clase social, por lo que, se acudió a las organizaciones sociales como la iglesia y la Confederación de Instituciones Empresa. A efecto de ganarse la confianza de la sociedad y de los organismos internacionales, respecto a la transparencia y efectividad del uso de recursos públicos se creó el Programa de Emergencia Social administrada por una comisión integrada por once representantes de las organizaciones sociales y tres del gobierno.¹⁵⁵

Es así como comenzó una transición en la vida democrática y el gasto público. En el 2002 inician diversas reformas para promover la participación ciudadana en la formulación, debate y concertación de sus planes de desarrollo y presupuestos; el reconocimiento del derecho de los ciudadanos a participar en el proceso del presupuesto de egresos, fiscalización, ejecución y control de la gestión pública; y el reconocimiento formal del presupuesto participativo.¹⁵⁶

¹⁵⁵ Cortazar Velarde, Juan Carlos, Op. Cit., p.19

¹⁵⁶ Mouries, Thomas, Coord., La legitimidad del poder en los países andino-amazónicos. Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, Recorrido internacional de

Ante las diversas reformas político-sociales con el fin de descentralizar el poder y lograr la democratización del Estado, se institucionalizó en 2004 el proceso anual del Presupuesto Participativo, involucrándose aproximadamente 150,000 representantes acreditados y una estimación del 36% del gasto de inversión ejecutado priorizado. Sin embargo, representó ciertos inconvenientes como su posible influencia en la fragmentación de la inversión pública, la baja incidencia de las actividades de rendición de cuentas y vigilancia, la poca visión estratégica de lo presupuestario en los procesos participativos entre otros.¹⁵⁷

No obstante, para alcanzar el objetivo prioritario de optimizar la eficacia del gasto público se conjugó el presupuesto participativo con el basado en resultados, a través del cual se estructura tomando en cuenta los bienes y servicios recibidos por la población por parte de las instituciones públicas para lograr los resultados, de modo que los proyectos de inversión deben estar orientados a solucionar problemas prioritarios, pero además estar articulados con su Plan de Desarrollo.

Lo anterior significó el respaldo de los presupuestos participativos en su constitución política (Art. 199) y otros marcos jurídicos como la Ley de Bases de la Descentralización (Art. 20), Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Art. 32), Ley Orgánica de Municipalidades (Art. 53), Ley Marco del Presupuesto Participativo, Reglamento de la Ley Marco del Presupuesto Participativo, e Instructivo del Presupuesto Participativo. Dichos cuerpos normativos lo hacen obligatorio para sus tres niveles de gobierno, generando la ventaja de conferírsele el carácter permanente pero

debate y propuestas sobre la gobernanza, perspectivas sudamericanas, Encuentro de Lima, Perú-febrero 2009, p. 168-170

¹⁵⁷ Banco Mundial, *Evaluación del Presupuesto Participativo y su relación con el presupuesto por resultados*, Documento resumen, Perú 2011, p. 1.

la desventaja de que no es resultado de un consenso entre todos los actores del gobierno.¹⁵⁸

Así, los presupuestos participativos han venido operando de manera ininterrumpida hasta la actualidad. La última experiencia que la página oficial de la municipalidad ha reportado es la de 2017. Es de reconocer que este gobierno mantiene adecuadamente la clasificación de la información respecto de la operatividad del presupuesto participativo, de modo que, atendiendo a la transparencia, la ciudadanía encuentra toda la información inherente al tema concentrada en un solo portal, haciendo más fácil la consulta de temas como: comunicados, criterios para la priorización, fichas técnicas, cronogramas, talleres, proyectos y resultados.¹⁵⁹

En la experiencia del 2016, se encontraron como principales limitaciones:¹⁶⁰

- a) Recursos mínimos que son asignados al proceso, mismo que no guarda relación con la demanda social existente,
- b) Escasa formación de los agentes que participan en la priorización de los proyectos de impacto regional,
- c) Escasa participación de las autoridades públicas en el proceso,
- d) Desconocimiento de la ciudadanía sobre las funciones y competencia de los niveles de gobierno,

¹⁵⁸ Banco Mundial, *Evaluación del Presupuesto Participativo y su relación con el presupuesto por resultados*, Documento resumen, Perú 2011, pp. 2, 6.

¹⁵⁹ Cfr. Municipalidad de lima, presupuesto participativo, disponible en: <http://www.munlima.gob.pe/presupuesto-participativo#presupuesto-participativo-2010-2016>, consultado el 8 de enero del 2018.

¹⁶⁰ Cfr. Informe del proceso participativo 2016, disponible en: Cfr. Municipalidad de lima, presupuesto participativo, disponible en: <http://www.munlima.gob.pe/presupuesto-participativo#presupuesto-participativo-2010-2016>, consultado el 8 de enero del 2018.

e) Invasión de funciones por parte del gobierno en el ámbito municipal.

Lo anterior no impidió su desarrollo en el 2017, ya que a la fecha actual no hay indicios de su discontinuidad.

2.3.4. Chile

En Chile, a diferencia de los países que anteceden, la década que mayor crisis padeció fue la de los 80, en tanto que a partir de los 90 empezó a reflejar paulatinamente un crecimiento económico, periodo de transición de un gobierno autoritario (gobierno de Augusto José Ramón Pinochet Ugarte 1974-1990), a uno democrático, el primero de Patricio Aylwin Azócar (1990-94), y el segundo periodo de Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000).¹⁶¹

A comienzo de los 80 se padecía una inflación anual del 30% y un déficit de la cuenta corriente de la Balanza de Pagos a causa del aumento acelerado del gasto privado; entre 1981 y 1982 hubo un superávit fiscal, aumento de la importación en detrimento de las exportaciones, la quiebra de diversas instituciones financieras, aumento de la tasa de desempleo cercana al 20%; en el periodo de 1981 y 1983 aumentó el nivel de desempleo a una tasa del 20%; para 1985 inicia el periodo de recuperación de la económica de manera significativa; en 1989 el desempleo cayó a 8%, para 1983 y 1988 el PIB creció un 33% en tanto que el empleo un 35%; hubo un crecimiento en las exportaciones.¹⁶²

¹⁶¹ Drake, Paul, Jaksic, Iván (comp.) El modelo Chileno, Democracia y desarrollo social en los noventa, LOM ediciones, Colección Sin Norte, 1999, Pp. 65 -67.

¹⁶² Baytelman, Yael (et.al.), Política económico-social y bienestar: El caso de Chile, Serie económica N° 56, Junio 1999, Centro de economía aplicada, Departamento de ingeniería industrial, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Universidad de Chile, P. 2

En 1990, Chile experimenta el primer gobierno democrático con Patricio Aylwin, asumiendo el poder en un contexto autoritario, alejado de las relaciones internacionales y la situación económica precaria, su objetivo primordial fue: reconciliación nacional, reinserción internacional, democratización política, crecimiento económico y justicia social.¹⁶³

En tal sentido, en la década de los 90 se reflejó una disminución progresiva de la pobreza, al pasar del 45.1% en 1987, 38.6% en 1990, 32.6% en 1992 y 27.5% en 1994 al 23.2% en 1996, resultado de las políticas públicas implementadas durante el gobierno democrático –baja inflación, presupuesto público equilibrado, tasa de cambio competitivo, déficit sostenible en la balanza de pagos-; el gasto social –educación, salud, previsión, vivienda y otros- representó el 40% de la causa que propició la reducción de pobreza –aumentando por habitante un 7.1% por año-, en tanto que el 60% lo originó el crecimiento económico. En tal sentido, la política social contribuyó significativamente a mejorar la distribución de la riqueza, misma que se fue implementando paulatinamente y con responsabilidad fiscal de modo que no existiera inflación.¹⁶⁴

Respecto al sistema tributario, en la década de los 90 se aumentó la tasa del Impuesto al Valor Agregado (en adelante IVA) del 16% al 18%, en tanto que, el Impuesto Sobre la Renta lo fue reduciendo progresivamente.¹⁶⁵

Para el 2000 llega al gobierno Ricardo Lagos, quien da cierta continuidad al gobierno de su antecesor, pero establece nuevas reformas que propiciaran alcanzar una gestión de servicios públicos eficientes, la

¹⁶³ Tello Navarro, Felipe Hernán, La política de reforma y modernización de la gestión pública en Chile. Actores y procesos, UNIVERSUM, N° 26, Vol. 2, Universidad de Talca, 2011, p. 246

¹⁶⁴ Drake, Paul, Op. Cit., pp.46-69

¹⁶⁵ ibidem, p. 58

participación ciudadana y la transparencia en la actividad estatal. Así, a efecto de no tener conflictos con los funcionarios públicos, en el 2001 el gobierno representado por la Dirección de Presupuesto celebró un acuerdo con la Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF), en el que señalaban lo siguiente:¹⁶⁶

La ANEF y el gobierno comparten el valor de la participación ciudadana en la toma de decisiones en los distintos niveles de la administración, sobre la reforma y modernización del Estado, entendiendo que ella se expresa en dos ámbitos: el de los ciudadanos y/o usuarios y el de los funcionarios con sus organizaciones representativas.

Sin embargo, en el 2003 se presentó una crisis política a consecuencia de la corrupción, en la que las autoridades tenían grandes honorarios y por el uso del gasto reservado, por lo que se firmó un acuerdo Político Legislativo para la Modernización del Estado, la Transparencia y la Promoción del crecimiento.¹⁶⁷

No obstante, gracias a la Fundación Friedrich Ebert se dio a conocer el tema de los presupuestos participativos en Chile, a través de actividades de difusión, invitación de especialistas extranjeros y la organización de visitas de delegaciones municipales donde se venían practicando.¹⁶⁸

Como consecuencia, la fundación para la Educación y el Desarrollo Social (FES) creó el Foro Chileno de Presupuesto Participativo, ofreciendo

¹⁶⁶ Tello Navarro, Felipe Hernán, Op. Cit.,p. 253-254

¹⁶⁷ ibidem, pp. 254-255 tello

¹⁶⁸ Pagliai, Cesar (et. Al.), Manual presupuestos participativos en Chile: experiencias y aprendizajes, Friedrich Ebert Stiftung, p. 4

asesoría técnica y conceptual a las comunidades que estuvieran interesadas en aplicar dicho instrumento.¹⁶⁹

En 2003 municipios como Buin, La Pintana, San Joaquín, Negrete, Cerro Navia, Rancagua, Talca, entre otros, comenzaron la experiencia del proceso, adoptándolo a la fecha 32 municipios de un total de 345.¹⁷⁰

Su nacimiento derivó de la decisión política del alcalde, siendo el municipio de Illapel el único que fue producto de la petición de la unión comunal de juntas de vecinos rurales en conjunto con la ONG. Actualmente sólo 13 de ellos han ejercido de manera consecutiva por más de 3 años el proceso, mismo que puede derivar a la inexistencia de cuerpos normativos que lo promuevan, falta de apoyo formal o incentivo financiero legal, existiendo sólo la propaganda y capacitación para la administración municipal que realiza la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo a los municipios interesados en implementarlo o bien que la persistencia son de aquellos cuyos alcaldes adscritos a algún partido de la coalición de centro izquierda “Concertación de Partidos por la Democracia”.¹⁷¹

En Illapel, el 30 de marzo del 2012 se emitió el Decreto exento N° 470, cuyo artículo 5° reconoce como instancia de participación ciudadana a los presupuestos participativos.¹⁷²

¹⁶⁹ Wille, Andreas, Hacia la democracia social...cuatro décadas de la fundación Friedrich Ebert en Chile, Santiago Chile 2007, p. 52

¹⁷⁰ Vid. Foro Chileno de presupuesto participativo, disponible en: <http://www.presupuestoparticipativo.cl/FORO/?p=1002>, consultado el 27 de julio del 2016.

¹⁷¹ Montecinos, Egon, Democracia participativa y presupuesto participativo en Chile: ¿Complemento o subordinación a las instituciones representativas locales?, Revista de Ciencia Política, Volumen 31, N°1, 2011, PP. 66 a 70

¹⁷² Vid. Decreto exento N° 470, Illapel 30 de marzo de 2012, disponible en: http://municipalidadillapel.cl/trans_web/sitio/transparencia/ordenanzas/Ordenanza_municipal_de_participacion_ciudadana_municipalidad_illapel.pdf

2.3.5. Europa

Latinoamérica no fue el único continente que experimentó el uso de los presupuestos participativos, paralelamente se expande a Europa en el 2000, época en la que prevalecía una crisis de los partidos políticos, baja confianza en la política y escasa participación. Para el 2005 alrededor de 53 ciudades europeas ya contaban con este sistema: 10 en Francia, 15 en España, 15 en Alemania, 10 en Italia, 2 en Portugal e Inglaterra y 1 en Bélgica.¹⁷³ A continuación procedo a ejemplificar algunos casos.

Italia tuvo como primera experiencia Grottammare en 1994, extendiéndose a Roma XI, Pieve Emmanuele, Venecia; en Alemania en 1998, se implementó en municipios como Land de derecha del Baden-Wurtemberg, Selva negra y en el 2000 se expandió a Vlotho, Hamm, Emsdetten; en tanto que en Francia en el 2000 en municipios pequeños como Saint-Denis, Bobigny y Morsang sur-orge, extendiéndose en el 2003 en Poitou Charentes. En España también fue implementado por primera vez en el 2000 en Córdoba, Puente Genil, Cabeza de San Juan; para el 2002 en Albacete, en el 2003 en Madrid, de Castilla la Mancha, del País Vasco y para el 2004 en Sevilla, Jerez de la Frontera, Getafe y Petrer.

Sin embargo, con el tiempo algunas experiencias han continuado y en otras prescindido del proceso, las autoridades declaran que van a empezar un presupuesto participativo o bien sólo ha quedado en el discurso siendo alguna de las causas la ausencia del apoyo financiero. Ejemplo de lo anterior es San Juan y Rubí de España debido al cambio de gobierno en el 2003 o Córdoba y Puente Genil con las elecciones del 2007 abandonaron

¹⁷³ Ganuza Fernández, Ernesto (et. al.), Control político y participación en democracia: los presupuestos participativos, Fundación alternativas, pp. 12, 14 y 15, disponible en: <http://digital.csic.es/bitstream/10261/76838/1/Control%20pol%C3%ADtico%20y%20presupuestos%20participativos%20en%20Espa%C3%B1a.pdf>, consultado el 14 de julio de 2016.

el proceso. La metodología aplicada en estas regiones difiere de las que se utilizó en Porto Alegre Brasil que fue el pionero en implementar el proceso; si bien se aplicó el método de la consulta, fueron los políticos quienes finalmente tomaron las decisiones, por lo que ha sido denominado más como *democracia de proximidad* puesto que la toma de decisiones es más cercana a la gente, o bien, un proceso mixto.¹⁷⁴

Así, las principales características que diferencian el proceso implementado en países europeos -como España- del establecido en Porto Alegre, Brasil podemos son los siguientes:¹⁷⁵

a) En la mayoría de las experiencias hay más informalidad y sus reglas son menos claras y precisas

b) No se invierte en las prioridades sociales

c) No es un proceso deliberativo sino consultivo

d) En Brasil se busca una justicia distributiva y eliminación del clientelismo, mientras que en algunos países europeos está centrado en democratizar la participación y mejorar la gestión pública.

No obstante, los desistimientos que han hecho algunas comunidades europeas al proceso no han desincentivado su implementación. Es decir, son los entes municipales los que han confiado en el sistema y decidido aplicarlos a contextos diferentes al de gestión pública, es decir, en el área Académica.

En efecto, la Universidad Complutense de Madrid, en el 2016 presentó su decisión para utilizar dicha herramienta en la institución

¹⁷⁴ Vid. Yves Sintomer, *Los presupuestos participativos en Europa: retos y Desafíos*, publicado en Revista del CLAD Reforma y Democracia, N° 31, febrero 2005, Caracas.

¹⁷⁵ Valverde Viesca, Karla (et. al.), *Presupuesto público sin participación ciudadana. La necesidad de un cambio institucional en México para la consolidación democrática*, Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, Nueva Época, Año LVIII, núm. 218, mayo-agosto de 2013, pp. 112 y 113.

educativa. La finalidad fue que los miembros de la comunidad universitaria propusieran, debatieran y decidieran el destino del presupuesto público de dicho año que ascendió a 200,000 euros. El tema fue la sostenibilidad ambiental –sostenibilidad y gestión sostenible de los recursos-; su primera experiencia comenzó el 18 de febrero y concluyó el 31 de mayo del 2016. Las propuestas fueron las siguientes: mejorar el sistema de calefacción, instalación de LEDS, reforestación, restauración de flora, controladores de presencia para ahorro de luz, fomentar la biodiversidad, puertas de acceso. En este proceso votaron 1769 estudiantes y para el ejercicio 2017 aumentó a 2538, participaciones. Se considera que lo anterior se manifestó por la falta de información derivada de la evaluación del proceso en el primer año, lo que generó mayor movilización de asociaciones estudiantiles para el siguiente proceso.¹⁷⁶

Sólo por ejemplificar su continuidad, el Ayuntamiento de Madrid actualmente continúa con la operación de los presupuestos participativos. En 2017 destinó 100 millones de euros para la ejecución de obras en el 2018, de las cuales, fueron aprobadas 35 relativas a: contenedores de reciclaje, luz inteligente, creación de banco de alimentos para familias sin recursos, implementación de aparcamientos para bicicletas, enchufes para vehículos eléctricos, alquiler de vivienda para refugiados, placas solares para tejados.¹⁷⁷

¹⁷⁶ Universidad Complutense de Madrid, La Universidad Complutense apuesta por los presupuestos participativos en sostenibilidad ambiental, Nota de prensa, disponible en: <https://www.ucm.es/presupuestos-participativos>. Consultado el 17 de julio del 2016.

¹⁷⁷ Cfr. Decide Madrid, disponible en: <https://decide.madrid.es/presupuestos>, consultado el 8 de enero del 2018.

2.3.6. México

Finalmente, algunas municipalidades o delegaciones de México deciden implementar los presupuestos participativos. En unos casos se tuvo que dar primero el reconocimiento normativo, en otros, no fue necesario la inserción en la legislación para que operaran. Así, procedo a describir las experiencias que se dieron en Tlalpan, Distrito Federal (hoy Ciudad de México), Ecatepec de Morelos (Estado de México), Jalisco, San Luis Potosí, Quintana Roo y Nuevo León, por ser pioneros o encontrarse vigente su operatividad.

a) Delegación de Tlalpan

Inició en el 2001 con un programa denominado *hacia un presupuesto participativo*, impulsado por la Dirección General de Enlace Territorial de dicha delegación, a través del cual las autoridades y ciudadanía elaboran de manera conjunta un programa para la priorización y seguimiento de la obra pública y la ampliación de la participación ciudadana en la cosa pública.

Para ello, se llevó a cabo la difusión del proceso a través de trípticos y talleres, así como recorridos para conocer las condiciones de las 5 zonas de dicha delegación y ampliar la visión ciudadana del territorio para tener elementos para priorizar las obras con equidad. Para el 2002, un equipo de monitoreo evaluó las obras necesarias y recabó datos técnicos mínimos para elaborar las propuestas y entregarlas, siendo en ese mismo año que se llevó a cabo la primera consulta y votación.¹⁷⁸

Para noviembre del 2002, el Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. (CIDE) y Fundación Ford, llevaron a cabo una premiación a la segunda edición del premio *gobierno y gestión local*, iniciativa no

¹⁷⁸ Ziccardi, Alcia (coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*, 1ª ed., Ed. UNAM, México 2004, pp. 434-439.

gubernamental que busca contribuir a la institucionalización de las experiencias de buen gobierno municipal, la promoción y desarrollo de mejores prácticas democráticas. En la convocatoria participaron 356 municipios de los cuales fueron elegidos finalistas entre ellos la delegación Tlalpan con su programa hacia un presupuesto participativo 2001, que fue uno de los cinco programas ganadores del premio.¹⁷⁹

Otro antecedente se encuentra en el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del entonces Distrito Federal, a través de las convocatorias anuales emitidas por la Secretaría de Desarrollo Social a partir del 2007, en el que, los habitantes de los barrios eligieron los proyectos más idóneos para el mejoramiento de zonas en estado de marginación.¹⁸⁰ Este proceso no es propiamente un presupuesto participativo debido a que no se debate parte del presupuesto sino que se limita a la elección de obras previamente establecidas por la Secretaría.

Su nacimiento formal, con la denominación de presupuesto participativo, se consolidó con la aprobación a la Ley de Participación Ciudadana en 2010, teniendo lugar la primera consulta en el año 2011 y continuando la gestión de manera consecutiva en la actualidad. Al igual que en Europa, el mecanismo más que deliberativo es de consulta popular, con la diferencia de que existe el interés de la ciudadanía en priorizar los proyectos sobre los que se somete a votación.¹⁸¹

¹⁷⁹ Vid. Evento de premiación, Entregan CIDE y Fundación Ford el premio Gobierno y Gestión Local 2002, disponible en: http://www.premiomunicipal.org.mx/p2009/pa_eventop.php?Anio=2002, consultado el 28 de julio del 2016.

¹⁸⁰ Ayala Sánchez, Alfonso (coord.), *Nuevas avenidas de la democracia contemporánea*, 1ª ed., UNAM México 2014, p. 86.

¹⁸¹ Valverde Viesca, Karla (et. al.), *Presupuesto público sin participación ciudadana. La necesidad de un cambio institucional en México para la consolidación democrática*, Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, Nueva Época, Año LVIII, núm. 218, mayo-agosto de 2013, p. 115.

Actualmente continúa ejerciéndose el presupuesto participativo, de la que, en los últimos años se han sometido a: la elección aproximadamente 36 obras públicas para el ejercicio fiscal 2016, 181 para el presupuesto del 2017 y 169 en el 2018. La mayoría de las obras seleccionadas están dirigidas a pavimentación, prevención de delito, rehabilitación de espacios públicos, agua.¹⁸²

b) Ecatepec de Morelos

En el Estado de México, se encuentra el municipio de Ecatepec de Morelos, que se dedicaba en la primera mitad del siglo XX a las actividades agrícolas y ganaderas, posteriormente a la industrialización y urbanización –inicios de los años cincuenta-, para el 2005, el 72% de su población eran empleados y obreros y el 78% de la población económicamente activa tenía ingresos menores a 3 veces el salario mínimo. Presenta un crecimiento de la población desbordado por la inmigración (Hidalgo, Puebla, Guerrero, Oaxaca y el Distrito federal –hoy Ciudad de México-), generando escasez de ingresos, rezago en servicios públicos, inseguridad, falta de acceso a los mínimos de bienestar básico –salud, educación, vivienda-, problemas en el medio ambiente, exclusión y altos índices de pobreza, estimándose que el 75% de los asentamientos irregulares se encontraba en estas condiciones.¹⁸³

No contaba con políticas de planificación del desarrollo municipal, por lo que, la administración pública no daba continuidad a las acciones y programas de gobierno, comenzando desde cero en cada cambio de gestión. Su política era la atención de problemas urgentes y focalizados,

¹⁸² Cfr. Presupuestos participativos, disponible en: <http://www.tlalpan.gob.mx/docs/presupuesto.php>

¹⁸³ COPEVI, Presupuesto Ecatepec de Morelos, Estado de México participativo, ¡Ahora, también el presupuesto es de todos!, Octubre 2008, P.12

postergando grandes obras de infraestructura tendientes a contrarrestar los problemas de deficiencia en el abasto de agua, incremento de tráfico vial, inseguridad pública, combatir el rezago exigía recursos económicos no disponibles, los beneficios se centraron a grupos minoritarios de élites, excluyendo al resto de la población, con ello, se inhibió su participación en la toma de decisiones, convirtiéndose la vida democrática en una transacción de apoyo por voto, alejándose cada vez más el gobierno de la sociedad.¹⁸⁴

El efecto real fue que se conglomerara grupos sociales, gremiales, políticos, deportivos, reflejando una alta participación en los procesos electorales y de intervención en los asuntos públicos, principalmente las que se relaciones con sus espacios cercanos de vida y convivencia.¹⁸⁵

Fue durante el periodo de gestión del entonces presidente municipal José Luis Gutiérrez Cureño (2009-2012) denominado “Primer gobierno con desarrollo innovador democrático”, que comienza a gestarse la inclusión de la ciudadanía en la gestión pública, principalmente con los presupuestos participativos.

A finales de julio de 2007, el entonces presidente municipal José Luis Gutiérrez Cureño, realizó una iniciativa para promover y fortalecer la participación y democracia, implementando un programa denominado presupuesto participativo ¡Ahora, también el presupuesto es de todos! Se propuso devolver a cada comunidad –en obras y acciones públicas- lo que habían aportado en pagos de impuesto predial del 17 de agosto de 2006 al 16 de agosto de 2007.

El proceso fue organizado por el grupo de trabajo interinstitucional formado por áreas del gobierno municipal -fortalecimiento ciudadano, obras, Secretaría Técnica, Tesorería, Contraloría y gobierno, así como el

¹⁸⁴ ibidem, p. 13

¹⁸⁵ idem

organismo asesor Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento A.C. (Copevi)-. Se llevaron a cabo sesiones en las que se definieron las demandas de la comunidad, el marco normativo, tiempo de ejecución, montos de recaudación, presupuesto disponible, estructura operativa y su convocatoria.¹⁸⁶

Fue necesario definir el techo financiero, por lo que se contó con información respecto a la recaudación de impuestos proporcionada por la Tesorería Municipal. Conjuntamente se elaboró y aprobó un manual operativo denominado *Manual del Proceso del Presupuesto Participativo 2008*, se emitió la convocatoria del proceso de presupuesto participativo y su calendario, lo que significó la consolidación de su operatividad.

Otro aspecto fundamental fue el análisis de proyectos, validación de prioridades, asambleas con las comunidades, así como la sensibilización y dialogo con los regidores quienes accedieron a aprobar la incorporación de las prioridades previamente definidas al presupuesto anual 2008.

c) Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco

Una vez que se materializó el presupuesto participativo en algunas delegaciones del Distrito Federal (hoy Ciudad de México) y en el Estado de México, se expandió a los estados de Jalisco, San Luis Potosí, Quintana Roo, Nuevo León, Michoacán y Sonora.

En Jalisco, fue el descontento lo que propició la implementación de los presupuestos participativos. El proceso electoral de 2015 estuvo caracterizado por la desilusión hacia el Partido Revolucionario Institucional (PRI) que gobernaba en ese entonces, a consecuencia de la percepción de inseguridad, escándalos y la incapacidad para dar respuesta a los problemas sociales, alcanzando sólo el 29.10% de aceptación. Por tal motivo, este proceso fue determinante debido a que permitió las

¹⁸⁶ Ibidem, PP. 7 a 17.

candidaturas independientes y la participación de nuevos partidos políticos, entre ellos, la del ingeniero Enrique Alfaro Ramírez, postulado por los Partidos Movimiento Ciudadano y Morena.¹⁸⁷

Su campaña giró en cuatro ejes: la visión de la democracia, el uso de las emociones, la comunicación como principal eje de interacción entre candidato y ciudadano, la transparencia y rendición de cuentas.¹⁸⁸

Dicho candidato destacó por la construcción de una imagen de gobernador honesto, eficaz y cercano a la gente. En el 2009, llegó a la alcaldía de Tlajomulco de Zúñiga, como candidato de la coalición PRD-PT –primer gobierno de izquierda-. Dentro de su campaña prometió someterse a una consulta pública de evaluación, a efecto de que la ciudadanía determinara su continuación o revocación. Dicho ejercicio se celebró en el 2011, en el que participaron aproximadamente 18 mil personas de un padrón electoral de 143 mil; el resultado fue la aprobación de su gobierno por el 95% de los votantes.¹⁸⁹

En el 2010, Tlajomulco de Zúñiga, destacó por tener mayor desarrollo urbano, contando en dicho periodo con 105,954 viviendas y 200,000 para finales de enero del 2013, de las cuales 189,491 pertenecían al sector urbano en tanto que 10,509 al rústico. Por cuanto a la recaudación, hubo un incremento progresivo: en 2006 se obtuvo \$ 54,283, 969, en 2007

¹⁸⁷ Ramírez Ruiz, Esmeralda Nayeli, Proceso Electoral 2015 elecciones en Jalisco: del descontento a la esperanza en nuevos actores, año 7, número 13, julio-diciembre 2015, P. 2

¹⁸⁸ *ibidem*, p. 10

¹⁸⁹ Coppel, Eugenia, Enrique Alfaro y el giro de Jalisco hacia la izquierda, *milenio*, 7 de junio de 2015, disponible en: http://www.milenio.com/estados/Alfaro-elecciones_2015_guadalajara_0_532147398.html, consultado el 19 de diciembre del 2017.

\$139,833, en 2008 \$166,333, en 2009 \$185,369, en 2010 \$202,708, en 2011 \$218,244, en 2012 \$236,593.¹⁹⁰

Lo anterior no sólo obedece al crecimiento de la población, además, a la administración municipal del ingeniero Enrique Alfaro Ramírez, quien aumentó la base impositiva, inició procedimientos administrativos de ejecución, fomentó una cultura de cumplimiento, modernizó el sistema de catastro, instrumentó estrategias de participación ciudadana –presupuesto participativo- cuya incidencia fue positiva para la recaudación.¹⁹¹

En su primer año de gestión, su trabajo se centró en:¹⁹²

- a) Reestructurar la administración y sus finanzas;
- b) Establecer un plan de austeridad y ahorro;
- c) Programa de obras públicas;
- d) Planeación del Desarrollo Urbano; y
- e) El Programa de Ordenamiento Ecológico Local.
- f) Se instalaron 39 nuevas asociaciones de vecinos y 43 comités comunitarios.

Fue precisamente en el 2011 cuando se implementaron en la zona metropolitana de Guadalajara mecanismos novedosos en el ejercicio del poder como el presupuesto participativo, ganándose con ello la aceptación de la ciudadanía y convenciéndola de ser un político que fomenta la participación ciudadana cuyo principios consistieron en el reconocimiento de la participación ciudadana como un derecho ciudadano, el fomento del consejo de participación ciudadana, la implementación de consultas

¹⁹⁰ Partida Morales, Juan (et. al.), La modernización catastral y el sistema integral de información territorial en el municipio de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco, Disponible en: <https://tlajomulco.gob.mx/sites/default/files/programas/articulomodernizacioncatastral.pdf>, consultado el 19 de diciembre del 2017.

¹⁹¹ idem

¹⁹² Valdez Zepeda, Andrés, (Coors). Nueva agenda pública para Jalisco, Prometeo editores, Universidad de Guadalajara, 2012 p. 282

ciudadanas, el establecimiento del presupuesto participativo y la realización de ejercicios de ratificación de mandato.¹⁹³

La primera experiencia que se tuvo fue dirigida a un sector específico, es decir, a los propietarios de bienes raíces que pagaron su impuesto predial durante los primeros dos meses del 2011, otorgándoles el derecho de elegir uno de los 28 proyectos de obra públicas y construcción de espacios públicos enlistados. Cabe destacar que dicha experiencia logró desarrollarse sin contar con un reglamento que regulara su organización y funcionamiento.¹⁹⁴

Sin embargo, hubo poca participación de la ciudadanía, a decir del alcalde, se debe a la falta de fomento de cultura a la participación en este tipo de mecanismo, la falta de conocimiento de cómo debe participarse, los espacios que se tienen para tal efecto o qué se espera de ello, así como la desconfianza y la mala gestión de los recursos públicos.¹⁹⁵

Actualmente siguen vigentes los presupuestos participativos en Tlajomulco. En el 2016, se sometieron a consulta 10 obras para ser ejercidas en el 2017 –pavimentación, colocación de protección metálica en canales a cielo abierto, construcción de una plaza, mercado, concreto hidráulico, vialidad y rehabilitación de plaza- con una inversión estimada de 35 millones de pesos.¹⁹⁶

¹⁹³ Ramírez Ruiz, Esmeralda Nayeli, Proceso Electoral 2015 elecciones en Jalisco: del descontento a la esperanza en nuevos actores, pp. 1, 5, disponible en: http://www.contextualizacioneslatinoamericanas.com.mx/pdf/ProcesoElectoral2015.EleccionesenJaliscodeldescontentoalaesperanzaennuevosactores._13.pdf , consultado el 28 de julio del 2016.

¹⁹⁴ Valdez Zepeda, Andrés, Op. Cit., p. 282

¹⁹⁵ ibidem PP. 282-283

¹⁹⁶ Cfr. Presentan presupuesto participativo Tlajomulco 2016, <https://www.tlajomulco.gob.mx/prensa/presentan-presupuesto-participativo-tlajomulco-2016>

d) Santa Catarina, Nuevo León

En Santa Catarina, Nuevo León encontramos el primer antecedente, en la gestión de la administración municipal 1997-2000, dirigida por el ingeniero Alejandro Páez Aragón.¹⁹⁷

El municipio de Santa Catarina experimentaba un aumento de la población por la emigración de los Estados que no tenían un desarrollo económico, lo que ocasionó tensión para proveer los servicios públicos de sus habitantes. La afectación de la ciudadanía que carecía de infraestructura básica –camino, pavimentación, iluminación y agua- en su municipio, así como el deterioro de la infraestructura escolar lo que generó la formulación de quejas hacia el entonces alcalde Páez Aragón.¹⁹⁸

Tomando en consideración el aumento de la demanda de bienes y servicios, así como la precariedad de los recursos presupuestarios, el alcalde consideró dos alternativas para hacer frente a la problemática: a) Reducir los servicios públicos, b) obtener recursos adicionales. Ante dicha problemática, decidió adoptar el presupuesto participativo bajo el programa “decidamos juntos” o “juntos decidimos”.¹⁹⁹

Fue el 20 de enero del 2000, cuando las organizaciones vecinales convocaron a sus primeras reuniones, se sometieron a sesiones de capacitación, convocaron a asambleas a efecto de elegir a los representantes que formarían un consejo municipal integrado por 9 funcionarios de la administración pública, 15 ciudadanos y 3 representantes de los sectores antes indicados. Para el 10 de febrero del mismo año, se solicitaron las propuestas de proyectos de obras públicas, se analizó su viabilidad y la priorización, clasificándolos según la urgencia,

¹⁹⁸ Traducción propia, *international Review of social Sciences and Humanities*, Vol. 2, N° 1, 2011, p. 96

¹⁹⁹ , traducción propia, *international Review of social Sciences and Humanities*, Vol. 2, N° 1, 2011, p. 96

posteriormente se presentó al consejo municipal para su aprobación. Realizado esto, las asociaciones vecinales firmaron un convenio con el municipio para asumir la responsabilidad en cuanto a la gestión y ejecución de las obras públicas.²⁰⁰

El recurso destinado al programa fue distribuido conforme a dos criterios: el 50% se asignó al porcentaje de la población y el otro 50% al grado de marginación. Así, su implementación se realizó con el compromiso de darle continuidad en las próximas administraciones, sin embargo, al cambiarse ésta, se rompió el compromiso y se dejó en desuso.²⁰¹

Por lo que respecta a Nuevo León, es la entidad federativa que recientemente aprobó adoptar el sistema, gracias a la iniciativa de Reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León propuesta por la Diputada Rebeca Clouthier Carrillo y el C. Luis Alberto Susarrey, con la que en sesión de 14 de abril del 2014 el H. Congreso de dicha entidad federativa, aprobó reformar, entre otros, el artículo 36 Constitucional adicionando la fracción VI, para quedar como sigue:²⁰²

²⁰⁰ traducción propia, *International Review of Social Sciences and Humanities*, Vol. 2, N° 1, 2011, p. 96

²⁰¹ MGP. Rodríguez Larragoity, Ricardo A. (et. al.), Presupuestos participativos como herramienta de consolidación democrática, ponencia emitida en el X Congreso Nacional y 3er. Congreso Internacional del COLPARMEX, Concretando el capital intelectual, 7 y 8 de octubre del 2013, pp. 9-10
<http://eprints.uanl.mx/6162/1/18.%20Presupuestos%20participativo.pdf>

²⁰² Vid. Expediente 8677/LXXIII Sesión 14 de abril de 2014, H. Congreso del Estado de Nuevo León, P. 46, disponible en: http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/iniciativas/pdf/pan/LXXIII-2014-EXP8677.pdf (consultado el 21 de Julio de 2016).

Artículo 36.- Los derechos de los ciudadanos mexicanos residentes en el Estado son:

1.-...al V....

VI.- Intervenir en los asuntos de interés colectivo a través de programas de presupuesto participativo, en los términos que dispongan las leyes y reglamentos aplicables.

El 13 de mayo de 2016, por Decreto número 107, se publicó la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Nuevo León, la cual en su capítulo quinto regula el proceso del presupuesto participativo, en tanto que, en su transitorio primero, se precisó que entraría en vigor a los 180 días de su publicación.

En efecto, el 17 de marzo del 2017, el Consejo de las Organizaciones de la Sociedad Civil de San Pedro Garza García, Nuevo León, aprobó la convocatoria para los presupuestos participativos que serían financiados con recursos de dicho ejercicio fiscal, cuyo monto de aportación por parte del Municipio fue de \$150,000.00 por proyecto. Los ejes temáticos fueron: capacitación, adquisición de muebles para las organizaciones en beneficio de la población, espacios educativos, culturales, recreativos, esparcimiento y asistencia social.²⁰³

e) San Luis Potosí

En San Luis Potosí, la implementación de los presupuestos participativos se encuentra en pleno apogeo. A mediados de junio de 2016 el Diputado Gerardo Serrano Gaviño junto con el C. José Mario de la Garza

²⁰³ Cfr. Convocatoria aprobada por los integrantes del Consejo de las organizaciones de la Sociedad Civil, el 17 de marzo del 2017, disponible en:
<https://www.sanpedro.gob.mx/ConvocatoriasPublicas/Participacion2017.pdf>, consultado el 10 de enero del 2018.

Marroquín presentaron una iniciativa de reforma al artículo 38 de la Constitución Política del Estado y la expedición de una nueva Ley de Consulta y Participación Ciudadana de dicha entidad federativa con dos puntos importantes a tratar, el primero, introducir el tema de revocación de mandato y el segundo, la incorporación del presupuesto participativo.²⁰⁴

f) Quintana Roo

Lo mismo acontece en Quintana Roo, el Diputado Luis Fernando Roldán Carrillo, en su carácter de Presidente de la Comisión de Desarrollo Urbano y Asuntos Metropolitanos de la XIV Legislatura, presentó la iniciativa de Decreto por la que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado, Ley Orgánica del Instituto Electoral, Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral, Ley Orgánica del Poder Legislativo, Ley Orgánica de la Administración Pública, todas del Estado de Quintana Roo, por la que se expidió la Ley de Participación Ciudadana del Estado, que reconocer la figura de presupuesto participativo.

g) Michoacán

En Michoacán, es la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo la que reconoce y regula en sus artículos 5, fracción VI y 63 al 67 los presupuestos participativos.²⁰⁵

Precisamente el capítulo quinto centra su regulación en definirlo y los mecanismos que deberán emplearse para tal efecto, atribuyéndose el

²⁰⁴ Vid. Iniciativa de nueva Ley de consulta y Participación Ciudadana, disponible en: <http://congresosanluis.gob.mx/content/iniciativa-de-nueva-ley-de-consulta-y-participaci%C3%B3n-ciudadana>, consultado el 24 de julio de 2016.

²⁰⁵ Vid. Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo, actualizada la última reforma el 27 de abril del 2016.

deber al Ayuntamiento de vigilar que el presupuesto participativo se destine proporcionalmente a los rubros de agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización, electrificación en las comunidades rurales y menos desfavorecidos, infraestructura básica de salud y educación. Así como disponer y capacitar al personal a efecto de que se lleve a cabo la convocatoria, asamblea y/o consulta ciudadana, sin embargo, a la fecha no se ha logrado consolidar la experiencia.

Como se ha visto, las experiencias de presupuestos participativos emanaron de la situación de desigualdad social y pobreza, lo que repercutió en el eje político. Ante la incapacidad de los gobiernos para hacer frente a los problemas sociales, se tuvo la voluntad de adaptar los presupuestos participativos para legitimar sus decisiones y obtener la empatía de la ciudadanía, o bien, porque era su voluntad incluirla en los asuntos públicos como una política más incluyente a efecto de tener mayor aceptación.

2.4.Principales declaraciones internacionales y documentos que registran a los presupuestos participativos

Son diversas las leyes secundarias que permiten la participación ciudadana en la gestión pública, sin embargo, debido a la extensión de éstas me limitaré a mencionar únicamente las que tienen mayor injerencia en su reconocimiento expreso.

De explorado derecho a nivel constitucional e internacional se encuentra reconocido el derecho de asociación y participación como un derecho político, en consecuencia, la emisión de cuerpos normativos secundarios que regulen los instrumentos necesarios para su correcta implementación y aplicación. Son estos cuerpos jurídicos los que dan apertura a nuevas formas de administrar la cosa pública.

Derivado de la reforma constitucional de 10 de junio de 2011, concretamente al artículo 1º, se ratificó el reconocimiento de los derechos humanos acogidos en los Tratados Internacionales de los que México

forma parte, aunque ya estaba consagrada su observancia obligatoria en el artículo 133 del citado ordenamiento constitucional, difícilmente era cumplido.

Lo trascendental de la reforma constitucional en materia de derechos humanos fue que generó las condiciones jurídicas para imponer la obligación del Estado de salvaguardar y respetar las prerrogativas consagradas tanto en la Constitución como en los Tratados Internacionales. Además, reconoció el principio *pro homine* como eje central para la interpretación y aplicación de la ley en aras del mayor beneficio y protección de los individuos, concretando el control convencional de las normas y un bloque de constitucionalidad.

Con la misma finalidad es menester acudir las fuentes internacionales para determinar las bases legales de la participación ciudadana en la gestión pública. Sólo por mencionar algunos de los instrumentos internacionales en los que México es parte y en tal sentido ha ratificado, encontramos: La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículos 20 y 32), Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 21) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 25), a través de las que se reconoce el derecho de las personas a participar directamente o por medio de sus representantes – entre otros aspectos-, en el gobierno de su país.

La incorporación de este derecho tiene como objetivo principal la protección de grupos en condición de vulnerabilidad.²⁰⁶ Es evidente entonces que los tratados internacionales no establecen un mecanismo especial o expreso que garantice la participación ciudadana en la gestión pública, no obstante, el artículo 23 de la Convención Americana de

²⁰⁶ Ulisse Cerami , Andrea Davide, *El derecho a participar directamente en la toma de decisiones sobre asuntos públicos como mecanismo para la protección ambiental*, 1ª ed., Comisión Nacional de Derechos Humanos, México 2013,p. 13.

Derechos Humanos reglamenta el ejercicio de participar en la dirección de los asuntos públicos directamente o por medio de los representantes libremente elegidos.²⁰⁷

En tal sentido, se ha intentado ejemplificar algunos mecanismos de participación directa. Sólo por mencionar, el Comité de los Derechos Humanos de Naciones Unidas, en su Observación General No. 25 al analizar el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que habla sobre el derecho a participar directamente o por medio de los representantes en la dirección de los asuntos públicos, determinó algunas formas, tales como:²⁰⁸

a) Ejercer las facultades como miembro de algún órgano legislativo o ejecutivo;

b) Elegir o modificar la constitución o decidir cuestiones de interés público a través del referéndum o procesos electorales;

c) Asistir a asambleas populares para concertar decisiones respecto de asuntos locales o temas de una comunidad específica.

Acorde con lo anterior, independientemente de que no se define cuáles son los alcances de esta participación, debiera entenderse que va más allá de los aspectos electorales y derecho al acceso de las funciones públicas, extendiéndose a otro tipo de sistema que se adapte al número de intervinientes y temas ajenos al voto o cargos públicos como las asambleas en las que se adopten decisiones sobre cualquier tema de interés.

²⁰⁷ Vid. Art. 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos suscrita en la conferencia especializada interamericana sobre derechos humanos, disponible en: https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm, consultada el 27 de junio del 2016.

²⁰⁸ Observación General No. 25, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, artículo 25. La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto, 57o. Periodo de Sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 194 (1996), párr. 6.

A nivel nacional, el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expresamente establece:²⁰⁹

La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Es decir, la participación ciudadana en México tiene su origen en el precepto legal antes transcrito al establecer las bases para la integración del poder público, siendo la voluntad popular la única manera de legitimarlo y la participación la forma de realizarlo, por tanto, el artículo citado es pionero de la democracia.

Adicionalmente, el artículo 40 de la propia Constitución prevé:

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal...

De lo que se desprende que se instituye como forma de organización social la participación de la ciudadanía, como titular del poder público, por lo tanto, sus decisiones colectivas deben ser adoptadas por medio de mecanismos directos o indirectos.

Al respecto el 09 de agosto de 2012, se llevó a cabo una reforma política cuyo objetivo fue reforzar la democracia participativa, al pasar de una democracia indirecta a una directa, resultado del aumento de interés de la ciudadanía para involucrarse en los asuntos públicos, adicionándose

²⁰⁹ Vid. Artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada la última reforma en el Diario Oficial de la Federación el 27 de enero de 2016.

en lo que nos interesa la fracción XXIX-Q del artículo 73 Constitucional para quedar como sigue:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

(...)

XXIX-Q. Para legislar sobre iniciativa ciudadana y consultas populares.

Así como la fracción VIII del artículo 35 Constitucional que establece lo siguiente:

Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

(...)

VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, las que se sujetarán a lo siguiente:

(...)

3º. No podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente. La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá, previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta;(...)

Cabe aclarar que la consulta popular ya contaba con un sustento en el artículo 26 Constitucional, pero se limitaba al Plan Nacional de Desarrollo y a la Ley de Planeación como marco jurídico. Ante ello, la reforma amplió el tema de participación ciudadana a cualquier otra materia de interés general con las excepciones que precisa el precepto legal en cita.

Como consecuencia de lo anterior, el 17 de enero de 2014, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Consulta Popular reglamentaria de la fracción VIII del artículo 35 constitucional, mismo que entraría en vigor el 15 de marzo de la misma anualidad, cuyos numerales 5 y 11 confirman como objeto de consulta popular los temas de trascendencia nacional a excepción de las restricciones previstas constitucionalmente.²¹⁰

Finalmente encontramos la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, cuyo artículo 6 interesa por lo siguiente:²¹¹

Artículo 6: Para los efectos de esta Ley, las organizaciones de la sociedad civil tienen los siguientes derechos:

(...)

II. Participar, conforme a la Ley de Planeación y demás disposiciones jurídicas aplicables, como instancias de participación y consulta;

III. Integrarse a los órganos de participación y consulta instaurados por la Administración Pública Federal, en las áreas vinculadas con las actividades a que se refiere el artículo 5 de esta ley, y que establezcan o deban operar las dependencias o entidades;

IV. Participar en los mecanismos de contraloría social que establezcan u operen dependencia y entidades, de conformidad con la normatividad jurídica y administrativa aplicable;

²¹⁰ Vid. Ley Federal de consulta popular publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de enero de 2014, disponible en: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/tcfed/134.htm?s> , consultado el 22 de julio del 2016.

²¹¹ Vid. Art. 6 de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, publicada última reforma en el Diario Oficial de la Federación el 05 de agosto de 2011.

(...)

XI. Participar, en los términos que establezcan las disposiciones jurídicas aplicables, en la planeación, ejecución y seguimiento de las políticas, programas, proyectos y procesos que realicen las dependencias y entidades, en relación con las actividades a que se refiere el artículo 5 de esta ley (...)

Del artículo citado se desprende que es facultad de las asociaciones civiles intervenir en temas de apoyos de alimento; en la promoción de la participación ciudadana en temas de interés público como la asistencia social, alimentación popular, jurídica, desarrollo comunitario en el entorno urbano y rural, deporte, atención de la salud, mejoramiento de la economía popular y seguridad ciudadana, entre otros.

Con el pasar del tiempo se ha consolidado la emisión de cuerpos normativos que delegan a la ciudadanía la posibilidad de intervenir en la gestión pública, de modo que, aunque los tratados internacionales y la Constitución no especifican expresamente como derecho humano del individuo participar en la gestión pública, en atención a la interpretación más favorable, deben tomarse en consideración las leyes secundarias, donde sí se reconoce tal prerrogativa, por lo tanto, debe entenderse que ese derecho es amplio a cualquier materia, como el tema que nos ocupa.

2.5. Elementos Estructurales de los presupuestos participativos

2.5.1. Características universales:

Cada demarcación territorial tiene características particulares que hacen similares o discrepantes sus formas de gobierno y administración, debido a las circunstancias geográficas, educación e industria, entre otros.

En tal sentido, los presupuestos participativos no se exceptúan a la dicotomía en cuanto a su operatividad, ya que una particularidad que lo conforma es su adaptabilidad a su contexto psicosocial, de ahí que cada

entidad que lo adopta implementa sus propias reglas para su correcto funcionamiento, mismo que se perfecciona conforme se obtienen experiencias y se detectan los aciertos y desaciertos.

Sin embargo, existen características generales que toda experiencia observa, consistentes en:²¹²

a) Instrumento de aprobación final del presupuesto: La comunidad local se encarga de votar una partida presupuestal que previamente ha sido sujeta a un proceso de discusión y aprobación por parte de los gobiernos locales competentes, esto es, sólo se discute y decide cómo debe ser destinado, lo que garantiza que no exista ninguna transgresión a cuerpos normativos que deleguen la competencia exclusiva de su aprobación y discusión a los órganos que detentan el poder.

b) Participación directa: En la mayoría de los casos es incluyente con todos los ciudadanos sin condicionarlos a estar en una asociación, partido o religión, aún menos, limitarlos a intervenir cuando las autoridades así se los permitan ya que son éstos quienes controlan las asambleas. En otros casos, esta intervención se da a través de líderes, quienes representan a la colectividad frente a las autoridades y a quienes se les llama representantes comunitarios.

c) Órgano de control: Se conforman consejos que se encargan de la organización y operatividad del proceso, elaboración del marco normativo que lo regula, que comprende criterios de plazos, etapas, número de sesiones, ejes temáticos, asignación de la partida presupuestaria. Los miembros son los propios ciudadanos.

d) Circunscripción territorial: En atención a los temas debatidos y su impacto a una población determinada, los espacios se ciñen a una comunidad próxima denominada barrio, distrito o región -en México

²¹² ONU-Habitat (et. al.), *Presupuestos participativos: Marco conceptual y análisis de su contribución a la gobernanza urbana y a los objetivos de Desarrollo del Milenio*, Yves Cabannes, Urbanista, pp. 5-13.

llamados delegaciones o colonias-, en otras, se amplían a las ciudades o municipios.

Por otra parte, puede incluirse únicamente a las zonas que se encuentran formalmente regularizadas, o bien, englobar también a los asentamientos irregulares.

e) Presupuestos públicos dialógicos: Los miembros de la circunscripción territorial debaten cómo habrá de ejecutarse una partida presupuestal conforme a proyectos o programas que tengan el carácter de prioritario de acuerdo con decisiones adoptadas a través del consenso de la comunidad.

f) Partida presupuestal específica: Se parte de un monto previamente aprobado de presupuesto público que va a ser destinado a deliberación a través de los presupuestos participativos. El monto de dinero que se somete a este proceso para ser destinado al bien o servicio puede comprender desde el 1% (o menos), hasta el 100%. En algunas experiencias, se toma parte de dichos recursos para la operatividad del sistema, o bien, se otorgan recursos externos para tal fin.

g) Transparencia presupuestaria: La omisión de dar publicidad al proceso de presupuesto participativo o su inaccesibilidad conlleva a la desconfianza y pérdida del interés para participar en los subsecuentes años. En algunos casos se ha optado por hacerlos públicos a través de sus gacetas oficiales o hacer la entrega de los resultados al representante, sin embargo, esto puede ser excluyente para los grupos más vulnerables, por lo que se perfila a la divulgación de información por medio de reuniones públicas –rendición de cuentas-, folletos o medios de comunicación masiva.

h) Instrumento de planificación: Generalmente la ejecución del gasto público está programada para ser ejercido a corto plazo, que puede abarcar desde un año hasta dos, rara vez se prolonga por más tiempo, sin embargo, el objeto es la respuesta a demandas inmediatas y necesarias, por lo que, no es requisito indispensable que se ajuste a un plan de desarrollo local por

no ser interdependiente, de ahí que, algunas experiencias operan sin estar sujeto a dichos planes y otras pueden estar conexas.

i) Sistema fiscalizador del presupuesto: Aprobado el destino de la partida presupuestal se procede a su ejecución en las obras y servicios que fueron elegidas como prioritarias. Algunas experiencias acuden a la conformación de una comisión encargada del control de las licitaciones públicas o la transparencia de todo el proceso de desarrollo de la obra o servicio a realizar.

j) Dimensión institucionalizada: Su operatividad no depende de la existencia de un sistema jurídico formalizado, algunos tienen su soporte en la voluntad de las autoridades administrativas locales y la gestión social, otros aportes vienen por mandato jurídico, susceptibles de que las reglas de operación sufran ajustes anuales.

Las características apuntadas con anterioridad han derivado de las experiencias que lograron consolidar su operación, en las que, es notorio que existe un mínimo de intervención de las autoridades municipales, trasladando a la ciudadanía la responsabilidad de poner en práctica la figura participativa, en tanto que, las autoridades deben contribuir a su materialización a través de la ejecución y destino del gasto público.

2.6. Aportación de los presupuestos participativos

2.6.1. Los presupuestos participativos como mecanismo de fortalecimiento recaudatorio a nivel municipal

Es notorio que parte de las transferencias federales tienen como fin primordial incentivar la recaudación tributaria de los municipios, sin embargo, esto ha sido insuficiente para lograr ese objetivo, por lo que persiste la dependencia económica que se tiene hacia la federación.

Derivado de esa insuficiencia presupuestaria, no se ha logrado el pleno desarrollo humano de cada habitante, de ahí el interés a nivel

nacional e internacional de buscar mejores prácticas de gestión pública que permitan la consecución de los fines que persigue el gasto público, es ahí donde cobra relevancia el presupuesto participativo.

Si bien, se ha referido que no existe una acepción de presupuesto participativo empleada de manera universal debido a que este depende del contexto social de cada país en que es aplicado, incluso, la denominación varía pudiendo designársele como presupuesto municipal participativo, no obstante, los presupuestos de egresos son sujetos a un mecanismo de deliberación y decisión del gasto público a través de la asignación de una cantidad específica de dinero, con lo que se permite garantizar un mínimo presupuestal -con proyección a su incremento progresivo- para que sea la ciudadanía la que decida sobre su distribución en atención a las necesidades prioritarias y su viabilidad.

La pregunta es: ¿De qué manera los presupuestos participativos pueden incentivar la recaudación municipal? Debido a que este tipo de experiencias se dan en el ámbito municipal, principalmente por la flexibilidad que se tiene para entablar el diálogo y la modificación de las reglas de operación de acuerdo con su contexto socioeconómico, es importante destacar que parte de sus beneficios son el incentivar la recaudación de la entidad que lo implementa.

Dentro de las principales causas que motivan la evasión fiscal encontramos:²¹³

a) La ausencia de conciencia de los ciudadanos para contribuir al gasto público como mecanismo de satisfacción de las necesidades básicas, generada por la carencia de educación en el tema, solidaridad, la evolución económica –la crisis conlleva a buscar pagar menos

²¹³ Aquino, Miguel Ángel, La evasión fiscal: Origen y medidas de acción para combatirla, Instituto de Estudios Fiscales, Doc. 13/08, pp. 9-11

contribuciones- o falta de claridad del destino del gasto público –afecta directamente el cumplimiento voluntario-;

b) Sistema tributario poco transparente por no definirse la función que tienen el impuesto y la administración tributaria –exenciones, subsidios, condonaciones-;

c) Administración tributaria poco flexible; y,

d) Bajo riesgo de ser detectado.

Las causas generadoras de la evasión fiscal como un factor que crea una baja recaudación tributaria se presentan en los tres niveles de gobierno, sin embargo, como se mencionó con antelación, la crisis económica ocasionada especialmente por la distribución inequitativa de la riqueza incentiva a los contribuyentes a buscar mecanismos de elusión o evasión fiscal, por ello, imponer mayor base gravable no garantiza mayor recaudación tributaria si esto no se acompaña de mayores ingresos per cápita.

En este mismo sentido ante una mínima transparencia, corrupción o desvío del gasto público frente a las carencias en los bienes y servicios; se propicia que los ciudadanos no paguen voluntariamente sus contribuciones porque no ven retribuidos sus beneficios.

En tal sentido, de un estudio efectuado entre 1997 y 2003 en municipios de Porto Alegre, Brasil, que practicaba presupuesto participativo se reflejó mayor incidencia recaudatoria en aquellas localidades que lo aplicaban respecto de las que no lo hacían, reconociendo su impacto sobre la autonomía financiera e ingresos municipales por reflejarse el aumento de la recaudación fiscal y la reducción de la mora en el pago de las contribuciones.²¹⁴

²¹⁴Urbanista, Yves Cabannes, *Presupuestos participativos: Marco conceptual y análisis de su contribución a la gobernanza urbana y a los objetivos de Desarrollo del Milenio*, Campaña mundial sobre gobernanza urbana, ONU Habitat p. 18.

Experiencias próximas en México las encontramos en el municipio de Zapopan, Jalisco, que en el mes de febrero de 2016 tuvo su primera experiencia de presupuesto participativo, periodo en el que la tesorería municipal reflejó un incremento en el pago del impuesto predial del 13.5%, por lo que se apertura otra oficina recaudadora (una para atención a personas de edad avanzada y otro para público en general) y la utilización de medios electrónicos para hacer sus pagos.²¹⁵

Por otra parte, en el municipio de Juárez, Chihuahua, el presidente municipal refiere que en el 2017 se recaudó un 10% más del pago por concepto de impuesto predial, atribuyéndole el incremento a los presupuestos participativos por dársele la oportunidad de decidir en qué obras prioritarias se reinvertirán los recursos que se generen por el pago de los impuestos.²¹⁶

Así, en América Latina existe evidencia de que un beneficio que proporciona este mecanismo de participación ciudadana es el aumento de la recaudación fiscal y la reducción de la morosidad como resultado de la transparencia en la gestión pública, con la consecuente materialización a corto plazo de las obras y servicios.²¹⁷

²¹⁵ Gobierno de Zapopan, Zapopan registra un aumento en la participación de contribuyentes en el pago del impuesto predial. Disponible en: <http://www.zapopan.gob.mx/zapopan-registra-aumento-en-participacion-de-contribuyentes-en-el-pago-del-impuesto-predial/>

²¹⁶ Comunicado social, Arcas municipales recaban 10 por ciento más en pagos de Impuesto Predial, miércoles 01 de febrero del 2017, disponible en: <http://www.juarez.gob.mx/noticia/1148/arcas-municipales-recaban-10-por-ciento-mas-en-pagos-de-impuesto-predial/>

²¹⁷ Falck, Andrés, *Democracia participativa y presupuestos participativos: acercamiento y profundización sobre el debate actual*, Manual de escuela de Políticas de Participación Local, CEDMA - Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga, España, Junio de 2011, P. 269.

Entonces, la operatividad del presupuesto participativo permite contrarrestar la principal causa que propicia la evasión fiscal, esto es, falta de conciencia tributaria a través de las siguientes medidas:

a) Educación financiera: Los ciudadanos deben reunirse para deliberar respecto de una partida presupuestal y proyectos viables de obras y servicios. Para tomar una decisión deben recibir información de lo que es la partida presupuestal, su función y su operatividad. Esto logra que el ciudadano entienda la importancia del presupuesto de egresos y comience a crear una conciencia colectiva para contribuir en él.

b) Transparencia y claridad: Para deliberar un proyecto viable debe informarse a las personas cuál es el monto que se tiene disponible para ejecutar el bien o servicio, los gastos que estos representan para su operatividad, los sujetos obligados para llevarlo a cabo y los plazos. En tal sentido, se convierten en fiscalizadores debido a que la autoridad municipal únicamente se encargará de ejecutar la voluntad de los ciudadanos con apoyo a los proyectos que previamente fueron discutidos y programados. Lo anterior da certeza del destino que tienen los recursos públicos.

c) Aumento recaudatorio: Cuando los habitantes de los municipios perciben que el gasto público se financia con las contribuciones que se pagan y que estas son designadas a un fin específico garantizando progresivamente la satisfacción de bienes y servicios, así como la distribución más justa de la riqueza, recobran la confianza en las autoridades y la finalidad que tiene el pago de contribuciones, disminuyendo la reticencia del cumplimiento voluntario.

Bajo esta perspectiva, la manera de fomentar una mayor recaudación en el ámbito municipal debe darse a través de otros mecanismos alternos al aumento de la base gravable, ya que, mientras no exista una repartición equitativa del gasto público, ni se incrementan los ingresos en las familias, continuaría el fomento de las prácticas de evasión fiscal.

En tal sentido, el mecanismo que favorece dicha recaudación sin que presuponga mayor carga tributaria debe darse a través de instrumentos jurídicos que fomenten la educación, conciencia y confianza en la contribución al gasto público, mismos que sólo pueden lograrse cuando la ciudadanía es tomada en cuenta para atender progresivamente las necesidades más apremiantes y con ello percibir la transparencia, por ser participe en la ejecución del gasto público.

De esta forma, los presupuestos participativos se presentan como un mecanismo complejo que no sólo fomenta la actividad democrática, sino que además propicia mayor conocimiento de lo que es el presupuesto público, su función y ejecución, creando conciencia y recobrando la confianza en las autoridades, así como en el pago de las contribuciones por ver materializada su función en la ejecución de los bienes y servicios.

2.6.2. Los presupuestos participativos como mecanismo de inclusión social a nivel municipal

La condición de desigualdad y exclusión social ha generado en los individuos la percepción de que el Estado no está resolviendo los problemas que este padecer genera, aunado a otros factores como el descrédito de los representantes a consecuencia de la corrupción, falta de respuesta ante las exigencias sociales, nulo control o responsabilidad, presupuestos públicos limitados, el uso de las tecnologías, difusión de los derechos humanos y su exigencia, lo que conlleva a que los gobernados no se sientan representados por sus dirigentes y persistan los problemas de exclusión social.

Este problema se ve materializado desde distintos enfoques. A decir del sociólogo Anthony Giddens, son cuatro dimensiones la que la distinguen:²¹⁸

²¹⁸ Giddens, Anthony, *Sociología*, 6a ed., Ed. Alianza, Madrid, 2009, p. 529.

- a) Pobreza de una renta o recursos adecuados.
- b) Ausencia en el mercado de trabajo.
- c) Falta de los servicios (por no ser asequibles al bolsillo de las personas o por no estar disponibles).
- d) Abandono de las relaciones sociales (no hay participación en actividades sociales y civiles -tales como implicación en la política nacional o local, como votar.

Desde este ámbito el sistema financiero ha sido insuficiente para contrarrestar el problema, dada la manera en que ha venido operando, por lo que nos preguntamos ¿Cómo contrarrestar la exclusión social?, ¿Es el presupuesto de egresos parte de la solución? Para el Doctor Jorge Garcés Ferrer²¹⁹ debe existir un modelo institucional-distributivo en el que medie un criterio de integración o incorporación social a través de un sistema de bienestar caracterizado por los siguientes objetivos:

- a) Redistribución de recursos entre grupos a través de generaciones.
- b) Compensación económica y en servicios de aquellas personas que han padecido injusticias y/o no son capaces de responder por sí mismos a la consecución del bienestar.
- c) Universalidad y normalización en la provisión de servicios, desestimando criterios de elegibilidad y subsidiariedad.
- d) Absoluta centralización administrativa y económica de la gestión del bienestar en las regiones.
- e) Administración del bienestar local a través de Consejos Locales de Bienestar Social, por medio de una Ley de Bases del Régimen Local,

²¹⁹ Instituto Intercultural para la Autogestión y la Acción Comunal (INAUCO) para la Autogestión y la Acción Comunal (INAUCO), Revista Iberoamericana de Autogestión y Acción Comunal, "La autogestión en los Servicios Sociales", 2ª época, N° 33, año XVII, invierno 1999, pp. 50-51

con representación del sector eminentemente social, de la administración y del sector económico local.

A nivel regional pueden ofrecerse muchas oportunidades industriales y comerciales -desarrollo local, económico y social-, como el empleo, industrias que ayuden a diversificar la economía, vivienda, educación, atención de la salud, espacios abiertos, parques industriales y transportes, entre otros, alentándolas y facilitándolas apropiadamente, de manera que beneficie a sus residentes.

Sin embargo, creo firmemente que el presupuesto público juega un papel importante en beneficio de esta integración si es programado y ejecutado adecuadamente. La restricción económica hace necesaria la elaboración de un presupuesto de egresos óptimo, lo cual puede llevarse a cabo de acuerdo con dos técnicas:

1) La determinación del gasto. Dicha determinación debe efectuarse considerando:

- a) el nivel de servicios públicos deseado por la población;
- b) la magnitud del producto que debe ser transferido de unas personas a otras para obtener el nivel de equidad deseado;
- c) la etapa del ciclo en que se encuentra la economía y las dificultades coyunturales que se enfrentan; y
- d) los recursos que desean comprometerse al desarrollo, con el fin de elevar la productividad y atender los problemas estructurales y de largo plazo del país.

2) Su asignación. Debe estar determinada por una rigurosa evaluación de proyectos y por una selección de alternativas que ofrezcan a la comunidad mayor bienestar y menor costo social.²²⁰

²²⁰ Turner Barragán, Ernesto Henry (et. Al.), *El modelo de desarrollo económico de México y Taiwán*, 1ª ed., ediciones y gráficos EON ed., México 2007, pp. 114,113

Así, la exclusión social y los problemas de pobreza no se reducen con motivo de un cambio en las perspectivas individuales, sino de políticas encaminadas a una distribución más igualitaria de la renta y los recursos entre toda la sociedad.²²¹

La ausencia del uso racional de estos recursos económicos, así como la falta de respuesta del gobierno para cubrir el mínimo de los satisfactores de la sociedad, ha permitido comprender que a nivel colectivo se puede intervenir en la toma de decisiones en aquellos asuntos que más afectan, como la manera de distribuir los recursos económicos de manera óptima.

De acuerdo con el sociólogo Boaventura de Sousa, citado por Antoni Jesús Aguiló Bonet, para combatir la exclusión social global debe existir una reinención del Estado, cuyo principal logro sea una participación más vivaz por parte del ciudadano y sin intermediarios en la toma de decisiones en asuntos públicos, para lo cual deben de realizarse entre otras líneas de acción, las siguientes:²²²

a) Revisión de las políticas de gasto público: debe encausarse en ámbitos sociales realmente urgentes,

b) Cambios de política fiscal: donde se consolide la intervención directa de gobernados en la construcción del presupuesto, como la experiencia de Porto Alegre (Brasil), lo anterior debe ser sensible a las desigualdades sociales,

c) Configuración de una innovadora organización política flexible: lleva implícita la combinación de interrelación entre elementos estatales y no estatales, es decir, un Estado más descentralizado.

²²¹ Giddens, Anthony, *Op. Cit.*, p. 528.

²²² Vid. Aguiló Bonet, Antoni Jesús, *Globalización neoliberal, ciudadanía y democracia, reflexiones críticas desde la teoría política de Boaventura de Sousa Santos*, Nómadas. Revista crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas Nº 20, 2008/4, ISSN 1578-6730.

Cobra mayor relevancia la democratización de los presupuestos públicos por transformar las relaciones sociales, esto porque su descentralización a través del empoderamiento de los ciudadanos en una partida presupuestal, permite materializar las aspiraciones de inclusión y bienestar social debido a que se les permitiría identificar, sugerir y deliberar el destino de un porcentaje de los recursos públicos.

Lo que se necesita es que, a nivel local, se universalice la democratización de los presupuestos públicos, algunos operando ya como presupuestos participativos, es decir, que se apruebe una partida presupuestal para ser sometida a deliberación por parte de los ciudadanos, esto permitirá tomar decisiones de manera razonada, eficiente e incluyente ya que garantizará lo siguiente:

a) Las personas se representan a sí mismas, al conocer sus verdaderos intereses, necesidades y problemáticas, así, identifican las prioridades que deben materializarse.

b) Frente a una partida presupuestal limitada, los intervinientes eligen dentro de las diversas alternativas viables el bien o servicio que debe priorizarse.

c) No sólo eligen, además controlan y vigilan que el gasto público se destine a la realización del bien o servicio elegido, ya que para que exista un proceso deliberativo, deben tener conocimiento del recurso público disponible y los gastos o costos que generan los proyectos sobre los cuales se discute.

d) Permite el acercamiento directo con los representantes. Éstos continúan administrando los recursos públicos y se encargarán de ejecutar los bienes y servicios, lo que hace necesaria una constante interacción para afinar el correcto desarrollo de las decisiones adoptadas.

e) Existe mayor cobertura de bienes y servicios. Al identificarse las necesidades prioritarias y destinarse parte del gasto público a su ejecución,

se garantiza el uso racional y eficiente del gasto público, satisfaciendo progresivamente la mayor cobertura de las necesidades sociales.

f) Se involucran activamente en la vida democrática. Deben asociarse para debatir cuestiones prioritarias, lo que garantiza la apertura de espacios públicos libres en los que pueden ser escuchados y existen mayores probabilidades de que sus decisiones sean tomadas en cuenta al momento de decidir, generando sentimientos de integración a una comunidad y vida democrática al emitir su voz y voto.

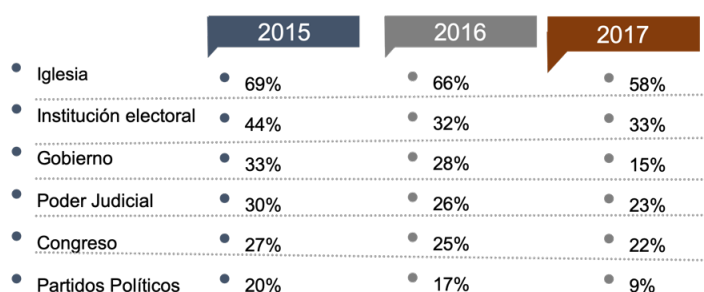
Lo anterior es posible gracias a la concepción moderna de democracia, en que la persona interviene activamente en la configuración de voluntades y políticas distributivas, que se traduce en la recepción de bienes y servicios, por lo tanto, el gasto público se distribuye con perspectiva de inclusión social independientemente de la inmersión a la vida democrática.

2.6.3. Los presupuestos participativos como mecanismo de confianza en la vida democrática y gubernamental

Es del conocimiento general que países como el nuestro han enfrentado diversos desaciertos que han generado en la ciudadanía un sentido de desconfianza y descredito en la vida democracia y sus instituciones.

En América Latina, la confianza en las instituciones descendió en el 2016 y 2017, como a continuación se muestra:

Fig. 15 Descenso de la confianza en las instituciones (2015-2017)

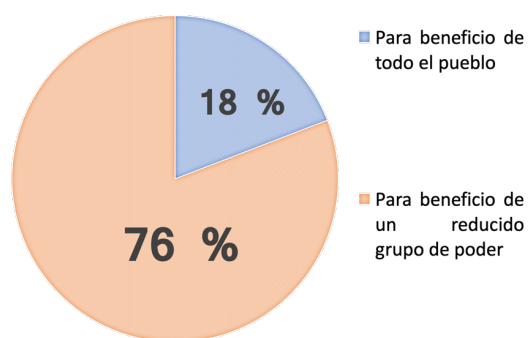


Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de colaboración Latino barómetro, informe 2016, p. 32 e informe 2017, pp. 22-27.

Son las instituciones electorales, gubernamentales y las de partidos políticos las que mostraron mayor declive en la credibilidad y confianza de los habitantes de países latinoamericanos. En el 2016, el 56% de la población mexicana no cree en la política -partidos políticos-, y no considera recuperarla.²²³

Un factor clave lo encontramos en la forma en la que los habitantes perciben a su gobierno. Al enfocarnos en nuestro país, hallamos a un grupo mayoritario que considera a la administración pública estar al servicio de las elites, como a continuación se ve:

Fig. 16 Percepción en México ¿Para quien se gobierna?



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de colaboración Latino barómetro, informe 2016, pp. 34

Como consecuencia, en el 2016 y 2017 se hizo más patente que más del 75% de la población ha desaprobado el gobierno mexicano, como se muestra a continuación:

Fig. 17 Evolución de la aprobación del gobierno en México (porcentaje)

Año	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2013	2015	2016	2017
Porcentaje	47	46	41	41	60	60	58	52	59	59	46	35	25	20

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de colaboración Latino barómetro, informe 2017, p. 19

²²³ Colaboración Latino barómetro, informe 2016, p. 37

Del análisis de las gráficas presentadas se obtiene que siempre ha existido desaprobación del gobierno mexicano, en algunos años ha sido menor, pero entre 2016 y 2017 existió un incremento considerable. Es notorio que después del gobierno del entonces presidente Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), la confianza ha venido en declive, sin embargo, es más evidente que es en el mandato del Licenciado Enrique Peña Nieto (2012-2018) hay un mayor descredito hacia la administración pública.

De acuerdo con datos obtenidos en 2017, el 66% de los habitantes en México considera que se puede confiar en el gobierno cuando sus operadores tratan a todos por igual, mientras que el 43% piensa que el cumplimiento de las promesas de los dirigentes conllevaría a recuperar la confianza, en tanto que sólo el 16% ve como alternativa la fiscalización de la administración pública.²²⁴

Estos resultados ponen de manifiesto que la percepción de la desigualdad social es la principal causa que motiva el descredito de un gobierno, por lo que, las acciones de fiscalización resultan insuficientes para recuperar la confianza, consecuentemente, debe prestarse mayor atención a las acciones o políticas que generen las condiciones necesarias para que exista una mejor distribución equitativa de la riqueza y con ello se recupere la credibilidad en las instituciones gubernamentales.

Cabe mencionar que dentro de las causas que motivan la desconfianza de los ciudadanos no se encuentra el aumento de la base impositiva sino aspectos diversos que impactan indudablemente en la forma en que se administra la cosa pública, en el que necesariamente infieren los presupuestos públicos, ya que, se ha hecho notar a lo largo de este capítulo, que a través de estos se financian las políticas públicas y acciones tendientes a otorgar seguridad, combate a la pobreza, corrupción

²²⁴ Vid. Latinobarometro, informe 2017

y desempleo, de modo que, el destino de dinero no garantiza el impacto en la sociedad.

Esta razón me motiva a realizar los siguientes cuestionamientos ¿Se puede recuperar la confianza que ha perdido la ciudadanía en el gobierno? ¿Los presupuestos participativos nos permitirán contrapesar este problema? Afirmo que su implementación constituye un mecanismo no sólo para revalorizar la vida democrática, sino, reivindicarla.

Al respecto es posible considerar que los elementos clave para que una sociedad vuelva a creer en su gobierno son:²²⁵

a) Gobierno abierto y transparente: A través de ello se fija la integridad de sus acciones, fortalece la ética del servicio público y fomenta la participación ciudadana, lo que conlleva a que exista transparencia generando fiabilidad y mejora en las políticas del gobierno.

b) Eficiencia de los servicios públicos: La movilización de los ciudadanos y el uso de los tics les permite estar mejor conectados, aumentar la expectativa de mejorar los servicios y ser intolerantes a la corrupción. Para ello, se requiere eliminar trámites burocráticos y aprovechar el uso de la tecnología para tener servidores públicos eficientes y comprometidos por el bien común, es decir, que cumplan con sus fines.

c) Políticas públicas eficientes y rendimiento administrativo: Fijar estrategias prioritarias e indicadores de desempeño que facilite la rendición de cuentas con base en resultados, mejora de la calidad de información sobre la que se toman decisiones.

Bajo esta perspectiva, al hablar de las características generales de los presupuestos participativos se hizo referencia a la forma en que contribuyen a la transparencia, debido a que son los ciudadanos los que se encuentran más informados respecto de la disponibilidad de los recursos

²²⁵ Santiso Carlos, *Cómo recuperar la confianza en los gobiernos de América Latina*, Artículos, Latinoamérica, agosto 2015.

públicos y su empleo, como resultado de las reuniones que deben celebrarse para la toma de decisiones.

Esta apertura crea lazos de confianza al percibir la disponibilidad del gobierno para involucrarlos en la toma de decisiones y ver como sus pretensiones se van materializando en la ejecución de las obras y servicios, es decir, no sólo son capaces de interactuar de manera inmediata con las autoridades, sino que, además mejoran las políticas porque es la ciudadanía la que identifica y expresa sus necesidades, haciendo más eficiente la toma de decisiones y el uso del gasto público.

Ante la mejora de transparencia y la satisfacción de bienes y servicios, hay un incremento de bienestar y disminución de la corrupción, con ello, la ciudadanía progresivamente disipará la percepción de que el gobierno sólo busca el beneficio propio o de unos pocos, y por ello, se verá incentivada a participar en la vida democrática por los resultados alcanzados.

2.6.4. Los presupuestos participativos como mecanismo de transparencia del gasto público

Es notorio que los gobiernos de países como el nuestro han emitido acciones tendientes a ser transparentes. Dentro de las tareas a realizar encontramos la implementación de normas e instituciones que brinden información de cómo se administra la cosa pública.

Hablar de transparencia hace imprescindible que las autoridades informen a los ciudadanos los criterios que adoptan para tomar decisiones, los procesos empleados y los resultados de las políticas públicas bajo su responsabilidad, con excepción de aquella información que sea considerada reservada.²²⁶

²²⁶ García Hernández, Joaquín, La transparencia en México: Ventajas y desventajas, XVI Congreso internacional del CLAD sobre la reforma del

Estas características las encontramos en los presupuestos participativos. Si partimos de la idea de que transparentar es informar a los ciudadanos los criterios de elegibilidad de la toma de decisiones, dada la naturaleza del desarrollo de este mecanismo, encontramos que el ciudadano no sólo es receptor de información, sino que interviene en su conformación debido a que, actúa en el proceso de elección y toma de decisiones, por lo que constantemente va conociendo y construyendo los criterios que las autoridades municipales toman para diseñar la ejecución del gasto público destinado a este fin.

Adicional a lo anterior, la intervención del ciudadano no se circunscribe a la toma de decisiones, sino que trascienden a la fiscalización ya que, una vez que se decide cómo habrá de ejecutarse la obra y servicio, participa en su supervisión, por ello, el proceso permite la transparencia durante el diseño, desarrollo, ejecución y resultado de las decisiones adoptadas.

Es por lo anterior, que los presupuestos participativos se convierten en un verdadero instrumento de fiscalización y transparencia de una parte del gasto público, concretamente, de las partidas presupuestales destinadas a las obras y servicios en el ámbito municipal.

¿Cuál es alcance de que los presupuestos participativos sean un canal de transparencia? Se sabe que las ventajas que encontramos cuando existe transparencia son:²²⁷

Estado y de la Administración Pública, Asunción, Paraguay, 8-11 de noviembre de 2011, pp. 5 y 6

²²⁷ García Hernández, Joaquín, La transparencia en México: Ventajas y desventajas, XVI Congreso internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública, Asunción, Paraguay, 8-11 de noviembre de 2011, pp. 5 y 6

a) Se impide la utilización de la información para obtener beneficios particulares, por lo que, hay menor probabilidad de que los recursos sean desviados a dichos fines.

b) Existe mayor supervisión interna de políticos y funcionarios, previniendo actos de corrupción, consecuentemente hay mejor desempeño y eficiencia en su labor.

c) Se producen resultados concretos, convirtiendo a la institución en un modelo eficaz al no permitir que los fines de la administración se desvíen a servir intereses particulares.

d) Sensibiliza a los organismos públicos ante la presencia de una sociedad más informada y crítica gracias al uso de los tics.

e) Permite a la sociedad desempeñar un papel más activo en la toma de decisiones, vigilar y supervisar el correcto uso de los recursos públicos.

Luego entonces, la transparencia no solo brinda control en la manera de ejecutar el gasto público, sino que además propicia confianza y credibilidad en las acciones de las autoridades debido a que puede existir certeza de que se da el uso adecuado, racional y eficiente del gasto público como a continuación se verá.

2.6.5. Los presupuestos participativos como mecanismo de eficiencia del gasto público

Lograr un gasto publico eficiente es un tema complejo dado que lleva implícito múltiples obligaciones por parte de sus operadores.

Para medir la eficiencia de un gobierno pueden tomarse diversos factores, sin embargo, de acuerdo con el banco interamericano de desarrollo, se necesita evaluar las áreas de responsabilidad siguientes:²²⁸

²²⁸ Cfr. Banco interamericano de Desarrollo, *¿Gastar más o gastar mejor? La eficiencia del gasto público en América Central y República Dominicana*, Series de Estudios económicos y sectoriales, RE2-06-07, noviembre 2006, pp. 3-10

a) Equidad distributiva. A través del coeficiente de Gini donde se prevé el grado de concentración de los ingresos.

b) Estabilidad macroeconómica. Considera el crecimiento del Producto Interno Bruto y la inflación.

c) Eficiencia en la asignación de recursos productivos

d) Educación.

e) Salud –esperanza de vida y mortalidad infantil-

f) Calidad institucional. Considera el imperio de la ley, la calidad de la regulación, la efectividad del gobierno, el control de la corrupción, la rendición de cuentas y la estabilidad política

g) Pobreza.

Hay elementos de evaluación de la eficiencia del gasto público cuyos factores que lo producen son ajenos a la voluntad de los servidores públicos, pero deben asumir la obligación de adoptar las medidas necesarias a efecto de contrarrestar los efectos negativos.

Dentro de las obligaciones que en el ámbito municipal debe garantizarse encontramos la equidad distributiva, la salud, calidad institucional y el combate a la pobreza.

En tal sentido, se ha demostrado que los presupuestos participativos resultan ser una herramienta que permite alcanzar progresivamente el aumento de bienestar socioeconómico de una región.

Efectivamente, se ha visto que los presupuestos participativos tienen como bondades priorizar necesidades básicas. Esta identificación permite garantizar un mínimo vital de recursos públicos para destinarse a la satisfacción de bienes y servicios, lo que significa, que los recursos materiales también alcanzan a sectores que no necesariamente se encuentren en situación de exclusión social como acontece en los programas de desarrollo social, sino que garantiza que toda la comunidad en general alcance los beneficios de los presupuestos de egresos, por lo que la concentración de los recursos públicos no se hará en pocas manos,

ya que impactará necesariamente en el desarrollo humano colectivo y se hará frente a la pobreza.

También se ha analizado cómo dicha figura participativa permite combatir la corrupción y transparentar el gasto público por estar involucrada activamente la sociedad, por lo que la ejecución de obras y servicios descansan en un análisis técnico de factibilidad, garantizando con ello la producción de efectos positivos y la aceptación por parte de la sociedad.

Por tal motivo, destinar recursos públicos a los presupuestos participativos permite cubrir parte de los elementos que son objeto de evaluación para estimar la eficiencia del gobierno y uso del gasto público.

2.7. Elementos estructurales básicos de los presupuestos participativos

Dentro de la naturaleza de los presupuestos participativos encontramos su flexibilidad para adaptarse a cualquier sistema jurídico, ya que su estructura parte de elementos esenciales que lo caracterizan, pero su operatividad puede modificarse para atender a necesidades particulares de cada área de gobierno.

En tal sentido, la forma en que funcionan puede tener pequeñas variantes ya que todas las comunidades tienen necesidades diversas, sin embargo, todas poseen elementos en común como lo es la deliberación de obras y servicios a ejecutar con una partida presupuestal determinada, que nos permite identificar que estamos frente a los presupuestos participativos.

Por lo que procedo a desarrollar los principales elementos que existen en las experiencias de presupuesto participativo.

Para implementar este procedimiento, es necesario contar con:

Fig. 18 Requisitos mínimos para la implementación de los presupuestos participativos



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de Alguacil, Julio, *Presupuesto participativo*, Economía. Revista en Cultura de la Legalidad, N°6, marzo-agosto 2014, p. 206 y Pineda Nebot, Carmen, *posibilidades y condicionamientos de los presupuestos participativos*, revista temas para el debate, N° 113, abril 2004 p. 5

En este sentido, el factor primordial para su implementación es la voluntad de los funcionarios para dar apertura a la democratización de los presupuestos públicos y delegar un mínimo vital para la consecución de bienes y servicios, mismo que puede materializarse a través de un compromiso basado en un acuerdo, decreto o cualquier regulación análoga que permita a la ciudadanía brindar certeza y publicidad de la intención de su implementación, así como el ejercicio fiscal en que habrá de operar.

Una vez que se logra lo anterior, la ciudadanía debe ser motivada a intervenir, por lo que es adiestrada a este nuevo proceso a través de diversos grados de intervención en los que debe imperar el conocimiento en la materia, o bien, basta con estar informados.

A partir de que existe la voluntad de la implementación surgen diversas etapas que van desde la divulgación, la capacitación y celebración

de asambleas, por lo que, dentro de las experiencias siempre encontraremos los siguientes elementos:

Fig. 19 Elementos esenciales de los presupuestos participativos

a) Ámbito espacial



- Por su estructura orgánica: hay más facilidad de organizarse y delegar responsabilidades en las áreas que son de su competencia, así como de satisfacer bienes y servicios que requiere menos complejidad.
- El tamaño de la población: Hay más facilidad entre los habitantes para interrelacionarse, comunicarse, organizarse y de llegar a consensos.
- Por la cercanía entre el gobierno y la gente: Existe mejor comunicación e interrelación.
- Por el proceso de descentralización hay más transferencia de responsabilidades desde gobiernos centrales hacia los locales.

Entes locales-Municipal

b) Capacitación



- Difusión y enseñanza de la operatividad de los presupuestos de egresos tradicionales como de los participativos a la ciudadanía y funcionarios públicos municipales para que comprendan el papel que desempeñará cada uno.
- Las estrategias de difusión pueden darse a través de campañas, informes de resultados, medios de comunicación.
- La capacitación está dirigida especialmente a las personas que participan activamente en las asambleas ya que en ellos recae la responsabilidad de su dirección y desarrollo, por lo que, suele enseñársele la situación y funcionamiento del ayuntamiento, así como de los presupuestos participativos.

El objetivo es que se implique en el proceso.

c) Marco Regulatorio



- Reforma o creación de cuerpos normativos como leyes orgánicas, reglamentos u auto reglamentos que incluya el procedimiento participativo en los presupuestos de egresos.
- Se sientan las bases del grado de inclusión de los ciudadanos, si sólo intervienen personal de la administración pública, sus técnicos, organizaciones civiles con conocimientos técnicos o no.
- La intensidad de intervención, si es activa –hay comunicación bidireccional en el que intercambian información, opiniones y toman decisiones- o pasiva –sólo son espectadores y receptores de proyectos y políticas-; si son vinculantes –conlleva a su ejecución a través del voto-.
- Se establece cómo se llevará a cabo el proceso de deliberación, los periodos, entre otros.

En la mayoría de las experiencias son los propios ciudadanos quienes determinan las reglas de operación que habrán de regir el procedimiento.

d) Partida presupuestal



•Se determina el porcentaje de gasto que se asigna a los presupuestos participativos que comprende:

- a) Menos del 2% del presupuesto total.
- b) Del 20% al 100%.

Se toma en cuenta la escasez financiera y restricciones legales.

e) Calendarización



•Existe programación de los periodos en que habrán de desarrollarse los presupuestos participativos tales como:

- ✓ Presentación de propuestas,
- ✓ Encuentros de participación,
- ✓ Reuniones informativas,
- ✓ Difusión,
- ✓ Celebración de asambleas.

Su fundamento legal es el cuerpo normativo

f) Asambleas



•Se eligen a personas que habrán de representar a los presupuestos participativos; Presentación de propuestas,

•Se expone información sobre la disponibilidad de los recursos públicos, las propuestas de obras o servicios, viabilidad técnica y jurídica para su ejecución, su costo y priorización;

•Se vota sobre el proyecto que habrá de ejecutarse.

Las reuniones con los funcionarios también pueden producirse en las asambleas

g) Reuniones



•Se da entre los actores sociales involucrados con el proceso y las autoridades municipales.

•Se informa los alcances de la puesta en marcha de los presupuestos participativos,

•Se plantean las dudas, intereses o sugerencias, la profundización de la participación ciudadana;

•Se analiza la intervención y responsabilidad en la ejecución de los proyectos.

El objetivo es desarrollar la interrelación de los presupuestos participativos entre ciudadanos y autoridades

Fuente: Elaboración propia con información obtenida de Franacés garcía, Francisco (et.al.), *Guía metodologica de los presupuestos participativos*, Alicante, 2008 y Poder Ciudadano, *Presupuesto Participativo 2002-2003, Una estrategia de la sociedad Civil para el trabajo presupuestario* " Los ciudadanos podemos tener la sartén por el mango", Buenos Aires, Fundación Poder Ciudadano, 2004.

Algunos problemas que han enfrentado los países con este tipo de experiencias y que entorpecen su implementación o permanencia son:²²⁹

a) La falta de voluntad política de llevar a cabo el proceso de participación, lo que implica: brindar información, diseño de presupuesto accesible y comprensible para el ciudadano, que se entiende por presupuesto participativo, la acción que realiza el gobierno, cómo se gasta el dinero, los compromisos asumidos, la proyección de los próximos ejercicios, asignación de roles, capacitación e integración al proceso tanto de los que son excluidos, desmotivados o decepcionados, articulación de red de trabajo entre gobierno y la organización social,

b) La inadecuada utilización del presupuesto: Por darse un enfoque sólo financiero a la estructura y proceso de formulación del presupuesto de egresos, distribuirse de manera homogénea sin considerar los cambios de las necesidades, lo que se debe hacer, dónde, cuanto, quien y lo que se necesita para hacer.

c) Las dificultades para evaluar las políticas públicas: cuando se carece de información o la existente es insuficiente, de modo, que no basta con identificar los desvíos, corregirlas y reprogramar objetivos, además debe explicarse las causas para identificar responsabilidades,

d) Canales de participación ciudadana deficiente: Se presenta cuando la participación es instrumentada para que la gente sólo opine, sin que ello signifique un diálogo que indague sobre problemas y se consensuen soluciones.

Sólo por ejemplificar, en Buenos Aires, Argentina, desde 1996 se introdujo en el artículo 52 de la Constitución de Buenos Aires, el carácter participativo del presupuesto público, estableciendo que sería la ley la encargada de fijar los procedimientos para que se dé la consulta sobre las

²²⁹Cfr. Goday, Lilia (et. al.), “Las dificultades en los gobiernos locales para desarrollar el presupuesto participativo”, ASAP Revista institucional, N° 53, marzo 2014.

prioridades de asignación de los recursos, lo que produjo que los sucesivos gobiernos intentaran su promoción sin poder alcanzarlo, en comparación de Porto Alegre, Brasil, cuya voluntad política de los sucesivos alcaldes por mantener y ampliar dicho programa permitió que el partido de los trabajadores se mantuvieran en el poder 16 años.²³⁰

Otros factores son, la escasez de recursos económicos y la temporalidad de los cargos públicos, lo que impide que continúen los compromisos adoptados con el presupuesto participativo de un periodo de gobierno a otro, por ello, los desafíos a los que se debe poner mayor atención para no tener el mismo resultado son:²³¹

a) Reconocimiento constitucional: Dentro de las experiencias abordadas en el presente capítulo, se observa que en la mayoría de los casos existe una gran dependencia hacia la voluntad política por parte de las comunidades para su operatividad, omitiendo incluirlo formalmente en un marco normativo vinculante, lo que ha ocasionado que el cambio de administración sea un factor determinante para discontinuarlo.

También se destaca que, en la mayoría de las experiencias vigentes, su desarrollo está fundado en un marco legal que vincula a las autoridades.

En tal sentido, el desafío para su permanencia es que se dé su reconocimiento dentro del ámbito constitucional y se expidan leyes secundarias permanentes.

b) Fortalecimiento de la sociedad civil: En la mayoría de los casos, las sociedades civiles no se han apropiado de la experiencia, es decir, continua la dependencia hacia la voluntad política y una vez que esta cesa, la sociedad no interfiere para evitarlo. Ante ello, el desafío es trabajar en el

²³⁰ Goday, Lilia (et. al.), Op. Cit.

²³¹ Montecinos, Egon, *Diseño institucional y participación ciudadana en los presupuestos participativos. Los casos de Chile, Argentina, Perú, República Dominicana y Uruguay*, Política y Gobierno, Vol. 21, N° 2, México, Jul-Dic., 2014.

empoderamiento de los ciudadanos para que sirva como contrapeso de dicha voluntad exigiendo su continuidad.

c) Vinculación con la planificación: No puede utilizarse como único referente para ejecución de obras, sino que, debe vincularse con la planeación o gestión municipal, de lo contrario puede perder valor político tanto para la autoridad como para el ciudadano.

En tal sentido, considero que son las reglas de operación las que deberían tener el carácter flexible por la necesidad de adaptarlas a las condiciones socioeconómicas de cada localidad, con apertura para solventar las dificultades o incidencias que se presentan en el momento que se van desarrollando, pero, el diseño debe estar previsto en un marco normativo que regule la obligación de interacción entre funcionarios públicos y ciudadanos.

2.8. Conclusiones:

En el presente capítulo, se demostró que son diversas las causas que motivaron la instauración de los presupuestos participativos en diferentes regiones de Europa, Latinoamérica e incluso México, principalmente factores económicos, sociales y políticos; sin embargo, lo cierto es que en todo momento la voluntad de los que detentan el poder es la que da apertura para incluir en su sistema jurídico esta figura participativa.

En tal sentido, queda demostrado cuáles son los efectos que esta experiencia trae consigo, entre los que resaltan el fortalecimiento de las relaciones de los ciudadanos y funcionarios públicos, gracias a que se incrementa la capacidad de racionalizar, así como hacer eficiente y transparente el gasto público, con efectos colaterales como la satisfacción de necesidades básicas y la confianza en la vida democrática.

Finalizo con los elementos estructurales más básicos que debe contener esta figura participativa para su operatividad, permanencia y desafíos.

CAPITULO III

ELEMENTOS ESTRUCTURALES DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS A TRAVÉS DE LAS EXPERIENCIAS NACIONALES E INTERNACIONALES

3.1. Introducción

La implementación del presupuesto participativo ha registrado diversas metodologías para su operatividad en atención a las circunstancias particulares de cada localidad, mismas que se ajustan conforme a las necesidades que se van presentando.

Ante esta realidad, el presente capítulo desarrollará las condiciones particulares de los países y localidades en que se ha implementado, y que han sido seleccionados como objeto de estudio para identificar las debilidades y fortalezas que estuvieron o están presentes durante su desarrollo con la finalidad de dar paso a su evolución y perfeccionamiento. De igual manera se describirá cuál es el ámbito de competencia a nivel municipal en la provisión de bienes y servicios para determinar lo que es posible deliberar a través de la práctica de dicha experiencia, así mismo se expondrá de manera concreta el desarrollo del proceso.

El propósito de conocer cuáles son las condiciones, recursos, metodologías y desafíos aplicadas en las diversas experiencias es para determinar la factibilidad de que los municipios del Estado de Morelos puedan implementarlos por contar con los elementos necesarios para lograrlo, así mismo, conocer las metodologías aplicadas resulta de suma importancia porque ello permitirá identificar cuál puede resultar de mayor utilidad para ser empleada en la propuesta del trabajo de investigación, o bien, agrupar aquellos elementos de las diversas experiencias consideradas más idóneas para generar espacios de deliberación y que

puedan significar mayores ventajas para el proceso tomando en cuenta nuestro sistema jurídico y democrático.

3.2. Experiencia del presupuesto participativo en Córdoba, España

3.2.1. Marco normativo

Es importante identificar si la entidad que implementa el presupuesto participativo cuenta con un sistema jurídico claramente definido que regule expresamente al presupuesto participativo, lo que permitirá determinar si la ausencia de ese sistema hace inviable su operatividad o de lo contrario resulta ser un requisito innecesario para su desarrollo.

En tal sentido, el municipio de Córdoba pertenece a la comunidad autónoma de Andalucía, España, carece de un cuerpo normativo específico que regule expresamente al presupuesto participativo, sin embargo, dentro del marco jurídico que sustenta la participación ciudadana en los asuntos públicos, concretamente en el presupuesto público, encontramos:

a. La Constitución Española: en el artículo 9 impone el deber de los poderes públicos para facilitar la participación de los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social, mientras que el 23, reconoce el derecho de éstos para participar en dichos asuntos, ya sea de manera directa o por medio de sus representantes; por su parte, el 27 Constitucional reconoce el derecho de los habitantes para acceder a la educación tomando en cuenta la participación de las personas que tienen interés en la materia.

En este mismo sentido, el artículo 129 regula la forma en que la ley debe establecer mecanismos de participación en aspectos como la actividad de organismos públicos que afecten su calidad de vida y bienestar social.²³²

²³² Cfr. Constitución Española, disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>, consultada el 13 de enero del 2018.

b. Reglamento de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Córdoba: en el capítulo segundo prevé el derecho de los ciudadanos para participar en temas como información, iniciativa ciudadana, sesiones públicas municipales, consulta popular, referéndum, reunión y promoción efectiva de los derechos de participación.

Los mecanismos de participación ciudadana se dan a través de juntas, asambleas ciudadanas o firmas de contratos que se caracterizan por ser estables y permanentes, con debates para decidir nuevos servicios, programas o actuaciones, especialmente con la participación de quienes resultan ser afectados.

En el capítulo tercero se prevé la organización municipal, exteriorizando como pilar de dicha estructura a la delegación de participación ciudadana, que tiene la obligación de informar las órdenes del día y acuerdos de los diferentes órganos municipales a los portavoces de participación; proporcionarles apoyo técnico y económico para su correcta operatividad, así como promover los procesos de participación.

También prevé la existencia de una oficina de atención ciudadana que atiende peticiones, quejas, sugerencias, iniciativas, propuestas y consultas ciudadanas, a través de su registro y seguimiento.

Por otro lado, se encuentra el consejo de distrito que se renueva cada cuatro años, considerado un órgano permanente que actúa en determinado territorio para tratar asuntos de interés general; con el deber de fomentar la participación, recabar propuestas, mantener diálogo con la junta u órganos de gobierno municipal; se reúnen al menos una vez al mes y/o las veces que sean convocados, levantándose constancia y registrando los votos de estas.

Además, se reconoce la existencia de consejos sectoriales que conocen de iniciativas e inquietudes específicas sobre temas de educación, deporte, medio ambiente, juventud, mujeres, gente mayor, cooperación y solidaridad.

Finalmente, se encuentra el consejo de movimiento ciudadano, reconocido como órgano permanente de participación, con funciones en toda la ciudad y trata asuntos de cualquier sector, desde planes de actuación, quejas, sugerencias, emitir informes, promover estudios y hasta hacer propuestas.²³³

c. Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía: en especial en el capítulo III, que contempla la participación ciudadana en la elaboración del presupuesto; es el artículo 24 el que reconoce la potestad de las entidades locales para iniciar procesos de participación ciudadana como son los presupuestos participativos, con el objeto de que la asignación del gasto público se haga considerando las prioridades de la sociedad elegidas a través de un proceso participativo.²³⁴

Como se ve, en Córdoba no existe un marco regulatorio que establezca expresamente qué es y cómo se regirá el desarrollo del presupuesto participativo; lo más próximo lo encontramos en la Ley 7/2017, cuya intención fue que los ciudadanos adoptaran su estructura y reglamentación interna, respetando algunos principios básicos de participación y las asambleas barriales, las votaciones, los criterios de priorización, la responsabilidad de los ciudadanos participando en el proceso; no obstante, no fue necesaria su emisión para que estos operaran.²³⁵

²³³ Cfr. Reglamento de Participación Ciudadana, Ayuntamiento de Córdoba, disponible en: https://www.cordoba.es/images/stories/documentos/Ayuntamiento/Reglamentos_Organicos/Reglamento_de_Participacion_Ciudadana.pdf, consultado el 13 de enero del 2018.

²³⁴ Cfr. Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía, disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2018/4/1>

²³⁵ Ganuza Fernández, Ernesto (et. al.), *Democracia y presupuestos participativos*, Icaria editorial s.a., Barcelona 2003, P. 117

De ahí que, referente a esta experiencia, es la Constitución y la Ley 7/2017, las normas que reconocen el derecho de participación en los presupuestos públicos, en tanto que, el Reglamento de Participación Ciudadana aporta las bases estructurales para su operatividad, puesto que son los sectores involucrados los que deciden cómo debe operar.

3.2.2. Condiciones geográficas y políticas

Resulta de utilidad conocer el espacio territorial y las condiciones políticas de Córdoba, España, en el periodo en que fue implementado el presupuesto participativo, a fin de identificar las condiciones que influyen para facilitar su implementación y desarrollo.

Bajo este contexto, la primera experiencia del presupuesto participativo en Córdoba, España, fue en 2001, en ese año contaba con una superficie de 13.771 km² y 75 municipios.²³⁶

En dicho periodo se reportó una población de 320 mil habitantes y al frente del gobierno estaba el Partido Socialista Obrero Español (PSOE).²³⁷

Dicho partido fue fundado el 2 de mayo de 1879, con base en tres aspiraciones políticas:²³⁸

- a) La clase trabajadora como eje rector del poder político,
- b) Transformación de la propiedad individual de los instrumentos de trabajo a propiedad común de la nación y,

²³⁶ Fundación BBVA, La población de Córdoba, Población N° 15, p. 1

²³⁷ Ganuza Fernández, Ernesto (et. al.), *Control político y participación en democracia: los presupuestos participativos*, Estudios de progreso Fundación alternativas, 2008, P. 24

²³⁸ Secretaria Federal de Formación, *Historia breve del Partido Socialista Obrero Español*, 2013, Disponible: https://issuu.com/escuelapsoelarioja/docs/2_manual_historia_del_psoe, consultado el 16 de enero del 2018, p. 4

c) Constituir una sociedad apoyada en la federación económica, organización científica del trabajo y enseñanza integral de hombre y mujeres.

Para 1977 -año en que se dio la primera elección democrática en España-, ese grupo político se configuró como el de oposición, sin embargo, llegó a un pacto denominado “Pactos de la Moncloa” para afrontar la crisis económica, conseguir la estabilidad y desarrollo pacífico de la democracia. Fue en el periodo de 1982 a 1996, cuando se constituye el primer gobierno socialista, destacó el papel que tuvo el partido en 1986, por sus acciones de bienestar social, como la ampliación de la cobertura sanitaria, incremento de pensiones, garantía de educación gratuita y obligatoria a los menores de 16 años, incremento de becas y cobertura de empleo.²³⁹

Fue precisamente, el partido político que favoreció la implementación del presupuesto participativo en el 2001.

3.2.3 Ámbito competencial en prestación de bienes o servicios

Debido a que el presupuesto participativo opera desde el ámbito local (municipios, barrios y distritos), es fundamental exponer los bienes y servicios que la entidad tiene obligación de proveer a sus habitantes, ya que de ello deriva la competencia que tiene la autoridad para ejecutar las acciones tendientes a proveerlas, lo que se vincula necesariamente con el presupuesto participativo, pues la identificación de necesidades tiene que circunscribirse a dicha materia de lo contrario será jurídicamente inviable su materialización.

En tal sentido, el departamento de Córdoba está obligado a garantizar a sus habitantes los bienes y servicios siguientes:²⁴⁰

²³⁹ *Ibidem*, p. 8

²⁴⁰ Grille comparative de résultats « Démocratie participative en europe : vers une démocratie technique ? » enquête picri-idf, Draft (12 febrero 2007),

- a) Seguridad en lugares públicos.
- b) Orden vial, tanto de vehículos como de personas.
- c) Protección civil.
- d) Urbanismo, vivienda, parques y jardines, pavimentación vías públicas y conservación caminos.
- e) Patrimonio histórico-artístico.
- f) Protección de medioambiente.
- g) Abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de consumidores.
- h) Salubridad pública.
- i) Participación en la gestión de la atención primaria de la salud.
- j) Cementerios y servicios funerarios.
- k) Servicios sociales, de promoción y reinserción social.
- l) Suministro de agua y alumbrado público; limpieza vial, alcantarillado, recolección y tratamiento de residuos y aguas residuales.
- m) Transporte público de viajeros.
- n) Actividad cultural y deportiva.
- o) Educación (creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria).

3.2.4. Desarrollo del presupuesto participativo

disponible en:
http://www.adels.org/formations_etudes/TextesPicri/Cordoba.pdf, p. 6

3.2.4.1. Herramientas utilizadas para la difusión del presupuesto participativo

Dentro de los mecanismos utilizados para la difusión del proceso encontramos:²⁴¹

- Red de centros cívicos municipales: proporciona información visible y el personal –en algunos casos- realiza campañas destinadas a fomentar la participación.
- Organizaciones y asociaciones: divulgan información a través de sus socios.
- Municipal: el ayuntamiento destina dinero para la divulgación de información a través de las diversas fases del presupuesto participativo, como son por medio de buzoneo –reparto de publicidad en el domicilio-, radio, anuncios en la televisión local, prensa escrita, carteles, edición de folletos y materiales de divulgación.

3.2.4. 2 Metodología del presupuesto participativo

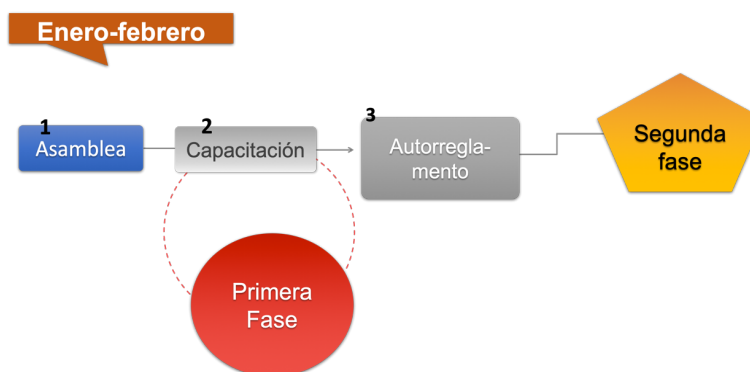
Una vez identificados los elementos esenciales que dan soporte a la operatividad del presupuesto participativo, procedo a explicar cómo se desenvuelven, por resultar trascendental saber cómo funcionan y de ello, tomar las experiencias positivas y mejorar las negativas, para que mi propuesta encuentre sustento en lo funcional y evite incurrir en los desaciertos.

Operar el presupuesto participativo requiere de componentes humanos y monetarios, por ello, es preciso que se conozca previamente la cantidad de presupuesto público que será asignada para cubrir el costo de la obra o servicio elegida como prioritaria y viable, de ello depende la identificación y elección de las propuestas.

²⁴¹ ibidem, p. 33

En Córdoba, la cantidad de dinero destinado para el presupuesto participativo en el 2003 fue de 9 millones de Euros;²⁴² tomando en cuenta el recurso disponible comenzó su desarrollo y se dividió en tres fases con las siguientes actividades:²⁴³

Fig. 20 Primera fase de presupuesto participativo Córdoba, España



Fuente: Elaboración propia con información obtenida de Ganuza Fernández, Ernesto, (et. al.), *Democracia y presupuestos participativos*, Icaria editorial s.a., Barcelona 2003, pp. 5 - 7

La primera fase está dirigida al distrito y enfocada a desarrollar los siguientes procedimientos:

1.- Como hice alusión en el tema del marco normativo que reconoce los presupuestos participativos, el Reglamento de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Córdoba reconoce al Consejo de Movimiento Ciudadano, como órgano permanente de participación que se involucra en los asuntos de cualquier sector para estudiarlos, sugerir o emitir propuestas que brinden remedios al tema planteado.

²⁴² Cannabes, Yves, Instrumentos de Articulación entre Presupuesto Participativo y Ordenamiento Territorial, Una síntesis basada en las experiencias de Ariccia (Italia); Belo Horizonte y Guarulhos (Brasil); Bella Vista (Argentina) y Córdoba (España), marzo 2007, p. 8.

²⁴³ Cfr. Ganuza Fernández, Ernesto, *Democracia y presupuestos participativos*, Op. Cit.

Precisamente en esta primera etapa tiene intervención, junto con el Ayuntamiento, quienes convocan a reuniones denominadas asambleas de distrito con la finalidad de que se brinde información a la ciudadanía respecto de cómo operará el presupuesto participativo tomando en consideración un autorreglamento que ha sido previamente aprobado (en el ejercicio anterior).

Esta asamblea también resulta útil para rendir cuentas ya que se informa a la ciudadanía acerca de los proyectos que fueron elegidos en ejercicios previos y que fueron incluidos en el presupuesto participativo.

Además, a través de votación se eligen a cuatro agentes, personas que van a coordinar la organización y desarrollo de la fase dos del presupuesto participativo; indicándose quien fungirá como titular y suplente –los últimos sustituyen a los primeros por baja o con motivo de las faltas reiteradas que hagan a sus responsabilidades-.

2.- Elegidos los agentes, deben tener la aptitud, el conocimiento y las habilidades para dirigir las asambleas, deliberaciones y votaciones, por lo tanto, se les capacita acerca de temas consistentes en la proporción de información sobre el presupuesto municipal y las áreas de infraestructura, cooperación y solidaridad, educación e infancia, así como relaciones ciudadanas; donde se pretende introducir el presupuesto participativo.

3.- No existe una legislación que regule la forma en que operará el presupuesto participativo –lugar de celebración de asamblea, mecanismo de votación, utilización o no de criterios que guíen la toma de decisiones, responsabilidad y funciones de los agentes-, por lo que cada año se revisan y se modifican, de ser necesario -evidentemente al tratarse de la primera experiencia se abocó a su elaboración-, por lo tanto, se discute y delibera su contenido.

Hecho lo anterior, se pasa a la fase siguiente, misma que está dirigida a las mesas de distrito y asambleas de barrio:²⁴⁴

Fig. 21 Segunda fase de presupuesto participativo Córdoba, España



Fuente: Elaboración propia con información obtenida de Ganuza Fernandez, Ernesto, (et. al.), *Democracia y presupuestos participativos*, Icaria editorial s.a., Barcelona 2003, pp. 5 - 7

4.- A través de una convocatoria abierta y dirigida a las asociaciones de un distrito, el ayuntamiento junto con el Consejo de Movimiento Ciudadano, convocan a la mesa de distrito a efecto de que terminen las capacitaciones. En ellas intervienen los agentes y las asociaciones que decidan hacerlo, siendo los primeros de los mencionados quienes se encargarán de la coordinación de las asambleas, en tanto que, a la mesa se encomienda la definición del número de reuniones que habrán de celebrarse según considere oportunas, la fecha, hora y lugar en que tendrán verificativo.

5.- Una vez que se determinó la operatividad de las reuniones, se convoca a una primera asamblea de barrio en la que los asistentes definen cuáles son las áreas de desarrollo del municipio que deben considerarse prioritarias para que se impliquen en el proceso de presupuesto

²⁴⁴ Ibidem

participativo –infraestructura, de cooperación y solidaridad, educación e infancia, relaciones ciudadanas-.

Para lograr lo anterior, el asistente que así lo desee hace uso de la voz por un tiempo determinado con el fin de proponer algún bien o servicio que considere tiene la calidad de importancia y sea necesaria para que se contemple en el presupuesto participativo.

La propuesta que brinde cada participante es agrupada de acuerdo al área temática que corresponda –infraestructura, participación ciudadana, educación, cooperación, solidaridad-, en una pizarra por parte del agente, de esta manera, todos los asistentes pueden ver la totalidad de las propuestas planteadas y posteriormente se somete a votación directa, es decir, levantan la mano para decidir el orden prioritario que deberán guardar cada una de las alternativas presentadas tomando en cuenta el número de votos alcanzado.

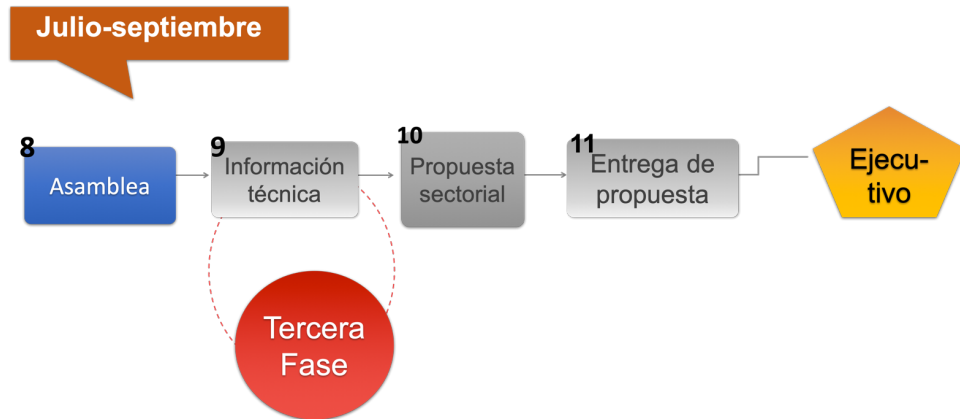
6.- Una vez que se deciden las áreas prioritarias, la mesa de distrito se reúne nuevamente a efecto de establecer una lista definitiva que indique cuáles serán involucrados en el proceso.

7.- Una vez que se tiene la lista definitiva de áreas prioritarias, el Ayuntamiento y el Consejo del Movimiento Ciudadano, convocan a una segunda asamblea de distrito –coordinada por los agentes y una representación de asociaciones que asista-, en la que se expone a los asistentes el contenido, los criterios de selección y los mecanismos utilizados para obtener la propuesta. En esta etapa la ciudadanía puede cambiar el orden del listado si así lo considera pertinente, de no existir objeción, se somete a su aprobación y se elige a dos representantes con sus respectivos suplentes, quienes finalmente establecen una propuesta conjunta.

Finalmente se pasa a una tercera fase:²⁴⁵

²⁴⁵ ibidem

Fig. 22 tercera fase de presupuesto participativo Córdoba, España



Fuente: Elaboración propia con información obtenida de Ganuza Fernandez, Ernesto, (et. al.), *Democracia y presupuestos participativos*, Icaria editorial s.a., Barcelona 2003, pp. 5 - 7

8.- El ayuntamiento convoca a otra jornada de capacitación para los representantes que fueron elegidos en las últimas asambleas, retomando el tema del presupuesto municipal y se adiciona lo referente a las áreas municipales que se implicaron en el proceso. Asimismo, se hace una revisión al autorreglamento sin que implique su modificación, sólo para efecto de aclarar y definir las actividades, así como el proceso a desarrollar para la toma de decisiones.

9.- Concluido lo anterior, el ayuntamiento proporciona a los representantes informes técnicos que permitan definir si las propuestas priorizadas en la segunda fase por parte de los ciudadanos son viables, si están dentro de la competencia del municipio y lo concerniente a la estimación de sus costos, para que se tengan elementos para determinar la procedencia o no de su sometimiento a discusión.

10.- Una vez que se ha determinado la procedencia o no de discusión de las propuestas, se convoca a una reunión denominada asamblea de ciudad, en ella, los representantes apoyados en el autorreglamento y jornadas de trabajo deciden el conjunto de propuestas

viables para ser implementadas, cuya decisión es enviada al ejecutivo municipal para que proceda a su materialización.

La experiencia del presupuesto participativo en esta localidad me permite identificar que existe una carencia de participación ciudadana en elección de prioridades. Es cierto que la participación ciudadana se muestra en las distintas fases del proceso; se les permite identificar qué tipo de bien o servicio guarda congruencia con las áreas estratégicas del ayuntamiento; sin embargo, la elección final de las propuestas que son consideradas idóneas, es decir, aquellas que cubren los requisitos para ser ejecutadas, son resultado de la decisión unilateral de los representantes sin considerar la opinión de la ciudadanía, con ello, la intervención de esta última se limita a la mera identificación de la necesidad prioritaria; sin embargo, la elección final de los bienes o servicios que serán ejecutados queda en poder de los representantes.

Adicionalmente, se muestra la intervención predominante por parte del ayuntamiento en el proceso, con independencia de la capacitación a su cargo, ejerce el control para convocar a las asambleas, ya que estas son celebradas conforme son emplazadas por parte de la autoridad, evidenciándose una ausencia de autonomía por parte de los agentes o representantes para decidir en qué fecha habrá de celebrarse.

Lo deseable sería que el proceso sea controlado por la ciudadanía, permitiéndose la intervención de la autoridad cuando sea requerida por esta misma, ya que hay fases en las que es imprescindible su injerencia, como es el caso de las condiciones técnicas de los proyectos.

3.2.5. Los desafíos de la experiencia del presupuesto participativo

Conforme a los temas antes abordados, considero que los principales desafíos que se presentan en la operatividad de los presupuestos participativos son la dificultad para comprender el proceso de elaboración de presupuesto, considerando que ello puede generar la

pérdida de credibilidad del proceso si la ejecución de las obras públicas no se ve materializadas, así como la implicación y ampliación del número de personas que intervienen, desde las organizaciones como la población en general.²⁴⁶

En otros casos encontramos el retraso en la ejecución de las obras, así como la escasa intervención que tienen los funcionarios públicos en el proceso, estos se ven desmotivados políticamente para trabajar sobre el proceso.²⁴⁷ Lo anterior puede explicarse por la falta de vinculación normativa, ya que no existe una legislación que les asignen las atribuciones para intervenir, ya que el proceso está regulado en un autorreglamento legitimado por la ciudadanía y no por la propia autoridad.

Lo anterior puede generar otros problemas ya que la no intervención de la autoridad dentro del proceso puede traer complicaciones para determinar la ejecución de los proyectos por falta de información o comunicación en temas técnicos como viabilidad técnica, financiera o jurídica de los proyectos, de ahí que es importante que exista mayor involucramiento, así como difusión del proceso para ampliar el conocimiento de este y lograr mayor intervención.

3.3. Experiencias de los presupuestos participativos en Porto Alegre, Brasil

3.3.1. Marco normativo

En esta localidad encontramos como marco normativo las siguientes:

a) La Constitución Política de la República Federativa de Brasil. El artículo 1, último párrafo reconoce que el poder emana del pueblo y se

²⁴⁶ Cabannes, Yves (et. Al.) *Presupuestos Participativos, edición especial*, La era urbana, la revista de la ciudad global, Marzo 2004, p. 25

²⁴⁷ Grille comparative de résultats, Op. Cit., pp. 48-52

ejerce a través de sus representantes.²⁴⁸ Por tal motivo, reconoce un gobierno democrático que permite a sus ciudadanos participar para elegir a las personas que ejercerán el poder a través de la representación.

b) Ley Orgánica del Municipio de Porto Alegre, Brasil.²⁴⁹ El artículo 6 establece el deber del municipio para otorgar una vida digna a sus habitantes, cuya administración debe estar basada en la transparencia pública, la participación ciudadana en la toma de decisiones y servicios públicos integrales.

Por lo que respecta al artículo 97, este establece que el ejercicio de la soberanía se ejerce entre otros por la participación ciudadana en las decisiones que tome el municipio y el perfeccionamiento de sus instituciones. No obstante, es el numeral 116 en el que se reconoce que la garantía de la ciudadanía para participar a través de sus municipios en la etapa de elaboración, definición, seguimiento y ejecución del presupuesto público.

Asimismo, en el artículo 102, se reconoce a los consejos populares regionales con autonomía municipal, conformados por grupos sociales que discuten y elaboran políticas municipales.

c) Reglamento interno de presupuesto participativo:²⁵⁰ No existe un reglamento permanente, su contenido es discutido cada año según existan enmiendas, mismo que es emitido por el Ayuntamiento de Porto Alegre,

²⁴⁸ Cfr. Artículo 1 de Constitución Política de la República Federativa de Brasil, disponible en: <http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/br/br117es.pdf>

²⁴⁹ Vid. Porto Alegre, Lei orgânica do município de porto alegre/rs, traducción propia, disponible en: <https://leismunicipais.com.br/lei-organica-porto-alegre-rs>

²⁵⁰ Cfr. Prefeitura Municipal de Porto Alegre, *Regimento Interno Critérios Gerais, Técnicos e Regionais - 2015/2016*, Julho de 2015, traducción propia.

Brasil. Para efecto de este trabajo de investigación me avocaré a la modificación más reciente publicada para el ejercicio 2015-2016.

En el mismo encontramos los ciclos del presupuesto participativo, los datos y cargos de los consejeros de participación ciudadana según el periodo por cada una de las regiones.

En el capítulo uno se regula el Consejo de Presupuesto Participativo (en adelante COP), su composición, funciones y la forma en que son elegidos; el capítulo dos prevé la obligación del municipio para proveer la infraestructura que se requiere para el buen funcionamiento del COP; el tercero establece la competencia que tienen los COP, que va desde la representación hasta la emisión de opiniones y modificación de las propuestas de presupuesto participativo emitidas por el gobierno, el plan de inversiones y servicios, política tributaria, entre otros; el capítulo cuarto hace referencia a las condiciones formales que deben observar las reuniones internas de los presupuestos participativos y su desarrollo.

Cabe destacar que no se pensó en la creación de una Ley de presupuesto participativo hasta el 2005, año en el que los gobiernos llevaron a cabo la propuesta para su emisión, sin embargo, hubo dificultades con los partidos de oposición que se encontraban en el poder legislativo para negociar el proyecto, por lo que el ayuntamiento se inclinó más en que fuera la propia sociedad civil la que legitimara el conjunto de reglas que regiría el presupuesto participativo, por lo tanto, fue suficiente que se trabajara con los autorreglamentos por ser una creación autónoma de la sociedad civil.²⁵¹

En tal sentido, son pocos los cuerpos normativos que prevén el reconocimiento de la participación ciudadana en los presupuestos públicos y escasos los que regulan expresamente a los presupuestos participativos,

²⁵¹ Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, Temas & debates 12, Revista universitaria de ciencias sociales, semestral, año 10, Número 12, Diciembre 2006, P. 51

de modo que, su operatividad está basada en las experiencias de otras formas democráticas como las elecciones populares, y conforme a la experiencia de la operatividad que van conformando sus propios reglamentos o directrices, son estos últimos los que tienen mayor peso por centrarse específicamente en la forma en que habrán de operar.

3.3.2. Condiciones geográficas y políticas

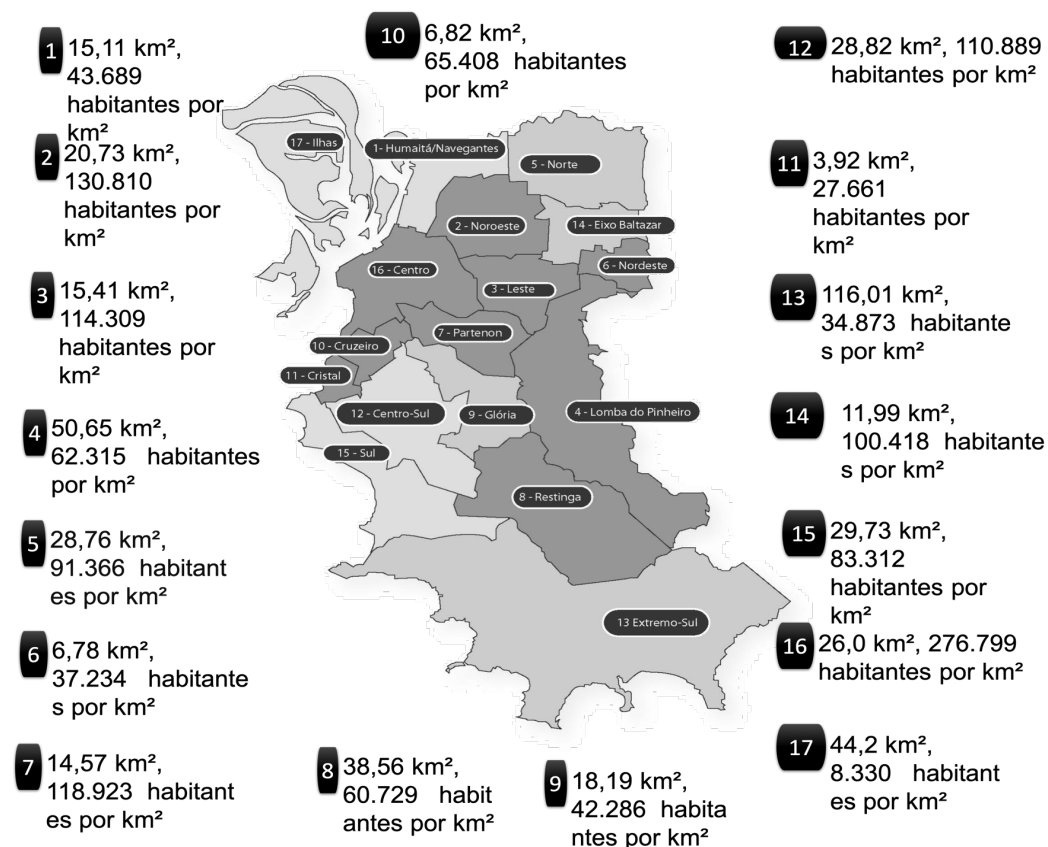
Porto Alegre, Brasil, es la capital del Estado de Rio Grande Do Sul, tiene un área de 496.1 kilómetros cuadrados. Su base económica es de comercio, servicio de agricultura e industria. En 1988 -periodo en que se instaló la figura participativa de presupuesto participativo-, contaba con una población de 1 300 000 habitantes.²⁵²

Para la implementación de los presupuestos participativos, en 1989 la ciudad se dividió en dieciséis regiones, tomando en cuenta criterios geográficos, sociales y organizativos, no obstante, para el 2007 se instauró en la región de Ilhas, por lo que en la actualidad son dieciocho regiones las que participan de dicha práctica.²⁵³

²⁵² Vid. HARNECKER, MARTA, El presupuesto participativo en porto alegre, Delegando poder en la gente, MEPLA. LA HABANA, CUBA, 1999, disponible en: <http://www.rebellion.org/docs/95167.pdf>

²⁵³ Campos Silveira, Poti, *Orçamento participativo de Porto Alegre : 25 anos*, Editora da Cidade, Porto Alegre, 2015, P. 33

Fig. 23 Regiones de Porto Alegre, Brasil, que participan de los presupuestos participativos



Elaboración propia con apoyo en Observa POA, *Análises comparativas intraurbanas*, disponible en: http://portoalegremanalise.procempa.com.br/?analises=2_107_0, consultado el 19 de junio del 2018 y Prefeitura Municipal de Porto Alegre, a *Voz da comunidade. Plano de investimentos*, e serviços-2016/2017, disponible en http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/pi_2016_2017_ok_final_af.pdf, consultado el 19 de junio del 2018.

Por cuanto a su sistema democrático, está caracterizado por ser un fuerte régimen ya que existe una sólida organización civil.

Como se dijo en capítulos previos, la transición que sufrió Porto Alegre Brasil con la llegada del Partido de los Trabajadores de Brasil y el Frente Popular fue el móvil que impulsó la implementación de los presupuestos participativos.

El partido de los trabajadores, en adelante (PT), se creó en 1980 dentro de un periodo de dictadura militar brasileña (1964-1985), gracias a

que dicho régimen permitió la creación de partidos políticos independientes. Su ideología era de izquierda deseando un proyecto socialista para Brasil, apoyándose en los movimientos sociales y sindicatos (Central Única de los Trabajadores CUT, Confederación General de los Trabajadores (CGT), la Fuerza Sindical (FS), el movimiento de los Sin Tierra (MST), activistas católicos, intelectuales moderados, marxistas), considerándose un partido de masas.²⁵⁴

Es así como las bases de dicho partido encuentran sustento en la sociedad civil; su objetivo era el empoderamiento de la participación política de los trabajadores del sector obrero, público y organizaciones estudiantiles, es decir, una democracia de masas con orientación socialista. Su estructura organizacional estaba apoyada por características innovadoras como lo son la elección directa de sus dirigentes, con ello combinaban el proceso deliberativo puesto que, a efecto de estimular la participación de sus afiliados, creó mecanismos de consultas para tomar decisiones importantes.²⁵⁵

Como se aprecia, las ideologías que predominaron en los orígenes del partido tuvieron un enfoque socialista y de empoderamiento, desarrollando desde su organización prácticas consultivas para la toma de decisiones más importantes de su organización, lo que se trasladó al ámbito político cuando asumió el control del gobierno.

²⁵⁴ Vid. Marroquín, Willian E. *Análisis comparado del desarrollo organizativo de dos partidos políticos de izquierda, de América Latina: el PT de Brasil y el FMLN de El Salvador*, Estudios Centroamericanos, Volumen 68, Número 733.

²⁵⁵ Vid. Roma, Celso, *Organizaciones de partido en Brasil: el Pt y el PSDB bajo perspectiva comparada*, América Latina Hoy, vol. 44, diciembre, 2006, pp. 153-184, Salamanca, España.

3.3.3 **Ámbito competencial en prestación de bienes o servicios**

De conformidad con la Ley Orgánica de Porto, Alegre Brasil, los bienes o servicios que están a su cargo para proveerlos a sus habitantes son:²⁵⁶

- a) Desarrollo urbano y medio ambiente,
- b) Seguridad pública,
- c) Educación,
- d) Cultura,
- e) Deporte,
- f) Salud,
- g) Vivienda,
- h) Asistencia social,
- i) Producción agrícola y de abastecimiento popular (políticas y promoción),
- j) Ciencia y tecnología (Políticas y promoción de estudio, investigación y experimentos de campo),
- k) Desarrollo industrial, comercial y de servicios (Planes, proyectos y apoyos),
- l) Turismo,
- m) Transporte público,
- n) Saneamiento,
- o) Trabajo,
- p) Alimentación,
- q) Cultura indígena.

No obstante, para efectos del presupuesto participativo, parte de estos bienes o servicios se discuten a través de ocho temáticas:²⁵⁷

1. Circulación, Transporte y Movilidad Urbana,

²⁵⁶ Vid. Porto Alegre, Lei orgânica do município de porto alegre/rs, *Op. Cit.*

²⁵⁷ Cfr. Prefeitura Municipal de Porto Alegre, *Op. Cit.*

2. Salud y Asistencia Social,
3. Educación, Deporte y Ocio,
4. Cultura y Juventud,
5. Desarrollo económico,
6. Tributación, Turismo y Trabajo,
7. Vivienda, Organización de la Ciudad,
8. Desarrollo Urbano y Ambiental,

Cada una de las temáticas tienen a un coordinador que se encarga de conocer exclusivamente el tema que le compete.

3.3.4. Desarrollo del presupuesto participativo

3.3.4. 1. Instancias mediadoras del presupuesto participativo:

La relación entre el ejecutivo municipal y los ciudadanos se da a través de la siguiente estructura básica:²⁵⁸

a) Un Consejo del Presupuesto participativo (en adelante COP): es el órgano máximo que se encarga de deliberar el presupuesto participativo. Se integra por dos consejeros titulares y dos suplentes elegidos en cada una de las diecisiete regiones y ocho temáticas de la ciudad; un consejero titular y un suplente de la Unión de las Asociaciones de Vecinos de Porto Alegre (UAMPA); dos representantes titulares y dos suplentes representantes del ayuntamiento en las siguientes áreas: Secretaría Municipal de Gobernanza Local y Secretaría Municipal de Planificación Estratégica y Presupuesto, éstos últimos no tienen derecho a voto en las liberaciones.

Dicho órgano se encarga de planear, proponer, fiscalizar y deliberar los ingresos y egresos del municipio, así como revisar anualmente el

²⁵⁸ Cfr. Prefeitura Municipal de Porto Alegre, *Op. Cit.*, y G. Corti, Horacio (et. al.), *El derecho constitucional presupuestario en el derecho comparado Tomo II*, Abeledo Perrot, Revista Jurídica de Buenos Aires 2010, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires, Pp. 964 y 986

reglamento interno del presupuesto participativo, los criterios generales y técnicos.

b) Consejeros regionales y temáticas: su elección se hace en las asambleas regionales y temáticas, sin embargo, para ser candidato a los mismos debe acreditarse que no tiene un cargo en comisión o asesor político en el poder Ejecutivo, Legislativo o Judicial en cualquiera de los niveles (municipal, estatal o federal), salvo que renuncie a su cargo, ni haber participado como Delegado en los Foros regionales o temáticos en cualquiera de los últimos tres años y que hayan estado presentes en mínimo el 50% de las mismas, debidamente acreditado con la lista de asistencia. Para ello, deben inscribirse en los Centros Administrativos Regionales (CARs) siete días antes de que se vaya a realizar la respectiva asamblea para llevar a cabo –entre otras cosas- la elección.

Su encargo dura un año con la posibilidad de ser reelegido.

Por cada región se nombran dos titulares y dos suplentes, en tanto que, por temáticas se nombran a 6 titulares (uno por cada temática).

c) Los Delegados: son los representantes directos de la población en el proceso, y son elegidos en las reuniones celebradas en mayo a julio en cada una de las regiones y temáticas.

d) Unidades y órganos administrativos del poder ejecutivo municipal: están integrados por servidores públicos que intervienen en alguna fase del proceso y son:

- Gabinete de Planeamiento (en adelante GAPLAN): órgano de planeamiento que se integra por asesores y funcionarios del municipio, encargado de coordinar la planeación estratégica del presupuesto y elaboración de la propuesta de este, que habrá de operar en el ejercicio siguiente, así mismo, dirige la ejecución del plan de inversiones.

- Coordinación de Relaciones con la Comunidad (en adelante CRC): órgano de coordinación de Distrito del Presupuesto Participativo integrado por asesores y funcionarios del municipio quienes se encargan de articular

las relaciones con la comunidad a través de los coordinadores de los distritos, y son los que coordinan la primera y segunda ronda del presupuesto participativo, así como las reuniones del Consejo de Presupuesto Participativo.

- Foro de Asesores Técnicos de Planteamiento (en adelante ASSESPLAS): órgano de asesoría de planeamiento integrado por los coordinadores de planeamiento de las secretarías y órganos del municipio, encargado de discutir el procedimiento técnico administrativo para preparar el presupuesto, así como el procedimiento de peticiones de las comunidades en cada órgano.

- Foro de Asesores Comunitarios (en adelante FASCOM): foro de asesorías comunitarias integrado por los asesores comunitarios de las secretarías y los órganos del municipio, se encarga de discutir y proponer políticas de participación popular, por lo que articula el trabajo de las diferentes secretarías.

- Coordinadores Regionales del Presupuesto Participativo (en adelante CROPs): son los coordinadores de cada distrito del presupuesto participativo subordinados del CRC y las Secretarías, encargados de supervisar todo el proceso del presupuesto participativo.

- Coordinadores Técnicos (en adelante CTs): integrados por asesores temáticos de las CRC o de las secretarías, por lo que cada una de las temáticas que integran el presupuesto participativo tienen un coordinador que se encarga de supervisar el proceso de discusión en las reuniones plenarias.

e) La provisión de infraestructura: el municipio proporciona un local con teléfono, ventilación, agua y sanitarios, para concentrar al menos a cien personas, a quienes imparte un curso de capacitación técnica en tema de presupuesto público, así como un curso anual sobre dinámica, método, y legislación del presupuesto participativo y en general toda clase de información respecto del presupuesto participativo.

f) Los criterios generales y técnicos: los primeros son las reglas que establecen el procedimiento para que los recursos públicos sean distribuidos para la ciudad, en tanto que, los técnicos, son utilizados por el ayuntamiento a fin de analizar las demandas y verificar la viabilidad de estas.

3.3.4.2. Herramientas utilizadas para la difusión del presupuesto participativo

Dentro de los mecanismos utilizados para dar a conocer el proceso del presupuesto participativo sobre todo para convocar a las asambleas encontramos:²⁵⁹

- Televisión
- Radio
- Carteles
- Periódicos barriales
- Boletines de las entidades
- Panfletos distribuidos por el gobierno municipal
- Auto parlantes (en caso de ser solicitado por los delegados o consejeros)

Página web oficial del Ayuntamiento de Porto Alegre Brasil
<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/>

3.3.4.3 Metodología del presupuesto participativo

Sentado lo anterior, procedo a analizar la forma en que se desarrolla el presupuesto participativo, de la siguiente manera:²⁶⁰

²⁵⁹ Genro, Tarso y De sousa Ubitran, Presupuesto participativo. La experiencia de Porto Alegre, traducción Adrián Scalís, 1a ed., Universidad de Buenos Aires, diciembre 1998, Pp. 35 y 65

²⁶⁰ Vid. HARNECKER, MARTA, *Op. Cit.*, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, *ORÇAMENTO PARTICIPATIVO*, disponible en: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_secao=5, consultado

Reuniones abiertas (regionales y temáticas):

Fig. 24 Primera ronda de presupuestos participativos Porto Alegre, Brasil



Fuente: Elaboración propia con información obtenida de HARNECKER, MARTA, El presupuesto participativo en porto alegre, Delegando poder en la gente, MEPLA. LA HABANA, CUBA, 1999, disponible en: <http://www.rebellion.org/docs/95167.pdf>

Primera Reunión Plenaria: Es coordinada por la Administración Municipal (CCR y GAPLAN) juntamente con la organización civil (COP, delegados de los consejos y otras organizaciones). La convocatoria para asistir a dicha reunión es difundida por medios de comunicación masiva como televisión, radio, carteles, volantes y vehículos con altoparlantes. Se encuentra presidida por el alcalde, el Coordinador de Planificación y el Coordinador de Relaciones con la Comunidad, los consejeros de la región o plenaria temática y el Coordinador regional. Su finalidad está centrada en cuatro ejes:

1.- Una vez al año el alcalde rinde cuentas de la administración de los presupuestos participativos deliberados en ejercicios previos, es decir, las obras que ya fueron ejecutadas, las que están en proceso, las que no fueron iniciadas y los motivos de ello, así como la presentación del plan que

el 14 de junio del 2018 y Prefeitura Municipal de Porto Alegre, *Regimento Interno*, Op. Cit.; Genro, Tarso y De sousa Ubitran, Op. Cit.; Genro, Tarso y De sousa Ubitran, Op. Cit.

ha sido aprobado para el ejercicio presupuestal en curso. Además, los secretarios que fueron nombrados en ejercicios previos también tienen que rendir cuentas quienes corren el riesgo de que sea calificado como una mala gestión.

Se concentra toda la comunidad sin necesidad de ser representados por alguna organización o partido político, no obstante, dadas las experiencias y por el número de asistentes, se nombra a un representante elegido por los mismos vecinos para que sea el portavoz de cualquier cuestionamiento, solicitud o demanda social que pretenda hacerse.

Así mismo, las personas se acreditan –proporcionan nombre y dirección para constancia de quorum-, quienes deben ser residentes de la región donde se lleva a cabo la reunión y a efecto de que no se abrumen por la espera del inicio de la misma, la Secretaría Municipal de Cultura programa actividades, generalmente teatrales donde se les informa sobre los asuntos sociales que existan en la comunidad y el país o bien a través de un video donde se muestra la evolución de los planes de inversión.

2.- Concluida la rendición de cuentas, se presenta el plan de inversiones de ese año, es decir, la disponibilidad de los recursos públicos disponibles para el año siguiente, así como las obras y servicios definidos por la población aprobados en los foros regionales y temáticos.

3.- Una vez que se conoce el plan de inversión, se presentan los criterios y métodos de cómo operará el proceso del presupuesto participativo del ejercicio, es decir, el reglamento de presupuesto participativo que se encuentra vigente. En este se encuentra regulado el funcionamiento interno, los criterios generales de distribución de los recursos entre las regiones, criterios técnicos, legales y regionales.

4.- Además, en dicha reunión se elige al primer grupo de delegados del presupuesto participativo para el ejercicio de que se trate, es decir, a quienes van a integrar el (COP), como referí con antelación, son propuestas

por la comunidad tomando en cuenta el reconocimiento de su trabajo en la comunidad. Dentro de sus facultades encontramos:

a) Atender demandas relacionadas con su área (que sean ejecutadas adecuadamente las obras o servicios);

b) Participar en el foro de delegados de la región o de área temática, reuniones, discutir, informarse de cómo se estructura el presupuesto de egresos;

c) Crear una comisión de obras para la fiscalización de las que se encuentren en ejecución;

d) Acudir al Gabinete de Planificación o con el alcalde para exponer cualquier problema que se suscite con la ejecución de obras; y,

e) Dar seguimiento a la ejecución de obras, emitir observaciones respecto a demoras, pérdidas de material, y, en general, cualquier problema suscitado con la materialización de las obras o servicios.

Sin embargo, los delegados no tienen derecho de voto en el Consejo de Presupuesto Participativo.

Para elegir a los delegados se toma en cuenta el siguiente criterio:

Fig. 25 Criterios para elegir delegados

Nº de participantes en la reunión	Proporción de delegados por participantes	Nº de delegados elegidos
▪ Hasta 100	▪ 1 cada 10	▪ 10
▪ 101 a 250	▪ 1 cada 20	▪ 8
▪ 251 a 400	▪ 1 cada 30	▪ 5
▪ 401 a 550	▪ 1 cada 40	▪ 4
▪ 551 a 700	▪ 1 cada 50	▪ 3
▪ 701 a 850	▪ 1 cada 60	▪ 3
▪ 851 a 1000	▪ 1 cada 70	▪ 2
▪ Más de 1000	▪ 1 cada 80	▪ Proporcional

Fuente: Genro, Tarso y De Sousa Ubitran, Presupuesto participativo. La experiencia de Porto Alegre, traducción Adrián Scalís, 1a ed., Universidad de Buenos Aires, diciembre 1998, P. 66

Pero no sólo se habla sobre presupuesto participativo, también sirve para exponer al alcalde los problemas que se están presentando de modo que, si tiene solución inmediata, se toman las acciones necesarias como la planificación de otra reunión para tratar de solucionar el problema y con ello evitar que sea sometido al proceso deliberativo.

Reuniones abiertas (regionales y temáticas):

Fig. 26 Primera ronda de presupuestos participativos Porto Alegre, Brasil



Fuente: Elaboración propia con información obtenida de HARNECKER, MARTA, El presupuesto participativo en porto alegre, Delegando poder en la gente, MEPLA. LA HABANA, CUBA, 1999, disponible en: <http://www.rebellion.org/docs/95167.pdf>

Reunión intermedia: Esta la preside y dirige el delegado, se hace en cada una de las delegaciones a efecto de que la ciudadanía manifieste sus necesidades. Son dos tipos de asambleas:

a) Regionales: Se discuten y definen las inversiones y los servicios específicos de cada región y se eligen cuatro de ocho prioridades temáticas que son: saneamiento básico, política habitacional, pavimentación comunitaria, educación, asistencia social, salud, transporte y circulación, organización de la ciudad (más local).

b) Temáticas: Se discuten y definen directrices, inversiones y servicios que aplicarán a toda la ciudad, por lo que las obras y proyectos

son de mayor inversión en temas de educación, deporte y ocio; circulación, transporte y movilidad urbana; vivienda, organización de la ciudad, desarrollo urbano y ambiental; desarrollo económico, tributación, turismo y trabajo; cultural; salud y asistencia social (más global).

5.- Para someter a deliberación las propuestas de la comunidad, está informada respecto de la procedencia de los recursos públicos, la división del presupuesto, las posibilidades que tiene la alcaldía para invertir, cómo se distribuirá el recurso público de acuerdo a los rubros, cuanto recurso está destinado para inversión en obras, los montos que se destinan para el personal de la alcaldía y el aparato administrativo, las políticas de cada una de las secretarías (salud, educación, deportes), así como los impuestos que se pagan.

Otro aspecto importante es que, para tomar una decisión informada y viable, los órganos de gobierno brindan asesoría técnica sobre los requisitos que pueden facilitar o dificultar la obra, de esta manera, se van descartando las propuestas que no pueden tener una realización material.

6.- Presentación de demandas: El delegado dirige la reunión y se apoya de funcionarios de la alcaldía quienes se encargan de recabar las propuestas y tomar notas para asentarlas en un acta.

Las demandas se presentan de manera presencial o vía internet, a través de un formulario que se les proporciona el día de la asamblea; tratándose de las asambleas regionales y temáticas sólo pueden suscribir hasta 15 demandas de obras y servicios en sus 4 prioridades temáticas y 5 que son referidas a otros temas, respectivamente. La solicitud de propuesta debe contener:

- Descripción de la solicitud,
- Ubicación de la obra o servicio propuesto (tratándose de pavimentación y saneamiento se llena un mapa en el reverso del formulario),
- Los metros estimados que se requieren,

- El lugar donde se localiza la necesidad o demanda, y
- Cualquier otro dato que permita identificar la necesidad de la comunidad.

En caso de que algún asistente tenga el deseo de plantear alguna propuesta se inscribe asentando el nombre, la sugerencia de la demanda y la priorización de esta, a efecto de que se le otorgue el uso de la voz.

7.- Así, los ciudadanos proponen y a través de una serie de preguntas y respuestas que se van formulando definen el tipo de obra que debe ser realizada con más urgencia, dentro de las que se encuentran comprendidas las áreas temáticas: saneamiento básico, política habitacional, pavimentación (asfalto, redes de agua, redes de alcantarillado pluvial), educación, asistencia social, transporte y circulación, salud, organización de la ciudad o cualquier otra que esté dentro de la competencia de la administración pública.

Son elegidas a través de un orden jerárquico, tomando en cuenta los siguientes criterios:

a) Prioridad de la comunidad: los participantes identifican cuál es la obra o servicio que debe ejecutarse, hacen un listado de cuál debe considerarse de primera necesidad y así sucesivamente, en caso de que haya algún empate se aplica el segundo criterio.

b) Prioridad de los delegados: son los delegados quienes definen la prioridad de las obras, en caso de que persista el empate se aplica el tercer criterio.

c) Carencia del servicio o infraestructura que tiene la comunidad y al existir igualdad se aplica el criterio siguiente.

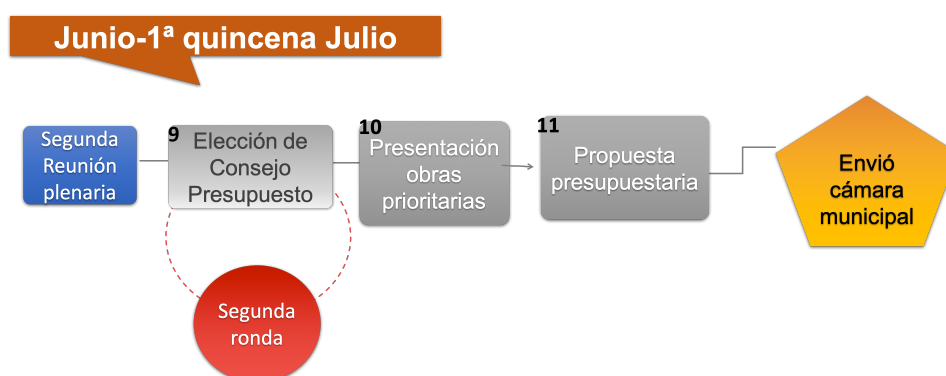
d) Población afectada: para esto se considera cuál es la población que se verá beneficiada con la obra o servicio.

Cada región hace el mismo procedimiento para obtener el listado de propuestas que fueron elegidas y que se presentarán en el foro de delegados de la región.

Reuniones con direcciones administrativas: Estas se realizan a la par con las reuniones intermedias, también tienen una función de rendición de cuentas, se desarrollan con la correspondiente área o dependencia administrativa, tomando en consideración el bien o servicio a su cargo, a efecto de informar el tipo de atención que se está brindando cuando se trate del tema de salud, en materia educativa la situación de las escuelas, la necesidad de reparación, sólo por ejemplificar.

Segunda reunión plenaria (segunda ronda): Es considerada una reunión ampliada o plenaria porque acude toda la región.

Fig. 27 Segunda ronda de presupuestos participativos Porto Alegre, Brasil



Fuente: Elaboración propia con información obtenida de HARNECKER, MARTA, El presupuesto participativo en porto alegre, Delegando poder en la gente, MEPLA. LA HABANA, CUBA, 1999, disponible en: <http://www.rebellion.org/docs/95167.pdf>

9.- En esta fase se escoge a dos consejeros de cada región para que integren el Consejo del Presupuesto participativo (COP), formalmente denominado Consejo Municipal para el Plan y el Presupuesto de Gobierno.

Se convierte en el órgano administrativo más importante porque es el que toma las decisiones finales del presupuesto participativo y a quien la ciudadanía le delega su representación para que elaboren junto con el gobierno el presupuesto público y el plan de obras que habrán de ejecutarse para el próximo año.

El consejo del presupuesto participativo es el máximo órgano de representación de la ciudadanía que integra los presupuestos participativos

y quien toma la decisión final respecto de las obras que habrán de realizarse.

Se integra por 2 consejeros por cada región que las representan, un representante del Sindicato de Trabajadores Municipales de Porto Alegre, uno por la Unión de Asociaciones de Pobladores de Porto Alegre, un representante del Gabinete de Planificación y uno de la Coordinación de las Relaciones con la Comunidad, en total se eligen 32 consejeros titulares en las 16 regiones y 10 consejeros en las 5 plenarios temáticas; sin embargo, los representantes del gobierno no ejercen derecho de voto.

Sus integrantes pueden ser revocados en cualquier momento por el Foro de Delegados Regional o Temático, que es convocado para atender dicho asunto con 15 días de anticipación.

Para su elección se toma en cuenta el siguiente criterio de proporcionalidad:

Fig. 28 Criterios para elegir consejeros

% de votos obtenidos	Nº Consejeros titulares	Nº de consejeros suplentes
▪ Hasta 24.9%	▪ Ninguno	▪ Ninguno
▪ 25 a 37.5%	▪ Ninguno	▪ 1
▪ 37.6 a 44.9%	▪ Ninguno	▪ 2
▪ 45 a 55%	▪ 1	▪ 1
▪ 55.1 a 62.5%	▪ 2	▪ Ninguno
▪ 62.6 a 75%	▪ 2	▪ 1
▪ Más de 75.1%	▪ 2	▪ 2

Fuente: Elaboración propia con información obtenida de Genro, Tarso y De Sousa Ubitran, Presupuesto participativo. La experiencia de Porto Alegre, traducción Adrián Scalís, 1a ed., Universidad de Buenos Aires, diciembre 1998, P. 66

Dicho consejo formula su cronograma de trabajo y se somete a capacitación.

10.- El gobierno recibe un formulario que contiene el planteamiento de todas las obras que previamente consideraron prioritarias en la reunión intermedia, cuya lista integra la descripción, dirección y jerarquía de la obra.

Hecho lo anterior, el gobierno por medio del Gabinete de Planificación y la Secretaría Municipal de Hacienda, expone a la comunidad la cantidad de dinero que se estima pertenece a los ingresos y gastos presupuestados para el ejercicio fiscal siguiente, describiéndolo por regiones y áreas temáticas; integra los gastos de personal, consumo, servicios de terceros y otras inversiones.

Dicha recepción se hace a través de documentos que contienen:

- 4 prioridades temáticas más importantes para la región elegidas de entre los ochos temas precisados previamente, cuyo contenido es: denominación del ayuntamiento, el año del presupuesto participativo, la región que comprende, el nombre de las cuatro prioridades, fecha, nombre y firma de los dos representantes del consejo y/o suplentes.

- Un formulario que contiene cada una de las demandas elegidas por tema, descripción, dirección, y jerarquía de la obra.

En tal sentido, el gabinete recibe el listado de obras que se consideraron priorizadas por cada región y área temática, información que es almacenada en una base de datos que denominan matriz presupuestaria para debatir la prioridad. Así el Gabinete de Planeamiento del Presupuesto Participativo (GAPLAN), ingresa a un sistema electrónico en línea denominado gerenciamiento de proyectos (GPR), integrado por todas las Secretarías y departamentos que integran el Ayuntamiento, para que las demandas pasen automáticamente a ser analizadas en el aspecto técnico, legal y financiero los proyectos tomando en cuenta el presupuesto público y plan de inversiones.

Ante ello, realiza el cálculo de ponderación, asignándole a la primera prioridad el número cuatro, la segunda el número tres, la tercera dos y la cuarta el número uno. Bajo este contexto, la asignación de propuestas

prioritarias será la que sume un mayor número de votos, por lo que las tres prioridades temáticas que sumen mayores puntos serán las que se consideren prioritarias por parte de las dieciséis regiones.

Cuando la matriz está definida, se somete a discusión y deliberación por parte de la Junta Financiera, Coordinación de Gobierno y el Plenario Secretariado, en la que detallan los programas de servicio e inversiones.

11.- Reuniones con el Consejo del Presupuesto Participativo: inician las reuniones que se consideran más especializadas porque se analizan cuestiones financieras o técnicas, sin embargo, ello no impide que cualquier miembro de la comunidad pueda hacer acto de presencia.

Una vez que el gobierno haya obtenido una ponderación de obras prioritarias, las presentan como propuesta al Consejo del Presupuesto, quien tiene la facultad de analizar detalladamente si los programas de servicios e inversiones que le presenta el gobierno reflejan las prioridades que la población demandó, en esa etapa se pueden emitir ajustes. De no existir enmiendas, la propuesta que se les presenta es aprobada por el Consejo de Presupuesto Participativo, en tanto que, el Gabinete de Planificación redacta la propuesta final del presupuesto participativo que será enviado a más tardar el último día del mes de septiembre a la Cámara de Vereadores –organismo legislativo-, para su aprobación.

Los criterios de priorización que influyen para elección y distribución de las obras a ejecutar pueden ser:

a) Evaluación de carencias relativas a la infraestructura en servicios: a las regiones con una carencia en dichos servicios que oscilan de un 75 a 100%, se les asigna la primera prioridad; del 50 al 75% la segunda, del 25 a 50% la tercera prioridad y como última quien tiene un 25% en carencias.

b) Densidad de la población

c) Priorización temática: se destinan mayores recursos a los rubros que fueron priorizadas por la población.

Independientemente de las consultas tradicionales, en el 2013 por iniciativa del prefecto José Fortunati, se empleó el uso de las tecnologías para realizar consultas electrónicas, de modo que, hubo votación de elección de prioridades vía electrónica –sólo se podía votar sobre cuatro prioridades salud, educación, transporte y movilidad urbana-, cabe mencionar que dicha modalidad fue criticada por considerar que a las personas que no acudían a las asambleas se les delegaría el mismo poder que tiene los que si lo hacen, en tanto que otros, aprobaban dicha medida.

Diversa innovación fue que, se transmitieron las asambleas en vivo a través de internet, así como el envío de mensajes a los celulares para motivar la presencia de la población a las asambleas, se permitió el registro en línea para presenciarlas, se creó la aplicación para Smartphone denominada *Porto Alegre Eu Curto, Eu Cuido*, en la que se encuentra información sobre la ejecución de obras y servicios, con fotografías de estos.

Es así como se desarrolla el proceso del presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil, donde se pone de manifiesto que la ciudadanía delibera y propone el orden jerarquizado de la ejecución de obras y servicios, por lo que corresponde a su consejo tomar la decisión final, siendo esta una gran responsabilidad, debido a que debe vigilar que las demandas sociales se reflejen en la propuesta que le emitan las autoridades y las que van a ser aprobadas.

3.3.4.3. Los desafíos de la experiencia del presupuesto participativo

La primera experiencia que se llevó a cabo en 1989, se caracterizó por las pocas obras que se ejecutaron, lo que provocó la decepción de los habitantes. Dicha apatía se originó por desacuerdos internos de la administración pública, su inexperiencia en el tema y el limitado presupuesto de egresos que se tuvo por la transición del poder local, lo que provocó que se acudieran a préstamos económicos. Lo anterior repercutió

en el nivel de participación de la ciudadanía ya que para 1990 ésta se redujo.²⁶¹

Afrontar la crisis financiera condujo a aumentar los ingresos a través de la aprobación de 15 reformas tributarias, bajo el principio de proporcionalidad “quien tiene más paga más”, y se impusieron mayores impuestos a los inmuebles con mayor valor comercial, lo que se tradujo a un crecimiento del 39.1% del ingreso total en 1990. Además, motivó a que se plantearan objetivos no centrados únicamente en la capacidad financiera y operativa del ayuntamiento.²⁶²

Otro aspecto relevante -tomando en consideración la primera experiencia-, fue adoptar metodologías que sustituyeran la improvisación, por lo tanto, fue necesario identificar criterios para definir cómo se haría la distribución de los recursos públicos entre obras y servicios, es decir, no sólo dividir el dinero entre las 16 regiones sino tomar en cuenta las características de la población y sus carencias.

Los primeros criterios para distribuir los recursos públicos fueron: población carente, población total, contribución a la organización de la ciudad, movilización popular y carencia de infraestructura. Para ello, se destinaron mayores recursos a las 5 regiones consideradas más necesitadas, a decir: Norte, Cruzeiro, Partenon, Leste e Lomba do Pinheiro a quienes se les entregó el 70% de inversión y las 11 regiones restantes percibieron el 30%.

Para 1992, desaparece la centralización de los recursos públicos, ahora se distribuyen por sector de actividad: salud, transporte, saneamiento básico, pavimentación y otros. En tanto que en 1994 y 1995 fue por carencia de servicios o infraestructura urbana, en tal sentido, los criterios

²⁶¹ Cfr. Observa POA, Análises comparativas intraurbanas, disponible en: http://portoalegreemanalise.procempa.com.br/?analises=2_107_0, consultado el 19 de junio del 2018

²⁶² *idem*

para la distribución y asignación son flexibles, atendiendo a las necesidades del propio proceso.

Otro desafío al que se enfrenta permanentemente los presupuestos de egresos en Porto Alegre Brasil, son las crisis financieras de los ayuntamientos que impiden la materialización de todas las obras y servicios por carencia de los recursos públicos.²⁶³ Entre menos recaudación, más ajustes al presupuesto público, lo que provoca que haya menos asignación al presupuesto participativo, como consecuencia, hay menos obras y servicios que desarrollar.

También se destaca la participación ciudadana, donde existe una deserción, ocasionados por factores como debilitamiento de las instancias democráticas, pérdida de representatividad, de ahí que resultaba un trabajo arduo lograr dicha intervención y canalizar su interés en la elaboración de proyectos sociales, de ahí que los vínculos con las organizaciones sociales pueden garantizar la gestión e inclusión participativa.²⁶⁴

Finalmente, la persistencia de la voluntad política de las autoridades municipales es el desafío en que más debe trabajarse, ya que a la fecha ya no se reportan datos de que continúen con la práctica de los presupuestos participativos.²⁶⁵

²⁶³ Cfr. REUNIÃO ORDINÁRIA DO COP, disponibles en: http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/op/usu_doc/ata_cop_002_07_03_2017.pdf, consultado el 24 de junio del 2018.

²⁶⁴ Poder Ciudadano, Presupuesto Participativo 2002-2003, *Una estrategia de la sociedad Civil para el trabajo presupuestario* " Los ciudadanos podemos tener la sartén por el mango, Buenos Aires, Fundación Poder Ciudadano, 2004., P. 14

²⁶⁵ Vid. Prefeitura de Porto Alegre, disponible en: <https://alfa.portoalegre.rs.gov.br>, consultado el 13 de junio del 2018

3.4. Experiencias de los presupuestos participativos en Rosario, Argentina

3.4.1. Marco normativo

Dentro del marco normativo que da fundamento legal a la operatividad de los presupuestos participativos encuentro las siguientes:

a) La Constitución de la Nación de Argentina:²⁶⁶ En su artículo 5 delega la facultad a cada provincia de dictar para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano; el numeral 14 reconoce el derecho de sus habitantes para asociarse con fines útiles, en tanto que el precepto 40 permite el sometimiento a consulta popular de un proyecto de ley convocada por la Cámara de Diputados, respecto del artículo 122, este faculta a las provincias para implementar su sistema de gobierno con autonomía con base en los principios que mandata dicha Constitución.

b) La Constitución de la Provincia de Santa Fe:²⁶⁷ No contempla un suficiente desarrollo normativo que establezca la forma democrática de su gobierno, no obstante, el artículo 8 impone el deber del Estado de consolidar la efectiva participación de sus habitantes en la vida política, económica y social; el numeral 13 reconoce el derecho de sus habitantes para reunirse libremente y de manera pacífica en locales abiertos al público así como el de asociarse con fines lícitos, así como el derecho de petición y la defensa de sus intereses tanto particulares como colectivos.

²⁶⁶ Vid. Constitución de la Nación Argentina, Ley N° 24.430, disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>, consultado el 13 de junio del 2018.

²⁶⁷ Vid. Constitución de la Provincia de Santa Fe, disponible en: <http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/203482/986161/>

c) La Ordenanza 7326/2002:²⁶⁸ Sin duda, es el instrumento jurídico que sanciona y regula expresamente la figura de los presupuestos participativos. Dentro de su contenido encontramos en el artículo 4, la paridad de género para integrar los mecanismos de participación, los artículos 5 a 10 establecen la Obligación del Departamento Ejecutivo de fijar las bases de las jornadas de participación por Distritos, los informes de ejecución del presupuesto municipal, la asignación y elaboración presupuestaria sujeta a discusión, la constitución de la comisión para la conformación del Consejo Municipal, la distribución de los recursos públicos, el proceso de formación, elaboración de propuestas y su publicidad.

d) La ordenanza 7869/2005:²⁶⁹ Modifica el artículo 5 de la ordenanza 7326/02, al considerar como primera etapa de las jornadas de participación de los Distritos, al informe de ejecución del presupuesto municipal en curso y la asignación presupuestaria que se tienen contemplado para elaborar el proyecto de presupuesto público que es objeto de discusión mismo que debe ser igual o mayor en los valores porcentuales a los que fueron establecidos en el año inmediato anterior; se adicionan los artículos 5' y 5" donde incorporan un criterio de distribución del recurso público denominado índice de carencia, que debe considerar indicadores de salud, educación, vivienda, ingresos y género, mismos que deben ser actualizados de manera anual antes de que sea distribuido el presupuesto participativo a los distritos; se instituye la distribución del 50% del presupuesto participativo de manera igualitaria entre los 6 distritos y el otro 50% en

²⁶⁸ Vid. Ordenanza 7326, de la Municipalidad de Rosario, disponible en: <https://ssl.rosario.gov.ar/mr/normativa/otras-normas/ordenanzas/ordenanza-7326-2002>

²⁶⁹ Vid. Ordenanza 7869, de la Municipalidad de Rosario, disponible en: <http://www.rosario.gov.ar/normativa/verArchivo?tipo=pdf&id=42155>

proporción al grado de marginación urbana que anualmente establezca el índice de carencias.

e) La ordenanza 8007/2006:²⁷⁰ Incorpora a la ordenanza 7326/02 el artículo 4 que establece el deber de paridad de género en los mecanismos de participación ciudadana, concretamente, en la representación.

f) El reglamento interno:²⁷¹ Emitido por los integrantes del presupuesto participativo, se encarga de establecer la operatividad de dicha figura, desde la forma de participación, coordinación, y sus etapas; integración y facultades del Consejo de Participación de Distrito.

Como se advierte, independientemente de que su norma constitucional no desarrolle ampliamente los derechos de los ciudadanos para participar en aspectos financieros de la comunidad como son los presupuestos participativos, es notoria la intención de los constituyentes locales de conformar un gobierno democrático que permita la participación de los habitantes a efecto de buscar un bien general a través de una organización pacífica e incluso ser escuchados en temas que pueden resultar fundamentales para su bienestar.

El tal sentido, el reconocimiento constitucional de un gobierno democrático permitió a la vez el desarrollo de una ordenanza que, si bien contiene tan sólo 10 preceptos legales, los mismos abordan de manera expresa e integral la manera en que deben desarrollarse como parte de la consolidación de una vida participativa según está reconocida en sus constituciones, con ello, la factibilidad de que sus habitantes participen en la toma de decisiones en temas presupuestarios.

²⁷⁰ Vid. Ordenanza 8007, de la Municipalidad de Rosario, disponible en: <http://www.rosario.gov.ar/normativa/verArchivo?tipo=pdf&id=42029>

²⁷¹ Vid. Municipalidad de Rosario, El trabajo en los Consejos Participativos de Distrito, Marzo 2009.

3.4.2. Condiciones geográficas y políticas

La ciudad de Rosario se encuentra ubicada en la zona sur de la provincia de Santa Fe, tiene una superficie de 178.69 Kilómetros cuadrados.²⁷² Carece de autonomía municipal pese a que la Constitución Nacional de 1994, reconoce dicho propósito, sin embargo, la provincia antes mencionada permite a los municipios regular temas que no estén expresamente consideradas como atribuciones locales.²⁷³

Como se ha planteado en capítulos previos, la primera experiencia de presupuesto participativo en esta entidad fue en 2002, año en el que contaba con una población de 1,187, 858 habitantes.²⁷⁴

La cantidad de dinero que se destina para el ejercicio del presupuesto participativo oscila del 5% al 6% del presupuesto municipal.²⁷⁵ Sin embargo, esto ha venido disminuyendo como se muestra continuación:

²⁷² Cfr. Rosario, Información territorial y datos demográficos, disponible en: <https://www.rosario.gov.ar/web/ciudad/caracteristicas/informacion-territorial-y-datos-demograficos>.

²⁷³ Ibidem, Pp. 19, 24

²⁷⁴ INDEC, Estimaciones de población total por departamento y año calendario Período 2001-2010, 1ª ed., Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos - INDEC, 2008, P. 34

²⁷⁵ Cfr. Glocal, Presupuestos participativos en Rosario (Argentina), disponible en: <http://www.glocal.net/iepala/glocal/fichas/ficha.php?entidad=Experiencias&id=1387&html=1>, consultado el 23 de junio del 2018.

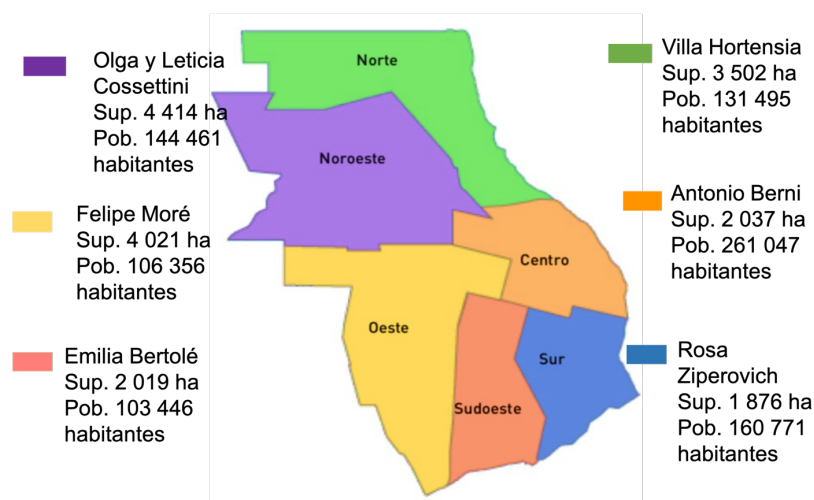
Fig. 29 Partida presupuestal (pesos argentinos)

Año	Presupuesto participativo	Presupuesto total municipal	Representación %
2003	\$ 24, 295.661	\$ 295,841.347	8. 21 %
2004	\$ 20,009.276	\$ 368, 877.077	5. 42 %
2005	\$ 25,000.000	\$ 481, 781.048	5. 19 %
2006	\$ 25,000.000	\$ 582, 664.022	4. 29 %
2007	\$ 27,500.000	\$ 731.963.383	3. 76 %
2008	\$ 30,002.465	\$ 912, 143.884	3. 29 %
2010	\$ 30,000.000	\$ 1, 491.449.309	2. 01 %
2012	\$ 42,000.000	\$ 2, 693, 389.385	1. 56 %
2013	\$ 58,000.000	\$ 3,715.620.222	1.56%

Fuente: Elaboración propia con información obtenida de Municipalidad de Rosario, Presupuesto participativo, Biblioteca del Presupuesto participativo, disponible en <http://www.rosario.gov.ar/web/gobierno/presupuestos/presupuesto-participativo/biblioteca-del-presupuesto-participativo>

Para facilitar a la población su acceso al programa de presupuesto participativo, la provincia se divide en 6 Distritos, cada uno se compone de 6 a 7 barrios, a saber:²⁷⁶

Fig. 30 Distritos municipales de Rosario, Argentina



Cfr. Dirección General de Estadística, Anuario de Población y Estadísticas Vitales 2015, Ciudad de Rosario y Bloj, Cristina, El presupuesto Participativo y sus potenciales aportes a la construcción de políticas sociales orientadas a las familias, CEPAL - Serie Políticas sociales N 151

²⁷⁶ Cfr. Bloj, Cristina, El presupuesto Participativo y sus potenciales aportes a la construcción de políticas sociales orientadas a las familias, CEPAL - Serie Políticas sociales N° 151

Respecto del tipo de coalición política que imperaba al momento de su implementación fue al Partido Socialista (PS) el que se encontraba al frente del gobierno desde 1989, encargado de impulsar desde 1996 una política de modernización y descentralización del Estado Municipal, colocando a la participación ciudadana como uno de sus ejes, sin que ello significara necesariamente la posibilidad de implementar a los presupuestos participativos. En realidad, la política de descentralización se enfocó en:²⁷⁷

a) Desconcentrar los servicios y competencias que estaban centralizadas hacia los municipios, para ello, se proponía definir distritos y crear centros municipales de distritos.

b) Modernizar la gestión municipal con la transparencia, agilidad y eficacia, la atención del público y la calidad en la prestación de los servicios, para lo que se propuso la simplificación y rapidez de los procedimientos administrativos descentralizados y la optimización de los recursos públicos.

c) Fortalecer a la sociedad civil incentivando su participación en la toma de decisiones y en la gestión municipal, por lo que, se propuso crear espacios de participación ciudadana y la promoción de proyectos sociales participativos.

Dicho partido se fundó el 28 de junio de 1896, con tendencia socialista democrática, afiliado a la internacional socialista –organización internacional de partidos con tendencias sociales y democráticas de todos los continentes-. Fue producto de la unión de cuatro de los grupos socialistas más activos en 1894 –*Les Egaux, Fascio dei Lavoratori*, la

²⁷⁷ Cfr. Ford, Alberto, *Incoherencias, discontinuidades y multicausalidad de las políticas participativas*, ponencia presentada al Cuarto Congreso Argentino de Administración Pública, Buenos Aires, 22 al 24 de agosto de 2007. Realizada en el marco del proyecto PAV “La participación ciudadana en el control de gestión de las políticas públicas municipales. El caso de la ciudad de Rosario”, codirigido por Osvaldo Iazzetta, Oscar Madoery y Hugo Quiroga, P. 23

Agrupación Socialista y *Les Fulmi et Ago-*, quienes se reunieron para confederarse y formar el Partido Socialista Obrero Internacional (PSOI). Su programa estuvo apoyado en los programas socialistas europeos y estadounidenses, estableciendo básicamente lo siguiente:²⁷⁸

a) Legislación directa del pueblo: Basado principalmente en el reconocimiento de medios de participación democráticos directos como el derecho de iniciativa, referéndum, revocación de mandato; supresión de presidencia, senado; representación de minorías, justicia gratuita, abolición de la pena de muerte, supresión del ejército, separación de la iglesia-estado y autonomía municipal.

b) Condiciones laborales: jornadas de 8 horas -6 horas para menores de 14 y 16 años-, prohibición de trabajo nocturno, con la excepción de que sea indispensable para el bienestar general, descanso obligatorio, salario mínimo vital e igualitario para hombres y mujeres, responsabilidad patronal en accidentes de trabajo y escuelas gratuitas.

c) Educación laica, obligatoria y gratuita hasta los 14 años.

d) No privatización, abolición de impuestos indirectos, establecimiento de impuestos sobre renta y herencia, abolición del presupuesto clerical y confiscación de sus bienes, abolición de la deuda pública.

Para 1895 hubo una primera convención del partido en el que se modificó el nombre y se le asignándole Partido Socialista Obrero Argentino (PSOA), sin embargo, a principios del siglo XX se simplificó para quedar como hoy en día se conoce, esto es Partido Socialista (PS).

²⁷⁸ Rosario, Partido Socialista, Historia, disponible en: <http://www.partidosocialista.org.ar/tag/rosario/>

3.4.3 **Ámbito competencial en prestación de bienes o servicios**

Dentro de los servicios a cargo de esta entidad podemos mencionar:²⁷⁹

- En materia de obras públicas:

- a) Ensanche y apertura de calles,
- b) Formación de nuevas plazas, paseos, parques o avenidas,
- c) Construcción de caminos, puentes calzadas, acueductos, y delineación de la ciudad,
- d) Construcción de templos, teatros y en general, edificios destinados a reuniones públicas,
- e) Conservación y mejora de los monumentos públicos y toda obra municipal.

- En materia de seguridad:

- a) Medidas de prevención contra inundaciones, incendios o derrumbes,
- b) Colocación de barreras, enrejados en calles, nivel de vías y guardas en los pasos, construcción de alcantarillas y obras que sean necesarias para dar dirección o cruce de ferrocarriles.

- Circulación y tránsito:

- a) Normas de tránsito de vehículos automotores, bicicletas y peatones,
- b) Autorización de funcionamiento de nuevas líneas de tranvías, ómnibus y colectivos.

- Orden Social:

- a) Represión de la mendicidad, adivinación y curandismo,

²⁷⁹ Vid. Artículos 24-71, de la Ley Organica de las municipalidades, Ley provincial N° 2756, de 10 de enero de 1986, disponible en: <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/4681>, consultado el 13 de junio del 2018.

- b) Dictar normas sobre servicio doméstico, aseguramiento del salario familiar y salario mínimo,
- c) Fomento de la vivienda popular,
- d) Limpieza del municipio,
- e) Desinfección del aire, aguas y habitaciones,
- f) Vacunas contra viruela, fiebre tifoidea y cualquier enfermedad de fácil propagación,
- g) Conservación y aseo de mercados municipales y particulares, mataderos, corrales,
- h) Conservación y atención de cementerios,
- i) Aislamiento de personas con enfermedades infectocontagiosas,
- j) Toda medida que asegura la salud y bienestar de la población.
 - Cultura física y deporte:
 - a) Creación de la Junta Municipal Autárquica encargada de la dirección de espectáculos y actividades de dicha naturaleza,
 - b) Reglamentar y propiciar espectáculos de educación artística y cultural (funciones teatrales, conciertos, cinematografía, documentales, danza, espectáculos líricos),
 - c) Organizar parques, balnearios, paseos, turismo.

3.4. 4 Desarrollo del presupuesto participativo

3.4.4.1. Recursos materiales y humanos para su desarrollo

Para dar cumplimiento al proceso en experiencias previas se proveyó de:²⁸⁰

- a) Cuerpos normativos: La emisión de ordenanzas municipales que rige el mecanismo de implementación,

²⁸⁰ Municipalidad de Rosario, *El presupuesto Participativo en Rosario. Una apuesta renovada al experimentalismo democrático*, agosto 2009, p. 23.

b) Recursos organizacionales: El ejecutivo municipal conformó una Coordinación de Presupuesto Participativo dependiente de la Secretaría General de la intendencia,

c) Recursos financieros: Se destina una cantidad de dinero de manera anual para la realización de los proyectos elegidos a través del presupuesto participativo,

d) Recursos humanos: Intervienen como coadyuvadores autoridades municipales como el Secretario General, Directores de Distrito, Equipo Técnico de Presupuesto Participativo, Equipo de Comunicación de la Secretaría General, Secretarios Técnicos dentro de cada Distrito, equipo de informática de la Secretaría General –se encargan del seguimiento del presupuesto participativo en cada secretaría del Departamento del Ejecutivo Municipal-, Área de la Mujer y Centro de la Juventud de la Secretaría de la Promoción Social.

e) Recursos Materiales: En la primera ronda se ha utilizado espacio físico con capacidad suficiente para la reunión de las personas y realización de los talleres, carteles informativos del estado de las obras ejecutadas en ejercicios previos, personal (para coordinar, inscribir, logística, y que dirijan el taller) y equipo informático; para el consejo participativo de cada distrito: Espacio físico adecuado para la deliberación de los proyectos, capacitación, material gráfico, lunch, tarjetas para el colectivo.

En la segunda ronda: espacio físico adecuado con capacidad para más de mil personas, carteles informativos, sistema de votación (urna o electrónico), personal (para coordinar, inscribir, asistencia al votante, recuento de voto y logística).

3.4.4.2. Herramientas utilizadas para la difusión del presupuesto participativo

A efecto de que la ciudadanía conozca la política pública de presupuesto participativo y su metodología, encontramos los siguientes medios:

Fig. 31 Herramientas para la difusión del presupuesto participativo

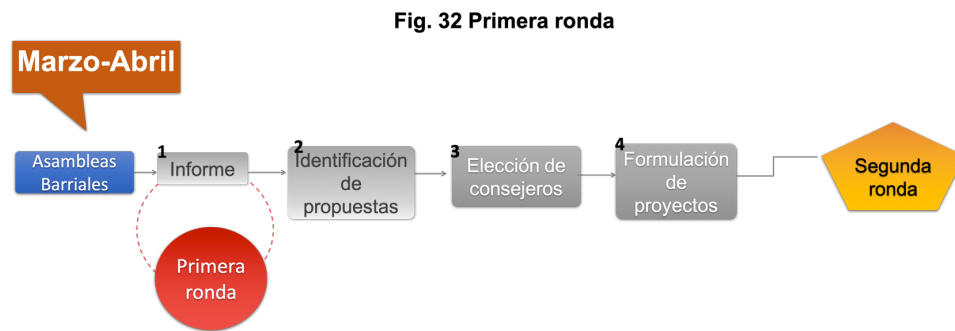
Medio de difusión	Porcentaje
▪ Carteles y folletos (entrega de volantes en la vía pública, domicilios, sitios clave -escuelas, comercio, instituciones sociales, religiosas-, revistas mensuales adjuntas a las facturas de taxas municipales)	▪ 83 %
▪ Medios de comunicación local (periódicos y televisión a través de la edición de gacetas, publicidad, entrevistas)	▪ 77%
▪ Personalizado a instituciones y lideres con capacidad de movilizar (convocatoria directa como llamadas telefónicas o envío de mensajes)	▪ 51%
▪ Medios electrónicos (Web site, mail, portales y redes sociales)	▪ 37%
▪ Propaganda en la Calle (por medio de autoparlante y avioneta)	▪ 29%
▪ Instancias de diálogo directo con la ciudadanía (reuniones, derivas, timbreo)	▪ 18%

Fuente: Elaboración propia con información obtenida de Arena, Emiliano (et.al.), *Sistematización de experiencias y Buenas Prácticas en Presupuesto Participativo*, Buenos Aires, Noviembre 2011.

Esto permite dimensionar que los medios indirectos de acercamiento a la ciudadanía son las herramientas más utilizadas para brindar información sobre el proceso y estado de desarrollo en que se encuentra la practica participativa siendo el dialogo directo lo menos recurrente precisamente por la complejidad de ello, de ahí que, se buscan estancias más generales para acercar la información necesaria.

3.4.4.3. Metodología del presupuesto participativo

La experiencia de los presupuestos participativos también se encuentra dividido en rondas, mismas que se explican de la siguiente manera.²⁸¹



Fuente: Elaboración propia con información obtenida de Municipalidad de Rosario, Presupuesto participativo rosario, disponible en <https://postulantes.rosario.gob.ar/condiciones/presuparticip.pdf>; Gobierno de Rosario Argentina, En tu barrio, vos decidís, presupuesto participativo 2010/2011; Municipalidad de Rosario, El presupuesto participativo en Rosario, una apuesta renovada al experimentalismo democrático.

Asambleas Barriales: Se llevan a cabo en cada uno de los distritos en los meses de marzo y abril, en el Centro Municipal de Distrito e

²⁸¹ Cfr. Municipalidad de Rosario, Presupuesto participativo rosario, disponible en <https://postulantes.rosario.gob.ar/condiciones/presuparticip.pdf>; Gobierno de Rosario Argentina, En tu barrio, vos decidís, presupuesto participativo 2010/2011, disponible en http://www.rosario.gov.ar/ArchivosWeb/prueba_3.pdf, Global, Presupuesto participativo Rosario, Argentina, disponible en <http://www.global.net/iepala/global/fichas/ficha.php?entidad=Experiencias&id=1387&html=1> y Rosario, *presupuesto participativo*, disponible en: <http://www.rosario.gov.ar/web/gobierno/presupuestos/presupuesto-participativo/etapas-del-presupuesto-participativo>, entrevista realizada a Lorena Carbajal Alejandra autoridad municipal de Rosario Argentina y Roberto Zampani coordinador técnico del Presupuesto Participativo Rosario el 06 de julio del 2018, en Rosario Argentina; Jefatura de gabinete de ministros, Primer encuentro nacional de presupuesto participativo: más participación, mejor democracia, 1ª ed., Buenos Aires, 2010, p. 69

Instituciones representativas vecinales, escuelas o cualquier otro espacio público, en día semanal y en un horario vespertino, sus objetivos son:

- a) Conocer las necesidades y problemas de cada una de las áreas,
- b) Debatir los problemas barriales y sus posibles soluciones, y
- c) Elegir a los consejeros que formaran parte del Consejo

Participativo de Distrito.

En tal sentido en esta primera ronda, las actividades a realizar son:

1.- El Director del Distrito rinde cuentas ya que presenta en la asamblea un resumen de lo que se ejecutó en el presupuesto del ejercicio anterior y cómo se llevaron a cabo las actividades.

2. Una vez que se informa respecto de la ejecución del presupuesto público de ejercicios previos, los asistentes se dividen en grupos y se incorporan a una especie de taller. Este taller es dirigido por una persona encargada de controlar la participación de los vecinos, es decir, moderar el debate.

En ella los asistentes intercambian una serie de ideas a través de la identificación de las demandas de obras y servicios municipales. Hecho lo anterior se conforma otro grupo para discutir sobre lo que denominan *propuestas para mi barrio*, de dicho ejercicio se pasa a la discusión conjunta para lograr identificar si son competencia o no de la autoridad municipal, o bien, si exceden el presupuesto público asignado. Lo anterior permite que se identifiquen los problemas en las entidades, lo potencial de la propuesta y las acciones, asimismo, se hacen diagnósticos respecto del territorio urbano y social.

Hecho lo anterior se invita a los asistentes, para que, de manera individual presenten en un formulario las demandas o ideas de proyectos. En tal sentido, el dirigente del taller lo finaliza al describir las propuestas planteadas por los asistentes, así mismo, les hace mención sobre el tema de los consejeros, cuáles son sus funciones, la forma en que son elegidos y los invita para que las personas interesadas se postulen.

3. La propuesta de las personas que fungirán como Consejeros Barriales, tiene como finalidad que se designen a los representantes que actuarán como delegados en lo que denominan Consejo Participativo de Distrito.

Este se conforma por consejeros de cada uno de los Barrios –en total son 6 Consejos Participativos de Distrito-, por una Secretaría Técnica –encargada de asentar los temas de trabajo e informar en las reuniones plenarias los temas que se han tratado- y el Director de Distrito. Es el espacio donde las personas electas participan de manera permanente e interactúan con los funcionarios y equipo técnico del municipio, su deber es que las propuestas que hayan sido registradas en las asambleas barriales del distrito se conviertan en proyectos.

Una vez que se postula a las personas para ser consejeros –pueden proponerse de manera voluntaria sin mayor requisito que el de concurrir a la primera ronda, ser mayor de 16 años y que no haya sido consejero en los dos últimos años-, se procede a elegirlos procurando la paridad de género.

4. Los elegidos integran el Consejo Participativo de Distrito, cuya duración es de un año –funcionará hasta la primera ronda del año siguiente-, se convoca a reuniones de trabajo, mismas que son coordinadas por el Director de Distrito, para ello, se reúnen una vez por semana con una duración de dos a tres horas a efecto de trabajar conjuntamente con los técnicos municipales las demandas y propuestas identificadas en las asambleas barriales, para transformarlas en proyectos viables para su presentación en la segunda ronda.

Dichos consejeros son capacitados aproximadamente durante un mes y se diseña un manual que contiene un reglamento al que cada distrito puede adicionar los puntos que considere pertinentes.

Así, la forma de trabajar es a través de dos tipos de reuniones:

a) Comisiones de trabajo: Reuniones que están acompañadas por los coordinadores de distintas secretarías según su competencia, y dentro de estas tenemos dos tipos, a saber:

1. Comisión de proyectos sociales. Se consideran las ideas que competen a cualquiera de las siguientes secretarías municipales: Promoción social, salud, cultural, gobierno, general, como son propuestas de talleres de capacitación en oficios, cursos, capacitación, eventos culturales, sociales, que promuevan y estimulen las capacidades de las personas para mejorar su calidad de vida, cine, campaña de difusión sobre el VIH.

2. Comisión de proyectos urbanos. Se contemplan las propuestas para realizar, mejorar y mantener obras de menor complejidad en los espacios públicos de las zonas urbanas como son: pavimentación, remodelación, mobiliario urbano, asistencia técnica, señalización e infraestructura y que compete a las Secretarías de Obras Públicas, Servicios Públicos, Planeamiento, General.

b) Reuniones plenarias: Son encuentros que se dan entre las distintas comisiones donde se exponen los proyectos trabajados.

En tal sentido, para definir los proyectos se realiza una permanente interacción entre los consejeros y las áreas técnicas del municipio a efecto de que se evalúe factibilidad y costos de los proyectos propuestos. Para tal efecto entre los meses de junio-agosto, se redactan los proyectos que serán remitidos a las diversas secretarías del Ejecutivo Municipal a quienes corresponde emitir las evaluaciones técnico- jurídicas de los proyectos.

Para los meses de agosto-septiembre las Secretarías emiten su evaluación sobre los proyectos y se reúnen con el Consejo Participativo de Distrito a efecto de informales dichas evaluaciones, por lo que, en conjunto se buscan otras alternativas cuando se considere que el proyecto no es factible de realizarse.

Para la elaboración de proyectos no cuentan con un conjunto normativo rígido que les diga cómo tienen que realizarlo, sólo tienen una serie de pautas que les permite organizar las ideas, precisar objetivos y las acciones a realizar. Para lograr esto cuentan con una ficha de proyectos que contiene los siguientes datos:²⁸²

a) Número de la ficha,

b) Distrito,

c) Nombre del proyecto: se describe la actividad que quiera realizarse, como ejemplo, semáforo en la calle Gutiérrez y Amenábar,

d) Diagnóstico de la situación actual: se detalla de manera concreta los problemas y necesidades que se tienen y que motiva la propuesta de proyecto,

e) Descripción del proyecto: Se explican las características del proyecto para solucionar el problema tomando en cuenta las siguientes preguntas: ¿Qué se hará? y ¿En qué lugar?

f) Beneficiarios del proyecto: Se indica cual es el sector al que va dirigido o quienes tendrán un beneficio directo por la ejecución de las obras,

g) Firma del Coordinador de Comisión y el Secretario de Comisión.

Para determinar la factibilidad del proyecto tiene que existir la posibilidad de ejecución y cumplimiento, donde se establece como requisitos:

a) Sustentabilidad: tanto en la ejecución del proyecto como del programa que garantice su viabilidad y auto sostenimiento a mediano y largo plazo,

b) Territorialidad: el impacto que tengan los proyectos en los espacios geográficos,

²⁸² Vid. Municipalidad de Rosario, El trabajo en los Consejos participativos de Distrito, Rosario, Marzo 2009.

c) Correspondencia con las necesidades: que responda las necesidades o ideas de los vecinos que lo hayan propuesto y,

d) Pertinencia de ejecución: posibilidad de ser ejecutadas por la municipalidad en el marco del presupuesto participativo.

Para ello, tanto consejeros como las secretarías competentes del municipio dialogan y buscan alternativas para solucionar las demandas que fueron planteadas por los ciudadanos, de modo que, los consejeros conozcan los límites y las posibilidades que tiene la gestión municipal, por ejemplo, conocer los efectos posibles si se presenta una licitación y no hay oferentes, el ámbito de competencia del proyecto (nacional, provincial o privada), qué debe hacerse si beneficia a un sector pero perjudica a otro, limitaciones del presupuesto participativo cuya duración es anual, por lo tanto, saber qué proyectos no deben ser incluidos porque comprometen otros ejercicios fiscales, al menos que el municipio desee tomarlo como política pública para los siguientes años y hacerse cargo del gasto de los mismos.

Una vez que el Consejo determina la factibilidad y viabilidad de los proyectos, en el mes de octubre se realiza una lista para ser difundida y se convoca a una segunda ronda a efecto de que sea la ciudadanía la que emita su votación para elegir las propuestas presentadas.

Segunda ronda:

Se caracteriza por ser una jornada de votación de los proyectos que presenta el Consejo Participativo de Distrito, misma que se desarrolla de la siguiente manera:

Fig. 33 Segunda ronda



Fuente: Elaboración propia con información obtenida de Municipalidad de Rosario, Presupuesto participativo rosario, disponible en <https://postulantes.rosario.gob.ar/condiciones/presuparticip.pdf>; Gobierno de Rosario Argentina, En tu barrio, vos decidís, presupuesto participativo 2010/2011; Municipalidad de Rosario, El presupuesto participativo en Rosario, una apuesta renovada al experimentalismo democrático.

5.- Cada Distrito convoca a los vecinos a otra asamblea barrial a efecto de presentar los proyectos considerados viables o factibles por parte del Consejo Participativo de Distrito por reunir las condiciones técnicas, habilitándose para tal efecto los Centros Municipales de Distrito.

La exposición se hace a través de paneles donde se describen las características y costos estimados para cada uno de los proyectos, es decir, se proporciona información técnica y financiera que contiene la cantidad de dinero por concepto de presupuesto público que está comprometido para cada uno de los distritos, el trabajo que está realizando el Consejo Participativo y el número total de los proyectos.

6.- Una vez que la ciudadanía conoce el trabajo efectuado por dicho consejo y los proyectos considerados factibles de materializar, se procede a su deliberación. Se someten a una jornada de votación abierta con duración de 12 horas, en la que se van exponiendo con claridad los proyectos elaborados por los consejeros para que se sometan a votación; se conforma una lista de proyectos más votados, ordenados conforme al número total de votación obtenida hasta cubrir la suma de dinero estipulada para cada Distrito, mismos que se incorporarán a la Ordenanza de Presupuesto de Gastos y Cálculo de Recursos de la Municipalidad de Rosario.

No obstante, a efecto de dar mayor participación las autoridades municipales instalan unidades móviles en centros estratégicos como centros comerciales, iglesias, parques principales, por considerar que existe mayor afluencia de personas, a quienes a través de un diálogo se les explica en qué consiste su participación y los proyectos que están por definirse a través de la respectiva votación, en ese momento a través de su documento nacional de identidad (DNI) y con la lista de padrón de electores, se registra su voto en caso de tener el interés de intervenir.

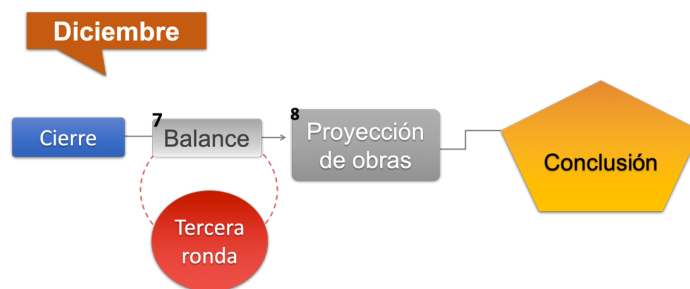
Cabe mencionar que en el 2006 y 2007 se implementó la votación electrónica con la finalidad de ampliar el número de participantes. La

primera experiencia fue a través de una máquina con pantalla táctil en la que se ingresaba para marcar los proyectos, mismos que se imprimían en las papeletas, y a la vez, la información era guardada a través de un chip, sin embargo, debido a que su implementación tuvo un costo aproximado de \$250,000.00 pesos argentinos, un presupuesto excesivo. Para el 2008 se optó por desarrollar con el equipo de la Dirección General de informática un sistema mixto a un costo menor, por un lado, permitió la inscripción digital en red en todos los distritos de los proyectos y, por otro lado, la votación de manera manual con un escrutinio digital.

Dicha propuesta es enviada por parte del Departamento Ejecutivo Municipal al Concejo Municipal para su discusión y sanción.

Cierre: En esta asamblea se reúnen todos los consejeros del presupuesto participativo y los vecinos.

Fig. 34 Tercera ronda



Fuente: Elaboración propia con información obtenida de Municipalidad de Rosario, Presupuesto participativo rosario, disponible en <https://postulantes.rosario.gob.ar/condiciones/presuparticip.pdf>; Gobierno de Rosario Argentina, En tu barrio, vos decidís, presupuesto participativo 2010/2011, disponible en http://www.rosario.gov.ar/ArchivosWeb/prueba_3.pdf

La finalidad es que se realice un balance de las obras que fueron ejecutadas en el año y dar a conocer cuáles son los proyectos, así como las obras que se estarán ejecutando el siguiente ejercicio.

Para llevar a cabo lo anterior se conforma una Comisión de Seguimiento de Presupuesto Participativo que funciona en el marco del Consejo Participativo de Distrito, en el que pueden integrarse los

consejeros del Consejo de Participación de Distrito o de los que hayan sido consejeros en años previos con interés de colaborar en el seguimiento de los proyectos.

Su coordinación está a cargo del Director del CMD. Las reuniones entre la comisión de seguimiento con el CMD son mensuales, estableciéndose en la primera reunión un día de la semana y horario fijo para que tenga verificativo, salvo que se pida convocar en más ocasiones. Dentro de sus facultades están las de convocar a los funcionarios y técnicos responsables de los proyectos que se encuentran pendiente de ejecución o en curso para recabar información necesaria y conocer el estado de avance.

Es importante destacar que, en la experiencia en Argentina, los consejeros del presupuesto participativo son mediadores en el proceso, ya que, una vez que tiene conocimiento sobre la factibilidad de las propuestas, se somete a votación, por lo tanto, es la ciudadanía la que decide cuáles obras serán realizadas, a diferencia de experiencias como Brasil o España, donde es su organismo de representación el que toma la decisión final.

3.4.4. 5 Los desafíos del presupuesto participativo

El primer desafío que descubro de acuerdo a los datos obtenidos de experiencias desarrolladas a partir del 2003, es el cumplimiento a la ordenanza 7869/05, que modificó el artículo 5 de la norma 7326/02, pues como se vio, los porcentajes que deben asignarse a los presupuestos participativos deben ser igual o mayor en valores porcentuales a los asignados en el año inmediato anterior, no obstante, estos han ido disminuyendo gradualmente hasta representar sólo el 1% del presupuesto público municipal.

También se encuentra el interés por alcanzar mayor proximidad con los ciudadanos, lo que ha generado que los consejeros hagan modificaciones tendientes a subdividir los Distritos en áreas barriales con

la finalidad de acercar aún más a los ciudadanos a la situación real de las condiciones en que se encuentran sus comunidades.²⁸³

No obstante, el principal desafío que enfrenta la experiencia del presupuesto participativo en Rosario, Argentina, es la conclusión de las obras públicas elegidas a través de dicho mecanismo a consecuencia de problemas en las licitaciones, lo que afecta directamente la proyección de los tiempos en que tendría que ejecutarse la obra, ya sea porque no hubo licitadores, porque se excedió el tiempo para convocar o elegir determinada empresa; también se encuentran problemas de comunicación o cumplimiento entre las diversas unidades administrativas que deben intervenir en los proyectos, debido a que no todas cumplen con la tarea que le es encomendada; aunado a ello se debe ampliar la participación en las asambleas, si bien se ha trabajado constantemente para llevar unidades móviles a los centros estratégicos para que la ciudadanía emita sus respectivos votos para elegir los proyectos, algunas sólo participan en las asambleas de deliberación, otras en la de votación y son muy pocas lo que lo hacen a lo largo de todo el proceso.²⁸⁴

3.5. Experiencias de los presupuestos participativos en Ciudad de México (antes Distrito Federal)

3.5.1. Marco normativo

En México, a nivel constitucional no se contempla la figura del presupuesto participativo, sin embargo, se cuenta con cuerpos normativos

²⁸³ Municipalidad de Rosario, *El presupuesto Participativo en Rosario. Una apuesta renovada al experimentalismo democrático*, agosto 2009, p. 23.

²⁸⁴ Entrevista realizada a Lorena Carbajal Alejandra autoridad municipal de Rosario Argentina, Roberto Zampani coordinador técnico del Presupuesto Participativo Rosario el 06 de julio del 2018, en Rosario Argentina y Licenciado Emiliano Arena Coordinador de Monitoreo y Evaluación del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento de Buenos Aires Argentina.

que regulan expresamente esta figura participativa, sobre todo en aquellas comunidades donde se vienen desarrollando. En el caso particular, la Ciudad de México (antes Distrito Federal), tiene los siguientes fundamentos legales:

a) La Ley de Participación Ciudadana: Es el instrumento jurídico que reconoce expresamente a los presupuestos participativos como mecanismos de participación ciudadana. El artículo 10, fracciones V y VI reconoce el derecho de los habitantes de la Ciudad de México, para emitir opiniones que den solución a los problemas considerados de interés público o general mediante instrumentos de participación ciudadana, así como ser informados y tener acceso a cualquier tipo de información que se relacione con la ejecución de obras públicas, e incluso, se muestra de acuerdo en aplicar dicha ley al ejercicio de los presupuestos participativos y obligar a los funcionarios a informar pormenorizadamente a los comités ciudadanos y consejos de los pueblos el ejercicio de los mismos.

En tanto que los artículos 83 a 89, contemplan la organización del erario público –presupuesto participativo-, los consejos consultivos, la operatividad de las asambleas y los órganos de representación.

b) La Ley de Presupuesto Participativo de la ciudad de México. Es notorio que dicho marco normativo se especializa en regular la operatividad de dicha figura participativa. En el capítulo único se describe el objeto, la definición y los principios que busca el presupuesto participativo. Identifica las necesidades y demandas desde ámbitos locales, así como la participación ciudadana en proyectos que le beneficien todo ello bajo los principios de democracia, participación, tolerancia, autonomía, eficacia, eficiencia, transparencia y rendición de cuentas.

El título segundo establece que los órganos del sistema del presupuesto participativo serán la asamblea ciudadana, comité ciudadano, consejo del pueblo, representante de barrio, consejo delegacional

participativo, órgano técnico, omisión de administración y de vigilancia, y precisa sus facultades y atribuciones.

El título tercero norma la forma en que se desarrolla el presupuesto participativo bajo las etapas de difusión, capacitación, discusión, elaboración y viabilidad de proyectos. Finalmente, el capítulo cuarto se enfoca a la ejecución, vigilancia y control del presupuesto participativo.

Como se nota es escasa la legislación que prevé la figura de los presupuestos participativos, sin embargo, con la existente se ha puesto en marcha la operatividad de estos por encontrarse claramente definidas las funciones de cada uno de los órganos encargados de su desarrollo, que a diferencia de Porto Alegre, Brasil, no se deja su legitimación al consenso ciudadano.

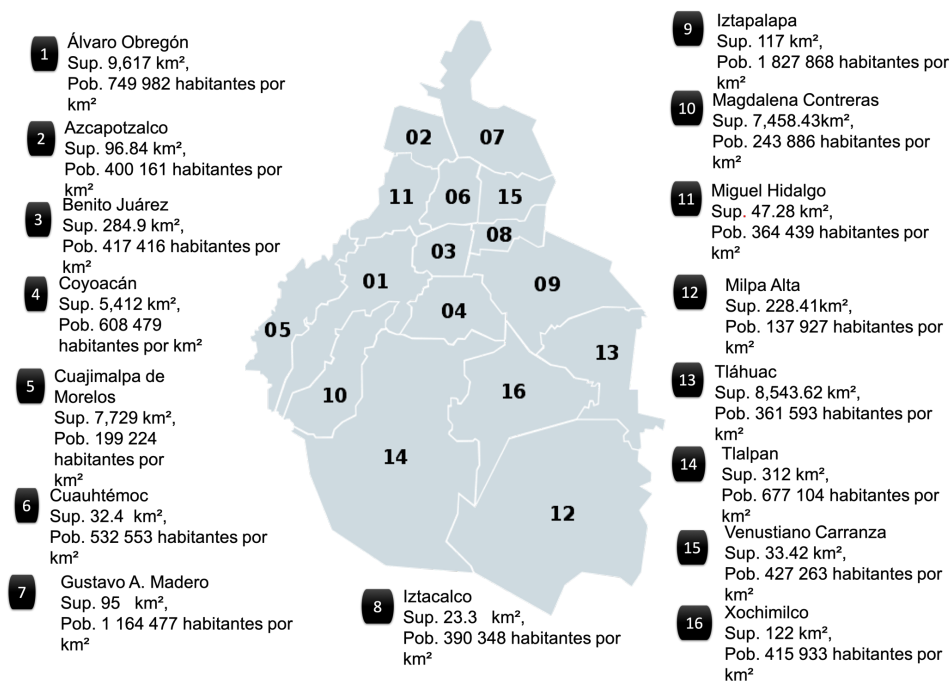
3.5.2. Condiciones geográficas y políticas

La Ciudad de México (antes Distrito Federal,) cuenta con una superficie de 1,485 km², dividido en 16 demarcaciones territoriales con un sistema político-administrativo desconcentrado y autónomo en su forma de gobierno. Cada uno encabezado por un Jefe delegacional (ahora denominado alcalde) elegido por voto popular y directo.²⁸⁵

El ejercicio de los presupuestos participativos se desarrolla en cada una de las delegaciones (ahora denominadas alcaldías) que la conforman, distribuidas de la siguiente manera:

²⁸⁵ Ciudad de México, Sobre nuestra ciudad, disponible en: <http://www.cdmx.gob.mx/cdmx/sobre-nuestra-ciudad>, consultado el 25 de junio del 2018.

Fig. 35 Delegaciones de la Ciudad de México con PP (antes Distrito Federal año 2015)



Elaboración propia con datos obtenidos de Municipios en Ciudad de México, disponible en: <http://www.municipios.mx/distrito-federal/> y INEGI, Número de habitantes. Ciudad de México, Cuentame INEGI, 2015, disponible en: <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/df/poblacion/>

En el ámbito de gobierno, en el año 2001 en que fueron implementados los presupuestos participativos, se encontraba administrado por el Partido de la Revolución Democrática (en adelante PRD).

Dicho partido se fundó el 5 de mayo de 1989, año en el que imperaban diversos movimientos sociales como consecuencia de la crisis económica, el desprendimiento de grupos militantes del Partido Revolucionario Institucional (en adelante PRI) y la conformación de una coalición electoral denominada Frente Democrático Nacional (en adelante FDN) integrado en 1988 para contender a la elección presidencial. En principio fue una articulación ficticia al manifestarse como la oposición del PRI, ya que, en 1988 Cuauhtémoc Cárdenas se postuló como candidato a la Presidencia, por parte del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana

(PARM), a quienes se sumaron el Partido Popular Socialista (PPS) y el Partido del Frente Cardenista de la Reconstrucción Nacional (PFCRN), quienes consideraron que con dicha candidatura podían incrementar su representación ante la Cámara.²⁸⁶

No obstante, dichos partidos decidieron separarse e integrarse al PRD, puesto que ello podría representar la pérdida de su registro y de los cargos de elección popular obtenidos. Al nuevo Frente Democrático Nacional se sumaron el Social Demócrata (PSD), el Partido Mexicano de Trabajadores (PMT), Partido Socialista de los Trabajadores (PST), Partido Patriótico Revolucionario (PPR) y el Partido Mexicano Socialista (PMS), sin embargo, lo anterior generó diversas discrepancias ideológicas, problemas de organización y políticos de la coalición en sus primeras etapas. En tal sentido, lo contraproducente fue que las organizaciones sociales que lo conformaron priorizaron las movilizaciones frente al sufragio utilizando la coalición electoral como expresión del descontento social.²⁸⁷

Para mayo de 1988, un mes antes de las elecciones el candidato a la presidencia del Partido Mexicano Socialista (en adelante PMS), Heberto Martínez declinó su candidatura a favor de Cuauhtémoc Cárdenas, lo que consolidó la estructura de un partido de izquierda previa a las elecciones y la posibilidad de fundar con posterioridad un nuevo partido político. En ese proceso electoral, ganó las elecciones el candidato del PRI, como consecuencia el candidato opositor publicó un llamamiento al Pueblo de México convocando en octubre de ese año a la creación del Partido de la Revolución Democrática, utilizando como registro el del PMS, pero al inaugurarse el II y último congreso nacional de dicho partido –autoridad

²⁸⁶ Campuzano Montoya, Irma, Breve historia del Partido de la Revolución Democrática, Colección Tópicos de Formación Política, Volumen Breve Historia del Partido de la Revolución Democrática, Partido de la Revolución Democrática Benjamín Franlín N° 84, abril 2017, Pp. 14-15

²⁸⁷ *ibidem*, P. 16

suprema del PRD-, se acordó cambiarle el nombre por Partido de la Revolución Democrática.²⁸⁸

Cómo es de advertirse, la conformación de dicho partido que tuvo sus inicios con ideologías de Derecha, al conformarse por más partidos ocasionó que predominaran las tendencias de izquierda, con un enfoque más social. Esto permite entender que la conformación de los partidos políticos no siempre obedece al tipo de ideología sino a estrategias políticas, cuyas coaliciones puede generar las condiciones de considerar la posibilidad de vincular a la ciudadanía en la gestión pública.

3.5.3 Ámbito competencial en prestación de bienes o servicios

El porcentaje asignado para ser ejercido a través del presupuesto participativo es de 1% al 3% del presupuesto de egresos anual que es destinado a la Ciudad de México,²⁸⁹ misma que ha sido constante al respetar en lo más posible dicho porcentaje como a continuación se muestra:

Fig. 36 Partida presupuestal asignado a las delegaciones (pesos mexicanos)

Año	Presupuesto total DF	Presupuesto participativo	Representación %
2011	\$ 23,551,575.109	\$ 706,547.253	2.99 %
2012	\$ 23,475,857.489	\$ 704,275.725	3.00 %
2013	\$ 25,053,170.036	\$ 751,595.100	2.99%
2014	\$ 25,430,909.424	\$ 762,927.283	3.00%
2015	\$ 27,465,382.177	\$ 823,961.505	3.00%
2016	\$ 29,164,006.465	\$ 874,920.194	3.00%
2017	\$ 30,913,846.853	\$ 927,000.000	2.99%
2018	\$ 32,954,160.744	\$ 988,624.816	2.99%

Fuente: Elaboración propia con información obtenida de presupuesto de egresos de los ejercicios fiscales 2011 a 2018, disponible en: <http://www.aldf.gob.mx/presupuesto-egresos-107-8.html>

²⁸⁸ ibidem, p. 17

²⁸⁹ Cfr. Artículos 82 y 199 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, publicada la última reforma en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México de 7 de junio de 2017.

Dicha cantidad de dinero tiene que ser utilizado para la discusión de los siguientes rubros:²⁹⁰

- Obras y servicios: comprende la construcción, ampliación o modificación de bienes inmuebles destinados directamente a la prestación de los servicios públicos de comunicación, transporte, hidráulico, medio ambiente, turismo, educación, salud, seguridad y energéticos.

- Equipamiento: se incluyen los espacios, inmuebles e instalaciones destinados a prestar servicios públicos de educación, cultura, comercio, salud, asistencia, deporte, recreación y transporte para satisfacer las necesidades de la población como son los mercados, centros de salud, parques, deportivos, escuelas, iglesias, casas de cultura.

- Infraestructura urbana: obras que permitan que los equipos de la ciudad funcionen como son las redes de agua potable, alcantarillado, agua tratada, saneamiento, agua pluvial, energía eléctrica, gas, telecomunicaciones, eliminación de basura y desechos sólidos.

- Prevención del delito: enfocada a realizar estrategias y medidas encaminadas a reducir el riesgo de que se originen delitos y sus efectos perjudiciales en las personas y la sociedad.

- Recreativas: encaminadas a la utilización sana del tiempo libre con el desarrollo de habilidades, actitudes, valores o conocimiento.

- Deportivas: dirigidas a fomentar el desarrollo de actividades físicas y deportivas.

- Culturales: encaminadas a difundir, crear y desarrollar los usos, costumbres y tradiciones de un grupo social.

²⁹⁰ Vid art. 83 de la Ley de participación ciudadana del Distrito Federal e Instituto Electoral del Distrito Federal, guía para la elaboración de proyectos de presupuesto participativo dirigidos a quienes habitan en la ciudad de México, México 2016, p. 65.

3.5.4. Desarrollo del presupuesto participativo

3.5.4.1. Recursos materiales y humanos para su desarrollo

Para el desarrollo de dicha práctica democrática encontramos la intervención de las siguientes unidades administrativas que intervienen en su desarrollo:²⁹¹

- El jefe de Gobierno: Es el responsable de incluir en el proyecto de presupuesto de egresos anuales los montos y rubros que deben aplicarse a los presupuestos participativos y tomar en cuenta los resultados de este, así como de vigilar a través de sus dependencias su ejercicio.

- La Asamblea Legislativa: Se ocupa de aprobar anualmente a través del decreto de presupuesto de egresos los recursos destinados para el presupuesto participativo.

- El Consejo General (en adelante CG): Se encarga de la aprobación de la consulta ciudadana del presupuesto participativo, la convocatoria para registrar a los aspirantes a participar como observadores, los documentos normativos –desde el modelo de formato, característica y material a emplear como la organización electoral, guías, instructivos didácticos o de difusión-, que regulen la consulta, y autorizar el uso de sistemas tecnológicos para recabar opiniones sobre la elección de proyectos.

- La Comisión de Participación Ciudadana y Capacitación (en adelante CPCyC): Se encarga de aprobar el proyecto de convocatoria para la consulta del presupuesto participativo, los diseños y modelos de los documentos o materiales a emplear para tal fin –opina sobre los instructivos didácticos, guías, materiales de no discriminación, y los documentos normativos, todo ello para ser enviado al Consejo General.

²⁹¹ Vid. Instituto Electoral Ciudad de México, *Procedimiento para realizar la Consulta Ciudadana sobre Presupuesto Participativo*, de 15 de marzo del 2018, código IEDF/PR/DEPCyC/1/2016.

- La Secretaría Ejecutiva (SE): Se encarga de dar fe y certificación de los procesos de inicio de las jornadas consultivas, apertura y cierre de los sistemas electrónicos; emite circulares para que los Órganos Desconcentrados (en adelante OD) operen los procesos de la Consulta Ciudadana sobre Presupuesto Participativo (en adelante CCPP); envía los resultados de la consulta a las autoridades de las delegaciones, gobierno de la Ciudad de México y las Comisiones de Presupuesto y Cuenta Pública, Participación Ciudadana y Hacienda del Órgano Legislativo Local.

- Dirección Ejecutiva de Participación Ciudadana y Capacitación (en adelante DEPCyC): Es el encargado de la elaboración del proyecto de la Convocatoria para la consulta, las circulares y documentos normativos, las propuestas de formatos y materiales de difusión, solicitudes de desarrollo de sistema informático o actualizarlos para ser remitidos a la Comisión de Participación Ciudadana y Capacitación; dar seguimiento a las fases de la consulta, instrumentar las acciones necesarias para su desarrollo –para ello se vincula con las áreas técnicas-; dar seguimiento a la validación y entrega que se haya hecho a las autoridades sobre el proceso, así como resolver los casos imprevistos que se presenten; elabora y actualiza el Manual de Organización y Capacitación Electoral para la Preparación y Desarrollo de la Consulta Ciudadana; enlaza la comunicación y coordinación entre las delegaciones, autoridades y la sociedad.

- Dirección Ejecutiva de Organización Electoral y Geoestadística (en adelante DEOEyG): Elabora y propone a la Comisión de Participación Ciudadana y Capacitación (CPCyC) los diseños y modelos de los documentos que serán empleados en la consulta para ser enviados a la Comisión General; elaborar y proponer el uso parcial o total de la tecnología y en su caso coordina el pre-registro de la ciudadanía para que emita su opinión; elaborar o actualizar el Manual de Organización Capacitación Electoral para la Preparación y Desarrollo de la Consulta Ciudadana y presentarlo para su aprobación ante la Comisión de Organización Electoral

y Geoestadística (COEyG), la convocatoria para elegir a los observadores de la consulta y presentarla ante el Consejo General, así como la coordinación de su capacitación; la emisión de las lista nominales impresas.

- Unidad Técnica de Archivo, Logística y Apoyo a Órganos Desconcentrados (en adelante UTALAOD): Comunica las circulares y difunde las normativas establecidas en los Órganos Desconcentrados (OD) y da seguimiento al desarrollo de la jornada consultiva.

- Unidad Técnica de Comunicación Social y Difusión (en adelante UTCSyD). Es la que se encarga de publicar en los periódicos de mayor circulación en la Ciudad de México, la Convocatoria de la Consulta ciudadana, la imagen y emisión de spots, entrega de carteles y material de difusión de la consulta ciudadana sobre presupuestos participativos.

- Unidad Técnica de Servicios Informáticos (en adelante UTSI): Elaborar o actualizar la guía de implementación del Sistema Electrónico por Internet (SEI) que es la encargada de obtener las opiniones de la ciudadanía respecto de los proyectos de consulta ciudadana a través de dicho medio; desarrollar o actualizar los programas informáticos, bases de datos e integrar información, así como proporcionarlas a las instancias que lo soliciten.

- Órgano Desconcentrado (en adelante OD): Se encarga de ejecutar la convocatoria y el manual de Organización y Capacitación Electoral para la Preparación y Desarrollo de la Consulta Ciudadana; recibe, integra y resguarda los documentos, materiales y expedientes consultivos; entrega la lista nominal, registro de capacitación y designación de los responsables de la Mesa Receptora de Opinión (en adelante MRO); celebra la jornada consultiva, escrutinio y cómputo de la opinión; captura en sistema los proyectos recibidos, brinda apoyo técnico y le da seguimiento; apoya la difusión y organización de los foros informativos así como de las actividades para la promoción; asesora a la ciudadanía respecto de ejercicio democrático y capacitación a los observadores.

- Las demarcaciones territoriales (en adelante DT): Se encargan de asesorar a los ciudadanos para elaborar los proyectos y su registro; dictaminan la viabilidad de los proyectos específicos y coordinan su entrega; apoyan la celebración de las asambleas de los comités y los consejos, así como la difusión de la consulta ciudadana y ejecutan el presupuesto participativo.

Por cuanto a los recursos materiales que se deben otorgar para el desarrollo de los presupuestos participativos, encontramos que el Instituto Electoral de la Ciudad de México otorga los siguientes apoyos para que se desarrolle la fase de consulta de proyectos:²⁹²

- Papelería: se entrega cada trimestre conforme se vayan justificando las necesidades por cada comité y consejo ciudadano,

- Formatos y formas impresas: para que se desarrollen las funciones de los comités y consejos ciudadanos,

- Servicio público: se otorgan exenciones de pago para el uso del servicio público y son otorgadas de manera unipersonal e intransferible,

- Espacios e instalaciones públicas: se otorga el uso y las facilidades para acceder a los auditorios, plazas públicas, centros sociales, centros comunitarios, deportivos y todas las instalaciones de la administración pública a efecto de desarrollar las actividades que se relacionan con la figura participativa obteniendo para ello la respectiva autorización,

- Programa de Servicio Social: acuerdos con instituciones de educación media y superior para que se implementen los programas para que los estudiantes presten su servicio social en los órganos de representación ciudadana.

- Capacitación: el Instituto Electoral de la Ciudad de México debe elaborar un programa anual de capacitación, educación, asesoría y

²⁹² Vid. Artículo 185, 186 y 188 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

comunicación para los órganos de representación ciudadana, así como de fomento a las organizaciones Ciudadanas.

3.5.4.2. Herramientas utilizadas para la difusión del presupuesto participativo

La Ciudad de México utiliza como mecanismos de difusión de información de los presupuestos participativos las siguientes herramientas:²⁹³

- Publicación en periódicos de mayor circulación en la Ciudad de México
- Spots televisivos
- Vía telefónica, a través del Centro de Información Telefónica del Instituto Electoral de la Ciudad de México
- Carteles
- Página web del Instituto Electoral de la Ciudad de México

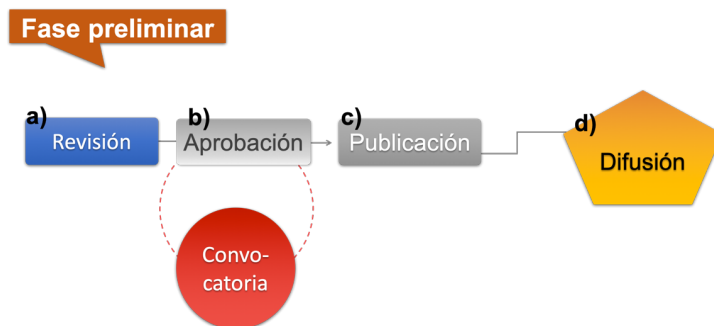
3.5.4.3. Metodología del presupuesto participativo

En la Ciudad de México la asignación del recurso público es igual para todos, se distribuye entre el número de colonias, pueblos o barrios que conforman las Delegaciones. Las etapas que lo conforman son las siguientes:²⁹⁴

²⁹³ Vid. Instituto Electoral de la Ciudad de México, *Procedimiento para realizar la Consulta Ciudadana sobre Presupuesto Participativo*, de 15 de marzo del 2018, código IEDF/PR/DEPCyC/1/2016.

²⁹⁴ Vid. Instituto Electoral Ciudad de México, *Procedimiento para realizar la Consulta Ciudadana sobre Presupuesto Participativo*, de 15 de marzo del 2018, código IEDF/PR/DEPCyC/1/2016, Instituto Electoral del Distrito Federal, *Presupuesto participativo: planeación, desarrollo, seguimiento y difusión de proyectos comunitarios*, México 2015.

Fig. 37 Fase preliminar



Fuente: Elaboración propia con información obtenida de Instituto Electoral Ciudad de México, *Procedimiento para realizar la Consulta Ciudadana sobre Presupuesto Participativo*, de 15 de marzo del 2018, código IEDF/PR/DEPCyC/1/2016.

Antes de someter a las consultas ciudadanas existe un arduo trabajo por parte de las distintas unidades administrativas que fueron explicadas previamente, para conformar las convocatorias, documentos y sistemas electrónicos que sirven de base para desarrollar la práctica democrática.

a) En tal sentido, el CPC celebra una sesión para revisar la propuesta de convocatoria de presupuesto participativo en curso, en caso de que no esté de acuerdo con la misma, solicita a CG que realice las modificaciones pertinentes. Hecho lo anterior, de estar de acuerdo con la misma, la envía al Consejo General para que proceda a su aprobación.

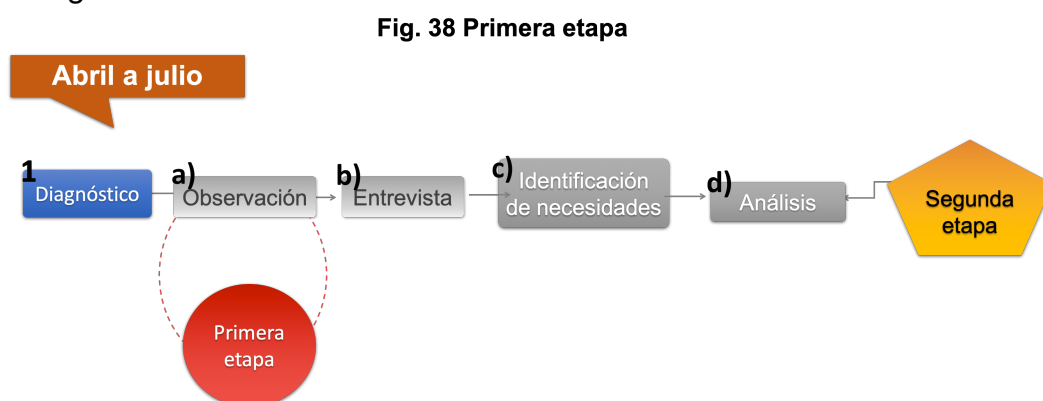
Por otra parte, el DEOEyG se encarga de elaborar la convocatoria para ser observador –se contemplan los requisitos de este-.

b) Recibido el proyecto de convocatoria del presupuesto participativo, así como el de observadores, el Consejo General emite un acuerdo a través del cual instruye a las áreas participantes que inicien las tareas pertinentes para desarrollar la consulta ciudadana y difundir a través de los medios electrónicos la de observadores.

c) Una vez aprobada la convocatoria de consulta ciudadana por el Consejo General, se publica en los estrados de las Oficinas Centrales y Órganos Desconcentrados, la página web del Instituto Electoral y la gaceta Oficial de la Ciudad de México.

d) Finalmente la SE emite diversos oficios al gobierno de la Ciudad, al OLL y las autoridades de las dieciséis delegaciones (actualmente alcaldías) a efecto de solicitar apoyo para la difusión de la convocatoria.

Aprobadas las respectivas convocatorias, así como los manuales que deberán regir, se procede a la fase del desarrollo de esta, que consta de lo siguiente:²⁹⁵



Fuente: Elaboración propia con información obtenida de Instituto Electoral del Distrito Federal, guía para la elaboración de proyectos de presupuesto participativo dirigidos a quienes habitan en la ciudad de México. México 2026.

1. Emitida la convocatoria, las personas tienen conocimiento sobre las bases que deben guardar las propuestas de proyectos y la participación en las consultas ciudadanas, mismas que deben ser con un fin social o comunitario, para ello, es necesario que se perciban las necesidades de las colonias cuestionándose ¿Qué se quiere hacer?, ¿Por qué?, ¿Para qué?, ¿Cuándo?, ¿Dónde?, ¿Cómo?, ¿Quiénes?, ¿Con qué?, ¿Cuál y cuánta población se beneficiará?, ¿Tiempo estimado para la realización del proyecto?

Ante ello, del 6 de abril al 14 de julio de cada año, las Direcciones Distritales del Instituto Electoral, brindan orientación, pláticas informativas, asesorías, talleres y cualquier apoyo técnico a la ciudadanía sobre la elaboración y registro de los proyectos, su viabilidad física, financiera y

²⁹⁵ Cfr. Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal

legal, en tanto que las jefaturas delegacionales brindan asesoría y apoyo técnico para las personas interesadas en presentar proyectos específicos y su viabilidad.

Las personas que se interesen en proponer algún proyecto tienen que realizar un diagnóstico para su conformación que consiste en lo siguiente:

a) La observación: Se procede a conocer la colonia para detectar los problemas que existen y proponer soluciones, para ello, los habitantes de las colonias interesados en presentar algún proyecto piensan y reflexionan conjuntamente sobre la situación de su comunidad a través de recorridos que hagan a la misma para detectar los problemas tomando en cuenta el equipamiento urbano (inmuebles, instalaciones, construcciones, mobiliario urbano destinados a la prestación de servicios públicos, administración, educación y cultura; comercio salud y asistencia; deporte y recreación, traslado y transporte, mercados, centros sociales, parques) y las necesidades que detecten durante dicho ejercicio; enseguida proceden a describir el problema de manera general, por ejemplo: que hay calles que se inundan.

Hecho lo anterior, se registra la ubicación geográfica del lugar donde se identificó la necesidad, se describe el tipo de equipamiento urbano, el problema detectado y la posible solución.

b) Entrevista: El recorrido es una parte fundamental debido a que se aprovecha el ejercicio para entrevistar a los vecinos y obtener información que puede ser útil para la elaboración del diagnóstico, recomendándose entrevistar a por lo menos tres vecinos de diversas edades y distribuida en cada punto cardinal de la colonia.

c) Identificación de necesidades: Una vez que se tiene información del proceso que se realizó con antelación, se definen cuáles son las 10 necesidades generales de la colonia y se intercambian opiniones, haciendo

un listado donde se identifica el número, el tipo de necesidad detectada y su ubicación física.

Posteriormente se establece cuales son consideradas como prioritarias, para ello se sugieren tomar en cuenta los siguientes criterios:

- La importancia que las personas de la comunidad dan a cada necesidad (las que reportan mayor importancia),
- La diferencia entre la situación actual con la que se desea alcanzar (la que reporta mayor beneficio),
- El tiempo que ha durado la necesidad sin ser satisfecha,
- Las personas que tienen dicha necesidad y las que se verán beneficiadas,
- El tiempo que se emplearía para resolver el problema,
- El plazo en que debe atenderse (corto, mediado o largo plazo),
- Si puede ser atendida por la propia comunidad o requiere el apoyo de las autoridades.

d) Análisis de las ventajas y desventajas: De la identificación de cada una de las necesidades, es indispensable que se planteen soluciones y estas sean analizadas para dar paso a la realización de un proyecto de desarrollo social o comunitario. Para llevar a cabo lo anterior, se precisa cuál es la necesidad concreta, las ventajas (los recursos humanos, materiales, financieros, legales e infraestructura disponible en la comunidad) y desventajas.

Además, se toman en cuenta las siguientes viabilidades:

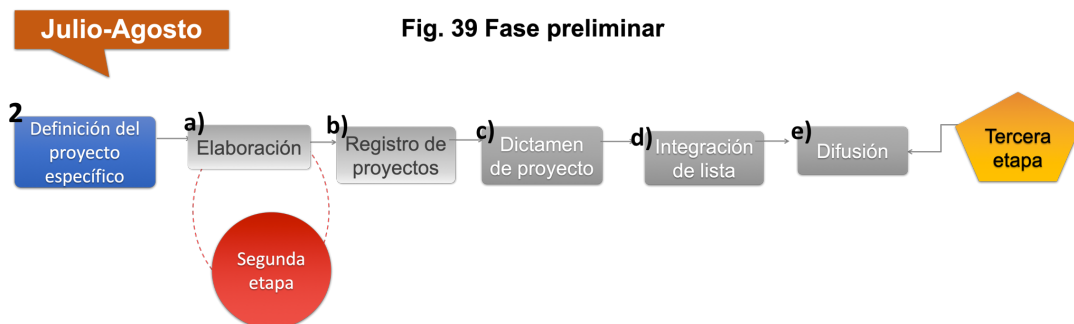
- Física: definición del lugar donde se desarrollará el proyecto y si es físicamente posible llevar a cabo lo que se pretende, como el tipo de suelo, condiciones ambientales o de acceso,
- Legal: si es un área viable, es decir, que no sea natural protegida, patrimonio histórico, asentamiento irregular, propiedad en litigio, espacio administrado por el gobierno federal y considerar si tiene un uso definido, que no tenga dueño o se encuentre abandonado,

- Técnica: elementos arquitectónicos, ingeniería civil, sociología, salud, género, medio ambiente, accesibilidad para personas con discapacidad, protección civil, seguridad pública, prevención del delito,

- Financiera: los recursos con que cuenta la comunidad como los que son necesarios conseguir, ya sea a través de un programa social o política pública organización o la realización de otra actividad que pueda ayudar a generar recursos adicionales.

Aunado a lo anterior, se consideran las personas que deberán participar –se toma en consideración el número, habilidad que se tiene para la ejecución del proyecto que pueden ser vecinos, profesores, estudiantes, comerciantes, indicando la responsabilidad específica que tendrá y el periodo en el que intervendrá-, los recursos que se tiene para ello –se toman en cuenta los recursos materiales que ayuden a la ejecución del proyecto-, así como la cronología de la ejecución.

Ante ello, se pasa a una fase preliminar:



Fuente: Elaboración propia con información obtenida de Instituto Electoral del Distrito Federal, guía para la elaboración de proyectos de presupuesto participativo dirigidos a quienes habitan en la ciudad de México. México 2016 y Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, por el que se aprueba la convocatoria para la consulta ciudadana sobre presupuesto participativo 2018, disponible en: <http://www.cdmx.gob.mx/storage/app/media/uploaded-files/ACU-22-17%20CONVOCATORIA%20CCPP%202018.pdf>, consultado el 25 de junio del 2018

2.- Una vez que la ciudadanía lleva a cabo el análisis de las necesidades de su comunidad, así como la propuesta de posible solución, procede a elaborar un proyecto específico a efecto de que sea sometido a dictamen para conocer su viabilidad.

a) Concluido el diagnóstico y la propuesta de proyecto, se proyecta en un documento denominado formato 1: *registro de proyecto* disponible en la página oficial del Instituto Electoral <http://www.iecm.mx>, cualquiera de las 40 direcciones distritales y módulos itinerantes instalados en lugares públicos por el instituto electoral para su respectivo registro.

El formato debe estar debidamente requisitada con la información que en los mismos se solicita:

- Fecha,
- Folio,

• Datos generales de la persona: nombre, CURP, teléfono, correo electrónico, edad, sexo, domicilio para oír y recibir notificaciones, nombre de la colonia de la que es originario, o bien, manifestar si tiene algún vínculo con alguna persona que habite en el mismo, si es integrante del comité ciudadano o consejo del pueblo, de alguna organización ciudadana, si abarca dos o más colonias,

• Datos del proyecto: nombre, rubro al que pertenece (infraestructura urbana, actividades deportivas, recreativas, equipamiento, obras y servicios, prevención del delito, actividades culturales), descripción del proyecto, principales características, actividades a realizar, ubicación y croquis, material del que deberá elaborarse, costo estimado, cantidad estimada de población que será beneficiada y el tipo (toda la población, personas con discapacidad, niños, adultos mayores, jóvenes, mujeres, el impacto social y comunitario, que tipo de persona tiene que ejecutarlo) y nombre y firma de la persona que propone el proyecto.

c) Una vez que se llena el formato 1, se procede a su registro que se hace a través de dos modalidades: la primera es de manera presencial, en un periodo que comprende de abril a julio en la Dirección Distrital del Instituto Electoral adscrita a la colonia en que pretenda realizarse el proyecto de lunes a viernes en un horario de 9:00 a 17:00 horas y los sábados en un horario de 9:00 a 19:00 horas; y vía internet, a través de la

página oficial del instituto electoral antes precisada en un periodo conjunto con la señalada para la modalidad presencial que comprende el mes de abril al mes de julio dentro de las 9:00 a 24:00 horas (en la convocatoria para el ejercicio fiscal para ambos casos fueron señalados del 6 de abril al 14 de julio del 2017).

Se da la opción de que los ciudadanos se organicen para que presente un solo proyecto que pueda abarcar más de dos colonias pero que pertenezcan a una misma delegación.

d) Conforme se van registrando los proyectos, a finales del mes de abril y julio, cada una de las alcaldías remiten al Instituto Electoral, a través de las Direcciones Distritales cabeceras de Delegación, las opiniones sobre la viabilidad física, financiera y legal de los proyectos, emitidos por sus órganos técnicos colegiados que fueron designados para tal efecto.

Dichos dictámenes técnicos contienen lo siguiente:

- Órgano que lo emite,
- Nombre y firma de quienes integran el órgano técnico colegiado,
- Datos del proyecto objeto del dictamen (número de folio, ubicación, nombre del proyecto y rubro),
- Estar debidamente fundado y motivado en cada uno de los aspectos físico, financiero y legal,
- Mención expresa de si es viable o no,
- Lugar y fecha de emisión,
- Oficina en donde se encuentra la documentación que sirve de base al dictamen y el lugar donde puede consultarse el expediente,
- Los recursos y medio de impugnación que procedan contra dicho dictamen.

Tomando en cuenta los resultados que emite el órgano técnico colegiado, se elabora un listado de aquellos proyectos que hayan tenido un resultado favorable por reunir los requisitos necesarios de viabilidad a efecto de someterlos a consulta.

En caso de que haya culminado el plazo para el registro de proyectos sin que esto haya sido efectuado por alguna colonia, el Comité convocará a una Asamblea ciudadana a finales del mes de julio con el objeto de proponer al menos 2 -máximo 20- proyectos considerados necesarios para realizar en la colonia, lo mismo sucederá en caso de que los proyectos que fueron registrados no fueron dictaminados de manera favorable o sólo exista uno con respuesta favorable, una vez que la asamblea concluya se levanta un acta a través de un formato 3 –proporcionado por el instituto electoral- que contiene los siguientes datos:

- Fundamento legal que faculta la celebración de la asamblea
- Datos de la convocatoria: fecha, lugar donde se publicó y autoridad que lo convocó.
- Datos de la asamblea: número, si es ordinaria o extraordinaria, fecha y hora de celebración, lugar y domicilio donde fue celebrada, el orden del día.
- Instalación de la asamblea: hora en que fue instalada, número total de presentes –ciudadanos, habitantes, jóvenes, niños, organizaciones ciudadanas, promoventes de proyectos-.
- Lectura y aprobación del orden del día: por unanimidad o por mayoría –cuantos a favor y cuantos en contra-.
- Desahogo del orden del día: en atención a la circunstancia que generó la consulta –nula existencia de registros de proyectos o la emisión de dictamen favorable de un solo proyecto-, se precisa lo que se acordó y la aprobación que tuvo –unanimidad o por mayoría-.
- Hora de conclusión.
- Nombre y firma de los integrantes del comité.

Los registros de proyectos propuestos son entregados a la Dirección Distrital para que los remita para su dictamen. Sólo en caso de que no se cuente con un consejo ciudadano o bien no se haya logrado celebrar la asamblea, el Consejo Ciudadano Delegacional,

coordinadamente con las Organizaciones Ciudadanas debidamente registradas, celebraran en los mismos términos la asamblea.

Para el caso de que se hayan dictaminado de manera favorable más de 20 proyectos, la Dirección Registral hace una invitación a los Comités ciudadanos, organizaciones ciudadanas y promoventes de los proyectos para que asistan a una Asamblea ciudadana en el que definan a través de votación sólo 20 proyectos que serán objeto de consulta ciudadana.

Una vez que se celebre la asamblea, las personas que hayan presentado proyectos pueden desistirse del mismo y adherirse a otro que tenga características similares. En caso de que no asistieran los órganos de representación ciudadana, se llevarán a cabo la votación haciéndose constar dicho hecho a través de un acta circunstancia identificada con el formato 4 que contiene:

- Hora, lugar y fecha de reunión,
- Fundamento legal,
- Número de consejeros y representantes de organizaciones reunidos,
- La mención de ser una sesión extraordinaria por no reunirse el quorum,
- El orden de día (definición de proyectos cuando no se hayan presentado, se hayan presentado, pero sólo uno obtuvo dictamen favorable, se hayan presentado más de 20 proyectos),
- La votación y aprobación, nombre y firma del consejo que intervino en la sesión extraordinaria.

Sólo en el supuesto de que no se realice la asamblea por caso de fuerza mayor, el consejo Ciudadano Delegacional juntamente con las organizaciones ciudadanas celebrarán la asamblea antes referida.

e) El listado de los proyectos se publica a principios del mes de agosto en los estrados de la Dirección Distrital a la que corresponda el proyecto, el día hábil siguiente a la recepción de los dictámenes, en la

página oficial del Instituto Electoral de la Ciudad de México y en el micrositio *YodecidoCDMX, es tu presupuesto (www.yodecidodf.org.mx)*. En caso de que los ciudadanos estén interesados en que los proyectos sean difundidos en medios diversos a los antes indicados, pueden darle la debida publicidad de manera personal, en tanto que, el Comité Ciudadano y en su caso la Mesa Directiva del Consejo Ciudadano Delegacional puede realizar foros de información con la finalidad de:

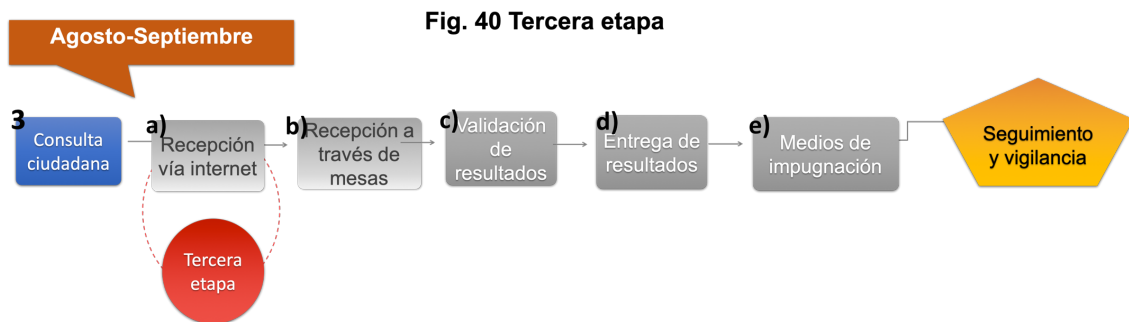
- Difundir el contenido de la consulta ciudadana,
- Informar los proyectos que serán sometidos a consulta ciudadana y las modalidades de recepción de opiniones,
- Domicilio de instalación de mesas receptoras de opinión.

Las personas que hayan presentado algún proyecto y tengan una opinión negativa podrán presentar a la Dirección Distrital dentro de los 3 días hábiles siguientes a su publicación en los estrados antes mencionados, un escrito utilizando el mismo formato para inscribir el proyecto (formato 1) en el que se solicite la aclaración sobre los rubros que han sido señalados como inviables, sin embargo, ello no trae como efecto que se replantee el proyecto o se proponga uno distinto, sino que sólo tiene como fin que la autoridad reconsidere su dictamen y pueda determinarse de nueva cuenta si es o no viable.

Ante ello, por conducto de la Dirección Distrital Cabecera de Delegación, se remitirá de inmediato a la Jefatura Delegacional que corresponda el escrito de aclaración con copia del respectivo dictamen, para que, dentro de los 3 días hábiles siguientes a su recepción, el órgano técnico colegiado haga la revisión de nueva cuenta del proyecto tomando en consideración las aclaraciones manifestadas por el interesado y emita un nuevo dictamen, mismo que es remitido a la Dirección Distrital.

De considerar que se debe cambiar el sentido del dictamen, se hará la respectiva publicación en los medios antes indicados y será sustituido el que obra en la página web oficial del instituto electoral.

Posterior a ello se pasa a una tercera etapa:



Fuente: Elaboración propia con información obtenida de Instituto Electoral del Distrito Federal, guía para la elaboración de proyectos de presupuesto participativo dirigidos a quienes habitan en la ciudad de México. México 2016 y Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, por el que se aprueba la convocatoria para la consulta ciudadana sobre presupuesto participativo 2018, disponible en: <http://www.cdmx.gob.mx/storage/app/media/uploaded-files/ACU-22-17%20CONVOCATORIA%20CCPP%202018.pdf>, consultado el 25 de junio del 2018

3.- Una vez que la ciudadanía conoce los proyectos que serán sometidos a consulta ciudadana, el Instituto Electoral comienza su labor, para ello recibe la opinión, que sólo provendrá de las personas que tengan credencial para votar vigente con domicilio en la Ciudad de México y de la sección o colonia que indique el medio de identificación personal así como de quienes hayan solicitado su inscripción al padrón electoral o que hayan realizado alguna gestión de actualización o reposición de la misma y que recojan el respectivo documento a más tardar el último día de julio.

La recepción de opiniones se hace de la siguiente manera:

a) A través del Sistema Electrónico (SEI): Se ocupan los tres últimos días del mes de agosto para que tenga verificativo la recepción de opinión vía remota (celulares, tabletas o computadoras). Para ello, es necesario contar con la clave de opinión por internet que le fue entregada en su domicilio en caso de que se haya hecho un pre-registro a través de los medios tecnológicos o bien en la Dirección Distrital en caso de que hayan acudido al mismo para llevarlo a cabo en los meses de abril a agosto.

Como siguiente paso, la clave se ingresa al sistema electrónico a través del medio elegido, consecuentemente se genera una contraseña que es remitida por el mismo conducto en que se gestiona, hecho lo

anterior, se ingresa la clave y contraseña, por lo que automáticamente se visualiza la papeleta virtual que contiene los mismos datos de la física, así como la información contenida en la convocatoria y en la que se pregunta *De los proyectos específicos propuestos por tus vecinas y vecinos, ¿Cuál consideras el mejor para realizarse e tu colonia o pueblo originario?*

b) Mesas receptoras de opinión: Se lleva a cabo en dos días a principio del mes de septiembre en un horario que comprende las 9:00 a las 17:00 horas. En cada colonia o pueblo de la Ciudad de México se colocan mesas receptoras con un cartel que indica el número y nombre de los proyectos que participan en la consulta ciudadana. Para tal efecto se utilizan papeletas impresas que contienen recuadros con números, el máximo es de 20 que corresponde a los proyectos que fueron dictaminados como viables y con la misma información que fue indicada en el inciso que antecede.

En dicha jornada pueden estar presentes los observadores acreditados, los comités ciudadanos, funcionarios de las Direcciones Distritales y en su caso notarios públicos.

La jornada de recepción de opiniones concluye cuando se tenga constancia de que las personas que se encontraban formadas en la fila al momento del cierre hayan emitido su opinión. Hecho lo anterior, los responsables de las mesas declaran el cierre de la emisión de opinión y proceden a realizar el escrutinio y cómputo de las opiniones que fueron emitidas a favor de cada proyecto.

Una vez que se haya concluido el cómputo de las opiniones, los resultados se asientan en un cartel de resultados que se fija en un lugar visible del mismo espacio en que se instaló la Mesa. De lo anterior se integra un expediente y paquete, a cargo del responsable de la mesa quien lo traslada de manera inmediata a la Dirección Distrital correspondiente.

c) Una vez que la Dirección Distrital tiene en su poder los resultados, a través de los titulares de Coordinación Distrital y de la Secretaría Técnica

Jurídica, emiten las constancias de validación que se hará constar en un acta circunstancia que para tal efecto se levante. En dicho proceso pueden estar presentes los integrantes de los Comités Ciudadanos.

Asimismo, dentro de los 10 días naturales siguientes a sesión en que se determine la constancia de validación, la Mesa Directiva del Consejo Ciudadano Delegacional remite a la Dirección Distrital que encabeza la Delegacional, un informe que contenga el proyecto seleccionado por dicho órgano de representación con una copia simple del acta de la sesión celebrada.

En caso de que no se celebre la jornada de consulta ciudadana en alguna colonia, ningún proyecto registrado en alguna colonia haya recibido alguna opinión o bien exista empate entre dos o más proyectos, los consejos ciudadanos delegacionales serán quienes determinen a través de una sesión extraordinaria que se celebrará dentro de los tres días siguientes a la conclusión de la práctica participativa, los proyectos a los que habrá de aplicarse el presupuesto participativo.

d) La Secretaria Ejecutiva del Instituto Electoral envía a más tardar a finales del mes de septiembre copia certificada de la constancia de validación a la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, a las Comisiones de Presupuesto y Cuenta Pública, Hacienda y Participación Ciudadana de la Asamblea Legislativa de la Ciudad de la Ciudad de México, a las 16 jefaturas delegacionales (ahora alcaldías) y a los consejos ciudadanos delegacionales a través de quienes presiden sus mesas directivas a efecto de que sea difundida y se considere para los efectos presupuestales.

Al mismo tiempo el Instituto Electoral hace la publicación de los resultados a través de los estrados de las 40 Direcciones Distritales, su página oficial y sus redes sociales.

Los proyectos que resulten ganadores en la consulta ciudadana participan en la convocatoria del reconocimiento de proyectos ganadores

novedosos que emite el Consejo General del Instituto Electoral, que es publicada de manera inmediata a su aprobación en la página oficial del instituto, lo anterior con la finalidad de estimular la innovación y el alto impacto social de los proyectos.

e) En caso de que exista inconformidad por los actos que se fueron ejecutando desde la emisión de la convocatoria, así como la conclusión y entrega de resultados finales de la consulta ciudadana, la persona interesada tiene el derecho de impugnarlo a través de juicio electoral, medio de defensa que debe ser presentado en las oficinas de la Dirección Distrital de la colonia que corresponda dentro de los cuatro días siguientes en que se tiene conocimiento del acto que se considere afectado.

4.- Seguimiento y vigilancia: Las personas que integran el comité ciudadano son las encargadas de estar informadas sobre el desarrollo de la ejecución del proyecto a través de la solicitud periódica de información a la autoridad delegacional de modo que conozca si se cuenta con los recursos, la existencia de proveedores o empresas que realizarán el proyecto, el costo real, así como las fechas programadas de inicio y conclusión de este.

Se hace la aclaración que las etapas de las consultas ciudadanas varían en torno a las convocatorias que son emitidas por el Instituto Electoral del Distrito Federal (hoy ciudad de México).

Como se ha demostrado, dentro del proceso del presupuesto participativo en México, no existe realmente una etapa de deliberación para la selección de los proyectos que habrán de someterse a consulta ciudadana, sino que es la autoridad la que a través de su órgano técnico determina cuáles de ellos son viables para definir la lista de las propuestas que serán sometidos a una consulta ciudadana, de modo que, la única interacción entre ciudadanos y autoridades más próxima que encontramos está en la fase de elaboración de los proyectos.

3.5.4.4. Los desafíos del presupuesto participativo

De acuerdo con el análisis de la convocatoria para participar en la consulta ciudadana sobre presupuesto participativo 2016, emitido por la asociación civil Participando por México, emitido el 7 de agosto del 2015, se encontró lo siguiente:²⁹⁶

- No se ha establecido un proceso ni criterios para dictaminar los proyectos, por lo que existe un amplio margen de discrecionalidad para definir cuáles proyectos pasan para ser sometidos al proceso de consulta ciudadana, de ahí que se hizo a los encargados del presupuesto participativo la recomendación para que de manera homologada sean definidos, tomando en cuenta los aspectos físicos, técnicos, financieros y legales, procurar el respeto a los derechos humanos, la inclusión de personas en condiciones de vulnerabilidad y la equidad de género.

- La utilización de medios electrónicos se limita únicamente para la votación de proyectos no así para su presentación, además de que existe restricción de horarios, por lo tanto, se recomendó ampliar los medios de emisión y recepción de opiniones al ámbito de presentación sin restricción de horario.

- No existe deliberación previa a la presentación de proyectos, es decir, no hay un contacto previo entre las personas que desean presentar algún proyecto con las autoridades de las delegaciones para identificar las principales necesidades de acuerdo con las prioridades, de ahí que el presupuesto participativo no busca sólo la presentación de proyectos sino la deliberación, por lo tanto, se recomendó abrir los espacios de deliberación para identificar necesidades, el establecimiento de prioridades, discutir y fortalecer los proyectos públicos.

²⁹⁶ Participando por México, Análisis de la convocatoria para participar en la consulta ciudadana sobre presupuesto participativo 2016 del IEDF, 7 de agosto de 2015, pp. 4-

- Tiene mayor promoción y difusión la consulta ciudadana para elegir los proyectos que tienen un dictamen viable, sin contemplarse la difusión que se hará a la convocatoria para presentar proyectos, por lo que se recomendó incluir criterios de difusión para la etapa de presentación de proyectos.

De ahí que los principales desafíos que las experiencias de presupuesto participativo tienen en el Distrito Federal hoy Ciudad de México, es incorporar un verdadero proceso de deliberación en el proceso de desarrollo del proyecto de obra o servicio social que será sometido a dictamen de viabilidad, lo anterior, a efecto de construir verdaderos espacios de consulta y deliberación ciudadana, que genere las condiciones de acercamiento con las autoridades.

3.6. Conclusiones:

Como se demostró en el presente capítulo, no es necesaria la existencia de un cuerpo normativo que reconozca expresamente la figura de los presupuestos normativos para su operatividad, basta que exista un sistema democrático y el derecho de la ciudadanía para intervenir en la vida pública, con ello es posible sentar las bases para su implementación ya que en las experiencias que lo han adoptado lo implementan como una política pública del municipio, es decir, como un proyecto de actuación durante la gestión que persigue el cumplimiento de un fin público, de ahí que no existe impedimento para llevarlo a cabo sin que medie un reconocimiento institucional, máxime que, en algunas experiencias, son las propias organizaciones las que se encargan de diseñar sus reglamentos para definir la forma en que operará de conformidad a las necesidades que se vayan suscitando en su entorno.

Bajo esta perspectiva, es importante destacar que la voluntad política es uno de los principales requisitos que se necesitan para implementarlos; en este capítulo se demuestra que es coincidente que en

la mayoría de las experiencias son las ideologías de izquierda las que han fomentado su implementación y permanencia, no obstante, contamos con la experiencia de la Ciudad de México, cuyo grupo de poder al momento de implementarse, si bien se identificaba como uno de izquierda, fue conformado por un conjunto de militantes con ideología de Derecha, de ahí es posible concluir que aun cuando existe mayor facilidad para ser implementados por gobiernos de izquierda, basta con que existan bases democráticas que permitan su implementación sin que ello sea impedimento pertenecer a un grupo de poder de derecha.

En otro sentido, se demostró que la dimensión geográfica y poblacional de las comunidades que han implementado los presupuestos participativos, van desde pequeños sectores a grandes grupos poblacionales, por lo tanto, no es requisito indispensable para su empleo que se tenga determinada cantidad de recurso geográfico o humano para que funcione, sino que tiene mayor peso la voluntad política para ponerlo a funcionar.

En el mismo sentido es posible comprender cuáles son los bienes y servicios que son objeto, conforme a la competencia municipal, para ser sujetos del proceso de presupuesto participativo, donde en la mayoría de los casos, se traducen en la definición de ciertos ejes de atención como infraestructura, seguridad, esparcimiento, por lo tanto, se trata de aquellos satisfactores que impactan directamente al bienestar de la ciudadanía desde dicho nivel de gobierno.

Por otra parte, se evidenció cómo el presupuesto participativo es un proceso versátil sujeto a perfeccionarse conforme se va desarrollando, es decir, son diversas las metodologías que aplican para su desarrollo, en unas experiencias se muestra que existe mayor control y deliberación por parte de la ciudadanía para elaborar y seleccionar los proyectos que deberán ser desarrollados a través del presupuesto participativo, en tanto que en otros, es la autoridad la que tiene mayor control, no obstante, sin

duda podemos encontrar una coincidencia que consiste en que las autoridades están interesadas en ampliar la dimensión participativa, de ahí que han empleado las tecnologías para el desarrollo del proceso.

El uso de la tecnología ha sido una herramienta que pretende ampliar la base participativa principalmente de aquellas personas que se ven imposibilitadas para intervenir por cuestiones de trabajo, familia u otro aspecto que limite su tiempo y presencia física, no obstante, también ha servido como medio de difusión de información transparentando el proceso y sus resultados.

Finalmente, se identificaron los desafíos que pueden presentar los presupuestos participativos, entre ellos destacan la voluntad política para dar el impulso y permanencia, así como la conclusión de los proyectos seleccionados, que en algunos casos obedece a la insuficiencia de recursos, los plazos que se tienen para llevarlo a cabo o la falta de comunicación entre las dependencias que intervienen para su desarrollo, lo que dificulta que una obra concluya, con ello, repercute en el desinterés de la población por seguir interviniendo.

CAPITULO IV

PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MORELOS

4.1. Introducción

Determinar la factibilidad para que opere el proceso participativo en los presupuestos públicos en los municipios del Estado de Morelos, conduce a la necesidad de hacer un análisis comparativo entre las características de las condiciones normativas, demográficas y políticas de las experiencias internacionales y nacionales, desarrolladas en el capítulo tercero, con las características que presentan los municipios de nuestro Estado.

En tal sentido, en el presente capítulo describiré los elementos antes indicados que forman parte de nuestra entidad al considerar que se cuenta con los elementos básicos para poderlos implementar, con posterioridad se procederá a proponer la forma en que ioperarán en nuestra entidad.

4.2. Marco normativo

Los Municipios del Estado de Morelos carecen de una ley que regule el tema de la participación ciudadana, de ahí que son aplicables las normas Federales y Estatales, por ello, nos enfocaremos a conocer el ámbitos federal y estatal del marco jurídico aplicable.

4.2.1. Fundamento normativo en el ámbito federal como rector de la participación ciudadana

4.2.1.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Es la principal fuente formal del sistema jurídico mexicano a nivel federal. En 2012 y 2014 tuvo reformas en materia de democracia, concretamente se añadió al artículo 35, la fracción VIII, para considerar

como derecho de los ciudadanos el participar a través de la votación en las consultas populares respecto de temas considerados como trascendencia nacional.

No obstante, para que pueda desarrollarse se establecieron diversos requisitos:²⁹⁷

a) Ser convocadas; 1) por el Congreso de la Unión a petición del Ejecutivo Federal, 2) el 33% de cualquiera de las cámaras que integran el congreso; o 3) el 2% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores.

b) Los resultados serán vinculantes para las autoridades sólo en caso de que exista un 40% de electores interesados en la misma.

c) No pueden ser sujetos de consulta los temas de derechos humanos; principios de representación, democracia, laicidad y federación en que se conforman los Estados y la Ciudad de México; electorales; ingreso y gasto público; seguridad nacional y la operación de la fuerza armada.

d) Quien determina la constitucionalidad del tema que será sometido a consulta ciudadana es la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

e) La consulta se llevará a cabo el mismo día en que se celebran las elecciones federales.

f) El Instituto Nacional Electoral es el encargado de la organización y desarrollo del proceso.

A partir de la citada reforma el precepto constitucional permitió un avance significativo en materia de participación ciudadana concretamente en lo referente a la consulta ciudadana, sin embargo, prohibió que esta se desarrolle en temas presupuestarios.

²⁹⁷ Vid. Artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

No obstante, dicha prohibición no impide que los presupuestos participativos sean implementados a nivel municipal en el estado de Morelos por las siguientes razones:

- Naturaleza de la figura participativa:²⁹⁸ La prohibición constitucional establece que el presupuesto público no puede ser objeto de consulta popular, sin embargo, la participación es considerada un mecanismo que permite a los ciudadanos ejercer su derecho de opinar sobre un tema considerado de trascendencia nacional a través del voto.

Para ello, al menos el 2% de los ciudadanos inscritos al padrón electoral debe presentar ante la Cámara del Congreso que le corresponda conocer –a partir del 01 y hasta antes del 15 de septiembre del año previo en que tenga verificativo la jornada electoral- un aviso de intención, en el que expresen su voluntad de presentar una petición.

Dentro de los 10 días hábiles siguientes, el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara que haya conocido del aviso emitirá un formato para que se registren las firmas de apoyo a la solicitud donde se especifica fecha de expedición, tema, pregunta que se propone, folio de las hojas, nombre, firma y clave de elector de los votantes.

Reunido el requisito del número de votantes, el Ejecutivo Federal tiene que solicitar al Congreso su celebración y a la vez tiene el derecho al igual que los últimos de los mencionados de retirar la petición hasta antes de que sea publicada la convocatoria en el Diario Oficial de la Federación.

Bajo esta perspectiva, la consulta popular prevista en la Constitución Federal está dirigida a atender temas de interés común o general a nivel federal y únicamente se constriñe a que los participantes podrán manifestar su conformidad o disconformidad sobre un tema específico proporcionado por la autoridad, a través de la emisión de un voto que tendrá incidencia en

²⁹⁸ Cfr. Ley Federal de Consulta Popular, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de marzo del 2014.

el debate y en las decisiones que pretenda adoptar la administración pública; en cambio, en los presupuestos participativos, se tratan temas que interesan a un extracto social más reducido por circunscribirse al ámbito municipal, concretamente en materia de destino de una partida presupuestal a determinado bien o servicio, por lo tanto no se trata de temas de trascendencia nacional, toda vez que el tipo de necesidad sólo importa a un grupo reducido de personas.

Por otra parte, sus requisitos no se ciñen a que un porcentaje de la sociedad lo solicite para que tenga verificativo, sino que, existe pleno albedrío para que participen sin que la falta de un mínimo de participación impida su materialización, es decir, no importa el número de personas que intervengan en el proceso, el mismo se desarrolla con los participantes que intervienen en el proceso pese a que sea poca la afluencia.

Ahora bien, la consulta popular tiene como finalidad conocer la opinión de la ciudadanía para que las autoridades administrativas puedan adoptar una decisión sobre un tema a debate; en el caso de los presupuestos participativos se busca que los participantes conozcan, debatan y decidan acerca de la satisfacción de un bien o servicio de ejecución futura por parte de las autoridades municipales, sin que ello signifique que la autoridad municipal emita un juicio al respecto, ya que sólo se constriñe a desarrollar la voluntad popular, de ahí que no se trata propiamente de un proceso de consulta sino un verdadero mecanismo de deliberación, al ser los ciudadanos los que proponen y discuten, de ahí que el presupuesto participativo no comparte las características de la consulta popular por lo que al consistir en la deliberación y decisión de temas de interés social a nivel local, no existe impedimento constitucional para su desarrollo.

En efecto, no es óbice, que a nivel constitucional, existe una limitación en temas de ingreso o gasto público, pues no es una prohibición

total, ya que, como lo refiere el Doctor Oscar Nava Escudero,²⁹⁹ el debate queda abierto al considerar que los presupuesto participativos han sido implementados en diversas entidades federativas sin que se cuestione sobre su constitucionalidad, por lo que, en su opinión, debió limitarse sólo a ciertos gastos públicos.

Considero que el ánimo del legislador fue el de limitar la consulta popular en temas de ingreso y gasto público que ponga en riesgo la hacienda o administración pública, más no a la totalidad de los temas presupuestarios de lo contrario sería nugatoria la consulta popular, pues todos los temas que pueden ser sujetos a dicha práctica tienen una implicación presupuestaria.

En efecto, en coincidencia con lo que refiere el doctrinario antes citado, existe una interdependencia entre la salud, la administración de justicia o cualquier derecho humano con los presupuestos públicos,³⁰⁰ luego entonces, cualquier tema que represente un interés de trascendencia nacional tiene un impacto en los ingresos y el presupuesto público.

Sólo por ejemplificar, la continuación de trabajos del Aeropuerto Internacional de México (NAIM), fue sometida a una supuesta consulta como más adelante se detalla, cualquiera que sea el sentido tendría una relación con el gasto público toda vez que para continuar su construcción era necesario afectar el erario al igual que su culminación, toda vez que las indemnizaciones a las empresas por el incumplimiento del contrato, provienen del presupuesto de egresos, luego entonces, considera que dicha prohibición se constriñe a la afectación grave que se pueda tener en el erario público o la administración pública, lo que no acontece con los

²⁹⁹ Nava Escudero, Oscar, *Los Derechos Humanos en el ciclo presupuestario*, Instituto de Investigaciones jurídicas, serie doctrina jurídica, núm. 836, México, 2018, P. 70

³⁰⁰ *Ibidem*, P. 898

presupuestos participativos ya que no involucra temas que afecten el erario público por estar supeditada la partida presupuestal a la aprobación que haga la autoridad y el ciudadano sólo decide sobre el monto ya aprobado sin ser este quién participe en ciclo presupuestario.

- Autonomía municipal: El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reconoce la autonomía municipal para elegir su gobierno y manejar su patrimonio apegado a la ley, además, se le otorgan facultades para organizar su propia administración pública, asegurar la participación ciudadana y administrar su propia hacienda.

En tal sentido, los municipios tienen atribuciones para determinar la forma en que opera la administración pública y su hacienda sin más limitación que se apegue a los lineamientos que marca la Ley, incluso, a nivel constitucional se compele para que impulsen la participación ciudadana sin que se limite a un tema específico, de ahí que, se arriba a la conclusión de que no hay prerrogativa que impida a los ciudadanos participar en temas presupuestarios desde los ámbitos municipales.

- Respeto de competencia presupuestaria: Una de las razones que tuvo el legislador para impedir que temas presupuestarios se sometan a consulta ciudadana, es por el riesgo que ello trae consigo por cuanto al tema de hacienda pública.

En efecto, no puede dejarse al arbitrio de la ciudadanía determinar la imposición de contribuciones ya que no estaría de acuerdo en ello, pues resulta notorio que lo más deseable es obtener menores cargas tributarias, lo que representaría poner en riesgo la actividad financiera del gobierno; por otra parte, tampoco puede dejarse a su consideración como han de ministrar los recursos públicos a todas las unidades administrativas puesto que son estas últimas las que conocen su operatividad y necesidades económicas.

No obstante, como se hizo mención en el capítulo tercero, los presupuestos participativos operan sobre una partida presupuestal que ha

sido asignada y autorizada por la autoridad respectiva, de ahí que la ciudadanía no interfiere en la elaboración de los proyectos de presupuesto de egresos sino que sólo participa para decidir el destino de una partida presupuestal que ya fue objeto de aprobación por las autoridades respectivas, de ahí que, no se somete a consulta ciudadana el ciclo presupuestario, sólo se delibera sobre una cantidad de dinero que ya fue sometida a su respectiva aprobación respetándose las facultades que las leyes delegan a las autoridades administrativas para la aprobación del presupuesto de egresos.

- Políticas públicas: Otra de las bondades que tiene la autonomía municipal es que cuentan con libertad para emplear las políticas públicas que consideren necesarias para dar cumplimiento a los fines que persigue su administración pública, por tal motivo, el presupuesto participativo puede operar como política pública sin necesidad que exista una disposición normativa que lo prevea, por lo tanto, la inexistencia de cuerpos normativos que lo establezcan no es impedimento para que las autoridades municipales gestionen su implementación y operatividad.

Bajo estas cuatro consideraciones no hay obstáculo constitucional para la implementación del presupuesto participativo a nivel municipal.

4.2.2. Fundamento normativo en el ámbito estatal que regula la participación ciudadana

4.2.2.1. Constitución Política del Estado de Morelos

La Constitución Política del Estado de Morelos, es el máximo ordenamiento jurídico a nivel estatal.³⁰¹ En su artículo 14, fracción I, reconoce el derecho de los ciudadanos del Estado de Morelos a participar en los procesos electorales y en los demás mecanismos previstos en dicho cuerpo normativo, así como en la ley que para tal efecto se establezca.

³⁰¹ Vid. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. Cit.*

Dicha fracción se reformó el 06 de julio de 2016, para eliminar como proceso participativo al plebiscito y referéndum, no obstante, subsiste la fracción II, que hace referencia a la iniciativa de Ley y la candidatura independiente en los procesos electorales, como mecanismos de participación.

Por otra parte, el artículo 15 Fracción I, especifica que los ciudadanos morelenses están obligados a votar en las elecciones populares, plebiscito y referéndum.

Ahora bien, el artículo 19 bis tuvo una reforma importante en temas de participación, a través del Decreto número 1865, publicado el 27 de abril del 2017,³⁰² por el que desaparece el reconocimiento expreso y la forma en que deberían desarrollarse el plebiscito, referéndum, iniciativa popular y rendición de cuentas como medios de participación ciudadana, así como la eliminación del Consejo Estatal de Participación Ciudadana, un órgano ajeno a la administración pública e integrada de ciudadanos encargado de desarrollar los procesos de participación antes referidos.

En el transitorio cuarto se establecía que, una vez publicado el Decreto antes referido, el Congreso del Estado de Morelos debería publicar la Ley que regulara la participación ciudadana referida en el artículo 19 bis y contemplar como mínimo: plebiscito, referéndum, iniciativa popular, rendición de cuentas, consulta ciudadana, colaboración ciudadana y difusión pública, misma que fue publicada el 20 de diciembre del 2017, como más adelante se detalla.

No obstante, recientemente, el precepto legal referido tuvo una nueva reforma constitucional. En efecto, la Diputada Alejandra Flores Espinoza, en representación del Grupo Parlamentario del Partido

³⁰² Vid. Decreto No. 1865 publicado en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” No. 5492 de 27 de abril del 2017.

Movimiento Regeneración Nacional (MORENA), presentó el 26 de septiembre de 2018, la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma integralmente el artículo 19 bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, para reincorporar los mecanismos de participación ciudadana, en tanto que, el Diputado Héctor Javier García Chávez, integrante del mismo Grupo Parlamentario presentó el 31 de octubre de 2018, la Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma íntegramente el artículo 19 bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, misma que se materializó el 14 de agosto del 2019, a través de la publicación del Decreto por el que se reforma íntegramente el artículo 19 bis, en el Periódico Oficial Tierra y libertad Número 5735, de 14 de agosto de 2019, donde se reconoce formalmente como mecanismos de participación ciudadana:³⁰³

- a) Plebiscito,
- b) Referéndum,
- c) Iniciativa popular,
- d) Consulta ciudadana,
- e) Rendición de cuentas,
- f) Audiencia pública,
- g) Cabildo abierto,
- h) Congreso Abierto,
- i) Asamblea ciudadana,
- j) Presupuesto participativo,
- k) Difusión pública,
- l) Red de contraloría,
- m) Gobierno abierto

³⁰³ Cfr. Decreto por el que se reforma íntegramente el artículo 19 bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, en el periódico oficial Tierra y libertad Número 5735, de 14 de agosto de 2019.

Para tal efecto, será el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana -órgano electoral autónomo integrado por partidos políticos y ciudadanía-, el competente de vigilar y llevar a cabo las acciones para dar cumplimiento a la observancia de las formalidades que prevea la norma.

Reforma que, en términos del Transitorio Segundo, iniciará su vigencia una vez que la Quincuagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Morelos, emita su declaratoria.

4.2.2.2. Ley Estatal de Participación Ciudadana, reglamentaria del artículo 19 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos

Es una norma de carácter estatal publicada el 20 de diciembre del 2017, que reconoce la aplicación supletoria de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Código Electoral, tratados internacionales relativos al derecho humano a participar, así como los principios generales del derecho y hace referencia a los siguientes mecanismos de participación ciudadana:³⁰⁴

a) Asamblea ciudadana: Su finalidad es que los ciudadanos puedan emitir opiniones sobre programas, políticas y servicios públicos ejecutados por las autoridades administrativas dentro de determinada zona geográfica, así como el diagnóstico y propuesta de desarrollo integral que se les presente.

Las asambleas deberán celebrarse al menos cada tres meses y de manera extraordinaria cuando sea solicitada por al menos cien ciudadanos residentes en la colonia que es objeto de la acción administrativa.

³⁰⁴ Cfr. Ley Estatal de Participación Ciudadana, reglamentaria del artículo 19 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, publicado el 20 de diciembre del 2017, en el periódico oficial “Tierra y Libertad”.

Para tal efecto, tratándose de asambleas ordinarias los ciudadanos tienen que presentar la solicitud a la que debe darse respuesta dentro de los tres días hábiles siguientes. En caso de que la solicitud sea procedente las autoridades de la colonia o comunidad tienen que emitir una convocatoria que será publicada en los lugares de mayor afluencia con al menos 10 días de anticipación. En tanto que, en las extraordinarias no se emitirá convocatoria, sino que, se celebrará en su carácter de urgente y de manera inmediata.

Es el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana (en adelante IMPEPAC) quien debe brindar apoyo con los formatos para la difusión de las demás actividades que deban desarrollarse en la Asamblea, quienes también estarán presentes como observadores electorales.

b) Audiencia pública: Permite a los ciudadanos conocer las decisiones que pretende asumir la administración pública, antes de su ejecución, que afecten los derechos individuales o colectivos de los habitantes de la entidad con la finalidad de que emitan su opinión. El requisito es que mínimo 50 y máximo 100 ciudadanos presenten la solicitud, expresando el acto que se reclama, pretensiones y los hechos.

El encargado de convocar la audiencia pública es el ayuntamiento – hablando del ámbito municipal- para ser celebrada en lugares públicos como plazas, jardines o cualquier local de acceso fácil, y deberá dar respuesta dentro de los ochos días naturales siguientes, de no emitirla, la facultad quedaría a petición de parte, a cargo del IMPEPAC quien determine la procedencia o improcedencia.

En dicha audiencia se levanta una minuta y de manera oral los asistentes emiten sus opiniones y de permitirlo el asunto, se ordena en la misma audiencia la ejecución de las acciones que de común acuerdo se hayan tomado.

c) Cabildo abierto: Es una sesión celebrada de manera mensual en el Ayuntamiento a través del cual se informa a los habitantes las acciones del gobierno. Para tal efecto, se emite una convocatoria diez días antes de la fecha programada para la celebración de la sesión de cabildo abierto.

Los habitantes pueden intervenir en el mismo con registro previo al inicio de la sesión y reunir los requisitos que se emitan en la convocatoria, para tal efecto, cada año se determina el calendario y lugar donde habrán de desarrollarse. La finalidad es que los asistentes presenten solicitudes o propuestas y sean respondidas en dicha reunión por los integrantes del Ayuntamiento, de no ser así, corresponderá al IMPEPAC analizar las mismas, verificar que se reúnan los requisitos para la formulación de propuestas y los turne de nueva cuenta al Ayuntamiento para ser analizados en la sesión siguiente del cabildo.

d) Congreso abierto: Son sesiones que realiza el Congreso, en las que, los ciudadanos pueden asistir y presentar solicitudes o propuestas que tengan relación directa con el núcleo social, de trascendencia tal que lo convierta en interés general y relacionado con materia de legislación en derechos humanos o reformas a la Constitución del Estado, mismas que son registradas previamente y agendadas por el Poder legislativo. Para tal efecto, el registro sólo puede hacerlo la ciudadanía organizada civilmente o el uno por ciento de los inscritos en la lista nominal del Estado de Morelos.

A dicha petición recae una contestación dentro de los 7 días hábiles siguientes a la recepción de la solicitud debidamente fundada y motivada.

e) Colaboración ciudadana: Consiste en la cooperación que deban hacer los ciudadanos, diputados y autoridades auxiliares municipales a las dependencias del gobierno y los municipios en la ejecución de obras o servicios, aportando recursos económicos, materiales o humanos. La solicitud se presenta indicando el tipo de aportación y tareas con las que se pretende contribuir, pero quedará a cargo de la autoridad determinar dentro de los 30 días hábiles siguientes a la presentación de su solicitud

decidir fundada y motivadamente su procedencia de acuerdo con sus finanzas y capacidad operativa. De no darse respuesta se considerará que opera la negativa ficta, por lo que no se obligará a la autoridad administrativa a su ejecución, pero los ciudadanos pueden acudir a los medios de impugnación.

f) Consulta Ciudadana: Es el sometimiento a consideración de la ciudadanía a través de preguntas directas, foros o cualquier medio de consulta, respecto de temas que sean considerados de un impacto trascendental y territorial en el Estado. Como requisito es necesario que describan lo que pretenden someter a consulta y den sus motivaciones, participando únicamente los residentes, cuya convocatoria se emite por lo menos 15 días hábiles antes de su celebración y se publica en los lugares con mayor afluencia.

g) Difusión pública: Se trata de la propagación de información pública que deben hacer las autoridades administrativas a los ciudadanos.

h) Iniciativa popular: La facultad que tiene los habitantes del Estado de Morelos para iniciar, reformar, adicionar, derogar o abrogar la Constitución del Estado y las leyes locales.

i) Plebiscito: La finalidad es que la ciudadanía manifiesta la aprobación o rechazo de las decisiones emitidas por las autoridades que sean consideradas trascendentales para la vida pública.

j) Referéndum: Su objetivo es la manifestación de la voluntad de la ciudadanía para aprobar o rechazar la emisión, reforma, derogación o abrogación de leyes, decretos o reglamentos expedidos por las autoridades estatales y municipales según corresponda.

k) Rendición de cuentas: La petición hecha por los ciudadanos hacia sus autoridades para que emitan informes sobre su gestión administrativa a efecto de evaluar la dirección que han tomado.

l) Red de contraloría: Se trata del derecho de formar parte de un órgano de vigilancia integrada por ciudadanos con cargo honorífico que

supervisan y garantizan la transparencia, eficiencia y eficacia del gasto público.

De los anteriores mecanismos de participación ciudadana, podemos apreciar que la rendición de cuentas, red de contraloría y difusión pública están enfocados a la transparencia, es decir, no conducen a una participación proactiva de identificación y satisfacción de necesidades, sino que, se trata de instrumentos que permiten informar a la ciudadanía cómo han trabajado las unidades administrativas dentro del ámbito de sus competencias y valorar la rectitud de los mismos, consecuentemente, sólo son receptores de actos materialmente ejecutados pero no dan propuestas que puedan ser desarrolladas.

En tanto que, en el congreso abierto, plebiscito y referéndum, la participación ciudadana se encamina a propiciar la modificación del sistema jurídico normativo, es decir, no se ve materializada de forma directa e inmediata la ejecución de los beneficios que motivan el impulso de la participación, de ahí que, de presentarse son de largo alcance y de manera indeterminada, ya que, una vez que se emita la norma, se modifique o derogue no garantiza que se manifiesten y alcancen los efectos que se pretenden obtener, requiriendo que los mismos ciudadanos accionen los instrumentos legales para hacer cumplir la norma.

Por otra parte, la asamblea ciudadana y audiencia pública, involucra más activamente a la participación ciudadana al permitirles emitir juicios de valoración, sin embargo, lo particular de este tipo de intervenciones es que si bien en el primero de los mencionados se opina sobre las decisiones que la autoridad administrativa ya ha adoptado, es decir, sólo se escuchan a las partes interesadas, en tanto que, en el segundo de los mencionados sí permite que los ciudadanos sean escuchados antes de que las autoridades administrativas pretendan ejecutar ciertas acciones administrativas, pero en ambos casos siguen siendo opiniones y, al ser la ley omisa para establecer que las mismas sean vinculantes para las autoridades, quien

continúa con la facultad para decidir y continuar con el control así como con la toma de decisiones de las acciones de la administración pública son las autoridades administrativas.

Finalmente, tenemos al cabildo abierto y la colaboración ciudadana que no se enfocan únicamente a la emisión de opiniones, sino que, son los propios ciudadanos quienes participan a través de propuestas. Ahora bien, en el capítulo segundo del presente trabajo de investigación se emitieron diversas opiniones sobre los cabildos abiertos concluyendo que no eran vinculantes para las autoridades, por lo tanto, me enfocaré al último de los mecanismos mencionados.

Llama la atención la colaboración ciudadana ya que puede pensarse que se trata del mismo mecanismo de participación ciudadana que se propone –presupuestos participativos-, lo que resulta incorrecto. Podemos comenzar diciendo que efectivamente la colaboración administrativa es el único mecanismo que pretende que sean los ciudadanos quienes propongan a las autoridades la ejecución de determinado bien o servicio, esto implicaría que ellos identificaron una necesidad, lo que pareciera coincidir con los presupuestos participativos ya que se trata de definir proyectos que satisfagan determinadas necesidades consideradas apremiantes y a través de la liberación pueda ejecutarse, no obstante, encontramos que tienen significativas diferencias:

Fig. 41 Cuadro comparativo entre la colaboración ciudadana y la propuesta de presupuesto participativo

Colaboración Ciudadana	Presupuesto Participativo
<ul style="list-style-type: none"> Se presentan solicitudes. 	<ul style="list-style-type: none"> Se presentan propuestas.
<ul style="list-style-type: none"> No se somete a votación el tipo de bien o servicio a ejecutar. 	<ul style="list-style-type: none"> Se somete a votación el tipo de bien o servicio a ejecutar.
<ul style="list-style-type: none"> Exige como requisito -para ser considerada la solicitud- el ofrecimiento de una colaboración económica, en especie o humana. 	<ul style="list-style-type: none"> No exige como requisito -para ser considerada la propuesta- el ofrecimiento de una colaboración económica, en especie o humana.
<ul style="list-style-type: none"> La ejecución de bienes o servicios está condicionada a la disponibilidad de presupuesto público. 	<ul style="list-style-type: none"> La ejecución de bienes o servicios no está condicionada a la disponibilidad de presupuesto público porque éste ya ha sido aprobado.
<ul style="list-style-type: none"> Es la autoridad administrativa quien decide si acepta o no la solicitud 	<ul style="list-style-type: none"> Es el ciudadano quien decide el tipo de propuesta a ejecutar.

▪ La negativa de la solicitud no obliga a la autoridad a ejecutar el bien o servicio solicitado.

▪ La autoridad está obligada a ejecutar el bien o servicio que haya resultado ganador en el proceso deliberativo.

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del capítulo tercero del presente trabajo de investigación y el capítulo V de la Ley Estatal de Participación Ciudadana, Reglamentaria del artículo 19 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos

Como se muestra en el cuadro que antecede, dentro las diferencias encontramos que en la colaboración ciudadana la identificación del bien o servicio que pretende ser ejecutado no emana de una deliberación, sino que se da a través de la solicitud que se presente por escrito, en tanto que en los presupuestos participativos no se presentan las solicitudes sino propuesta de proyecto para que se determinen cuales pueden participar en el proceso de deliberación y con ello su ejecución.

Otra diferencia es que en la solicitud de la colaboración ciudadana se tiene que ofrecer y otorgar una aportación en especie, humana o económica, en tanto que en los presupuestos participativos no se condiciona la ejecución de bienes o servicios a las aportaciones que hagan los ciudadanos, puesto que, sólo participan con ideas o propuestas.

En este orden de ideas, en la colaboración ciudadana la ejecución de los bienes o servicios propuestos por la ciudadanía está condicionada a la disponibilidad de presupuesto público, en tanto que, en los presupuestos participativos están garantizados los recursos públicos para ser destinados a la ejecución de los proyectos que hayan resultado ganadores ya que previamente ya ha sido aprobada la partida presupuestal que estará destinada a tal fin.

Adicionalmente, en la primera de las figuras mencionadas, recae en la voluntad de las autoridades administrativas determinar si acepta o no la colaboración pudiendo realizar cambios e incluso negarla y no estaría obligado a ejecutarla, en tanto que, en el segundo de los mencionados corresponde a los ciudadanos determinar cuál de los proyectos

presentados se llevarán a cabo y las autoridades están obligadas a ejecutar la voluntad de los ciudadanos.

No queda inadvertido que, el Diputado Héctor Javier García Chávez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Movimiento Regeneración Nacional (MORENA), también presentó la Iniciativa con Proyecto de Decreto que expide la Ley de Presupuesto Participativo para el Estado de Morelos, que a la fecha no ha sido formalmente publicada se aprobación, sin embargo, será analizada más adelante.

4.2.3. Prevalencia de la propuesta de presupuesto participativo sobre la colaboración ciudadana

Como he referido con antelación, la figura que expresamente se encuentra reconocida en la Ley denominada colaboración ciudadana pareciera perseguir los mismos fines que la propuesta, sin embargo, dado las diferencias destacadas logramos identificar que se tratan de diferentes mecanismos de participación y que en realidad se asemeja más a una contribución especial regulada en el título tercero de la Ley General de Hacienda del Estado Morelos que lo define de la siguiente manera:

Artículo *65. Las contribuciones especiales a que se refiere el presente Título, son las prestaciones a cargo de las personas físicas o personas morales que se beneficien de manera directa o indirecta por obras públicas o que reciban una mejora específica de naturaleza económica, originada por la realización de una obra pública efectuada bajo la modalidad de convenio, con aportaciones del gobierno y particulares.
(...)

Del precepto legal transcrito podemos apreciar que existe una colaboración porque gobierno y particular hacen aportaciones para

soportar las erogaciones que derivan de la ejecución de obras públicas, justificándose el deber del sujeto pasivo de la relación tributaria a contribuir por los beneficios directos o indirectos que su bien inmueble reportaría. En la mayoría de los casos esta contribución se genera a partir de la solicitud hecha por los propietarios o poseedores de los bienes inmuebles que concluyen con acuerdos porque ambas partes consensuan lo que aportaran con la diferencia de que el contribuyente siempre contribuirá en cantidad líquida en tanto que la autoridad lo hará en especie.

Luego entonces, la colaboración ciudadana no comparte la misma naturaleza del presupuesto participativo, de ahí que, se considera importante dar respuesta a la siguiente interrogante: ¿Por qué los presupuestos participativos deben ser considerados como mejor mecanismo de participación ciudadana que el de colaboración ciudadana? La respuesta está en las mayores ventajas o beneficios que trae consigo el presupuesto participativo.

Una de las principales ventajas es que en el presupuesto participativo no se condiciona la participación ciudadana ni la ejecución de bienes y servicios al ofrecimiento de un apoyo económico, en especie o humana. Antes que todo, debemos tomar en cuenta que la ciudadanía no tiene una cultura de participación, por lo que, existe un grave problema por motivarlas a participar, lo que implica generar los mecanismos idóneos para incentivarlos y, la forma de incentivar esa participación, será a través de los beneficios que se les otorguen, los que deben ser mayores que las cargas que se les impongan. En tal sentido, la condicionante de que exista una aportación como requisito para que una propuesta ciudadana sea susceptible de ejecutarse representa un obstáculo para el desarrollo de la figura participativa. En efecto, se impone una carga a los ciudadanos de aportar parte de su patrimonio o su esfuerzo físico y como hemos visto en capítulos previos, existe pobreza y distribución inequitativa de la riqueza, los ciudadanos ya no quieren ver afectado su patrimonio, máxime que

previamente han contribuido al gasto público con el pago de impuestos, lo que, desincentiva la participación ciudadana porque a cambio de ello asumirán una obligación.

La ventaja que representa el presupuesto participativo es que no impone cargas económicas ni humanas, más bien, incentiva la participación ciudadana a través de los beneficios directos que tiene al ejecutarse el bien o servicio sin que sea a cargo del patrimonio de los ciudadanos, además, en algunas experiencias -verbigracia la Ciudad de México-, se otorgan premios económicos, lo que es un verdadero factor que motiva la participación, puesto que, lo único que deberá proporcionar es una propuesta y ser sabedor que puede ser objeto de un beneficio económico, ello lo motiva a participar y cubrir los requisitos formales que le sean solicitados.

Otra ventaja es que en el presupuesto participativo existe un mínimo vital garantizado de gasto público, lo que conlleva a que las autoridades administrativas no pueden negar la ejecución de los bienes y servicios bajo el argumento de que no existe presupuesto, sino que la partida presupuestal ya está contemplada para ser destinada al proceso, por lo tanto, existe seguridad y certeza de que las propuestas si van a ser materializadas y cada ejercicio fiscal se tienen que ejecutar obras o servicios que beneficien a la sociedad.

Finalmente, quienes tienen la dirección de la figura participativa son los ciudadanos al tener el control sobre las reglas que deberán aplicarse al proceso, el tipo de bien o servicio a implementar y el destino del presupuesto público; son los verdaderos rectores del proceso, los que asumen una actitud activa y decisiva, en tanto que, la autoridad administrativa sólo es espectadora y ejecutora de las decisiones asumidas por los participantes, de ahí que, las decisiones que se tomen vinculan a la administración pública municipal, cesando la posibilidad de dar una respuesta negativa, de ahí que se trata de un mecanismo de participación

de los habitantes de las entidades municipales y no de las autoridades como acontece con la colaboración ciudadana.

Bajo esta premisa, con el proceso de colaboración administrativa no existe expresamente el reconocimiento del presupuesto participativo, sino intenciones por involucrar socialmente a la ciudadanía, resultando la propuesta de la implementación del último de los mencionados la mejor vía para garantizar la materialización de la voluntad de los ciudadanos, porque existe la certeza de que se lleve a cabo la producción de bienes y servicios que tengan un impacto real en los habitantes de los Municipios del Estado de Morelos sin que existan como condicionantes que se emita alguna aportación por parte del ciudadano para llevarlo a cabo y la disponibilidad de presupuesto público.

4.2.4. La ausencia de marco regulatorio de presupuesto participativo no incide en evitar su implementación

Como está precisado en temas previos, actualmente existe en el Estado de Morelos la voluntad de la administración pública de permitir la participación ciudadana, algunos de ellos condicionados a mayores requisitos que otros, sin embargo, son los temas en materia financiera los que han sido descartadas para este tipo de participación, no obstante, debido a los efectos de la globalización, en Morelos es una realidad la incorporación de la participación ciudadana en los presupuestos participativos a consecuencia de la reforma que sufrió el artículo 19 bis de la Constitución local, lo que permitirá garantizar la disponibilidad de recurso público para materializar las solicitudes de la ciudadanía del Estado de Morelos.

Ahora bien, ya existe una iniciativa de Ley que regule la figura de los presupuestos participativos, sin embargo, se cuestiona ¿Es necesario que la ley regule el presupuesto participativo para que pueda operar? La respuesta es que no es necesaria, pero sería lo ideal.

Ciertamente, se considera que no es necesario que los presupuestos participativos sean incorporados expresamente en el sistema jurídico, tomando en cuenta que el artículo 14 de la Constitución Política del Estado libre y Soberano de Morelos, reconoce como derecho de los ciudadanos Morelenses el participar activamente en los procesos de participación ciudadana que sean reconocidos a nivel constitucional y la norma aplicable. En tal sentido, el precepto previsto en el artículo 19 Bis, confirma que es la Ley Estatal de Participación Ciudadana, Reglamentaria del artículo 19 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, la que regulará los mecanismos de participación ciudadana.

Ahora bien, el artículo 6 la Ley Estatal de Participación Ciudadana, Reglamentaria del artículo 19 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, establece como aplicación supletoria la Constitución Federal, los tratados internacionales relacionadas con el Derecho Humano a Participar, así como los principios generales del Derecho.

Por tal motivo, en atención a la interpretación pro homine prevista en el artículo 1 de la Constitución Federal y el principio general consistente en “lo que no está prohibido está permitido”, mientras no exista una prohibición expresa en la Constitución Estatal o su Ley reglamentaria de poder participar con decisiones sobre el destino de una partida presupuestal es posible jurídicamente llevarlos a cabo aplicando supletoriamente la norma, las reglas de asambleas y consultas ciudadanas reguladas en la Ley de participación ciudadana Vigente en el Estado de Morelos.

Para reafirma lo anterior, basta remitirnos a las experiencias que abordamos en el capítulo tercero, donde se pone de manifiesto si es o no requisito la existencia de una ley para lograr la implementación del presupuesto participativo. En efecto, a través del siguiente cuadro se aprecian las condiciones normativas en materia de presupuesto:

Fig. 42 Preexistencia de ley que faculte la la participación ciudadana

Estado/Región	Constitución Política	Ley de participación	Reglamento de participación	Regulación de presupuesto participativo
▪ Porto Alegre, Brasil	▪ Si	▪ Ley orgánica	▪ No	▪ Si, reglamento emitido por el comité organizador
▪ Rosario, Argentina	▪ Si	▪ Ordenanza 7326/2002	▪ No	▪ Si, ordenanza 7326/2002
▪ Ciudad de México	▪ Si	▪ Ley de participación ciudadana	▪ No	▪ Si, Ley de presupuesto participativo

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del capítulo tercero del presente trabajo de investigación

Del cuadro que antecede se aprecia que el pionero que fue Porto Alegre Brasil, operó el presupuesto participativo sin que fuera necesaria una Ley que estableciera expresamente su reconocimiento, e incluso, ya se había comentado que nunca se emitió por falta de consenso político, sin embargo, ello no fue impedimento para su implementación y operatividad. En efecto, bastó la experiencia previa que se tenía sobre procesos de participación ciudadana de distinta índole y la visión de legitimación social de la figura participativa, además, esta se fue integrando, tomando en cuenta las experiencias que se tenían en otras figuras participativas y conforme se desarrollaban integraban los cambios necesarios para subsanar los errores de experiencias previas. Estas experiencias se manifestaron en un reglamento emitido por el comité de participación ciudadana, por lo que, no fue necesario el refrendo del órgano legislativo, sin embargo, continuó su desarrollo gracias a la voluntad política y los reglamentos que emitieron sus propios ciudadanos.

A diferencia de Rosario, Argentina y la Ciudad de México donde sí tienen expresamente una Ley que lo regula, lo anterior nos permite apreciar que lo ideal es que exista un sistema jurídico que incorpore la figura participativa y su operación, en virtud de que se garantiza la continuidad de su ejercicio, ya que, en Porto Alegre, Brasil, ha disminuido su práctica a

diferencia de Argentina y la Ciudad de México donde permanece su operación.

Por tal motivo, si el primer requisito es que exista la voluntad política, pueden implementarse, ya sea emitiendo la respectiva ley, o bien, como política pública. Tratándose de la Ley será necesario que el órgano legislativo reforme las disposiciones legales en materia de presupuesto participativo para ser incorporado de manera expresa y, como política pública, basta que la autoridad administrativa opere con un equipo multidisciplinario que analice la propuesta y ejerzan el plan de acción para su operatividad, de ahí que si bien, no es requisito que para su operatividad exista una ley que lo prevea, se insiste, lo idóneo es que su reconocimiento se dé en la ley, ya que en las experiencias encontramos que en algunos casos cesaron el proceso por el cambio de gobierno, cuya visión no fue compartida con la administración anterior dejando de promoverlos, es decir, no hubo continuidad. Por el contrario, si existe un reconocimiento expreso en la norma habrá mayor vinculación de las autoridades con el proceso, certeza y continuidad, al no quedar a su arbitrio su desarrollo, en tanto que, en los habitantes se depositan los mecanismos legales para exigir su observancia.

Bajo esta perspectiva, en Morelos ya es una realidad la incorporación de la figura de presupuesto participativo a nuestro sistema jurídico local, sólo falta que las mismas sean flexibles para que sean los ciudadanos quienes establezcan cuáles son las metodologías acordes a su contexto sicosocial para su desarrollo.

4.3. Condiciones geográficas y políticas de los municipios del Estado de Morelos

4.3.1. Condiciones geográficas

A principios del mes de julio del 2018, el Estado de Morelos Contaba con 33 Municipios, sin embargo, mediante reforma a la Ley de la División

Territorial del Estado de Morelos de 11 de julio del 2018, se incorporaron como municipios Coatetelco, Hueyapan, Temoac y Xoxocotla, representando en la actualidad 36 municipios lo que conforman nuestra entidad federativa.³⁰⁵

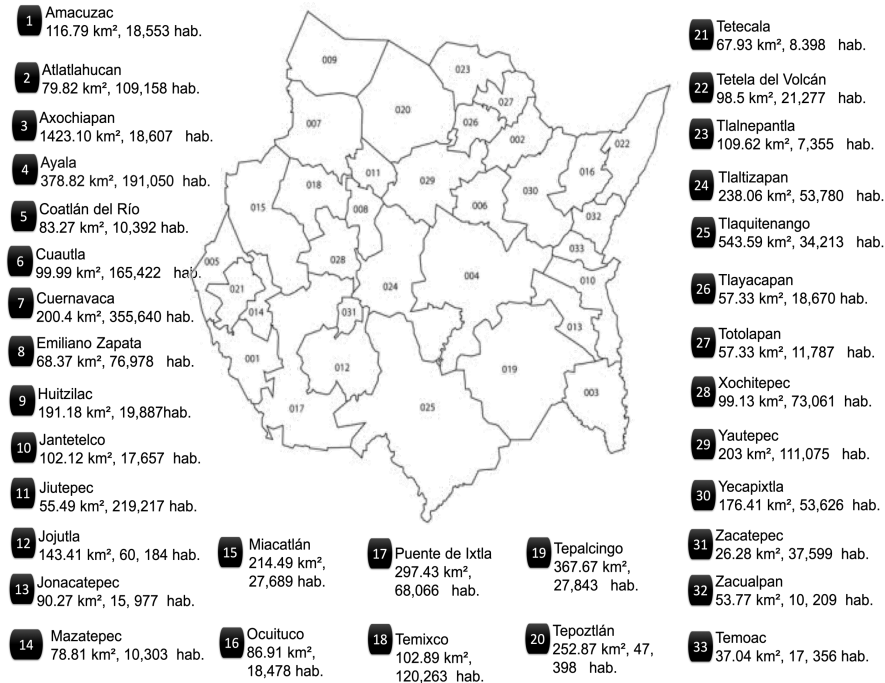
No obstante, para efectos del presente estudio se debe considerar que la reciente reforma que instituye la creación de nuevos municipios hace difícil contar con información que nos permita conocer la superficie y población teniendo dicha naturaleza. Por esta razón, me centraré en el desarrollo del tema tomando en cuenta a los 33 municipios previamente existentes.

Para tal efecto, se conoce que, a mediados del 2018, el Estado de Morelos tiene una población total de 1 987 596 habitantes,³⁰⁶ en tanto que sus municipios cuentan con la siguiente población y superficie:

³⁰⁵ Cfr. Art. 2 de Ley de la División Territorial del Estado de Morelos, publicada la última reforma el 11 de julio de 2018, en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad”, No. 5611 Alcance, de fecha 2018/07/11

³⁰⁶ Cfr. Consejo Nacional de Población. Dirección General de Estudios Sociodemográficos y Prospectiva, Proyecciones de la Población por Municipios y Localidades, disponible en: Consejo Nacional de Población. Dirección General de Estudios Sociodemográficos y Prospectiva, http://coespo.morelos.gob.mx/sites/coespo.morelos.gob.mx/files/PDFs/enero_proyecciones_2018_para_impresion.pdf, consultado el 6 de agosto del 2018.

Figura 43. Municipios del Estado de Morelos (regiones)



Elaboración propia con apoyo en Municipios, disponible en: <http://morelos.gob.mx/?q=municipios>, <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM17morelos/municipios/17001a.html>, consultado el 6 de agosto del 2018 Consejo Nacional de Población. Dirección General de Estudios Sociodemográficos y Prospectiva, Proyecciones de la Población por Municipios y Localidades, disponible en: Consejo Nacional de Población. Dirección General de Estudios Sociodemográficos y Prospectiva, disponible en http://coespo.morelos.gob.mx/sites/coespo.morelos.gob.mx/files/PDFs/enero_proyecciones_2018_para_impresion.pdf, consultado el 6 de agosto del 2018.

En el cuadro que antecede encontramos la densidad poblacional y superficie que tiene cada uno de los municipios del Estado de Morelos. Al compararlas con la división geográfica de los países que han implementado los presupuestos participativos y que han sido desarrollados en el capítulo tercero hallamos lo siguiente:

Fig. 44 Comparación demográfica de los presupuestos participativos

Estado/Región	Menor superficie	Mayor Superficie	Menor población	Mayor Población
Morelos	26.28 km²	1423.10km²	10,209 Hab.	355,640 Hab.
Porto Alegre, Brasil	3.92 km²	50.66 km²	27.661 hab. km²	276.799 hab. km²
Rosario, Argentina	1876 ha	4, 414 ha	103, 446 hab.	160, 761 hab.
Ciudad de México	5.412 km²	284.9 km²	137, 927 hab. por km²	1, 827, 868 hab. Por km²

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del capítulo tercero del presente trabajo de investigación

Como he referido en capítulos previos, la ventaja que tienen los presupuestos participativos es que no piden un número mínimo o máximo de participantes, menos aún, la existencia de una dimensión geográfica específica.

En una primera reflexión podemos decir que entre menor sea la superficie y población de la región puede existir una mejor organización, pero ello no es garantía de que no existan dichos problemas, puesto que, si el personal que está involucrado no comprende adecuadamente el proceso es notorio que esto se presentará aun tratándose de grupos reducidos. De ahí que, al trabajarse con grupos más grandes pueden existir mayores desafíos en su desarrollo, pero ello no significa un impedimento para su implementación.

En efecto, tenemos como ejemplo la experiencia de Porto Alegre, Brasil, que en sus orígenes se dividió en 16 regiones y para el 2007 se incorporó otra precisamente para tener una mejor organización, sin embargo, como se nota en el cuadro que antecede, también encontramos la experiencia de Rosario, Argentina, cuya extensión geográfica está por encima de los Municipios del Estado de Morelos, aunque su densidad poblacional no lo está; en el caso de la Ciudad de México, aunque su superficie territorial está por debajo de nuestros municipios, su población es más grande que la nuestra.

Con lo anterior se concluye que tenemos diversas experiencias donde existe variedad en la superficie territorial y poblacional, de ahí que, no es un requisito que se tenga un número específico de habitantes o extensión territorial para que operen, en tal sentido, nuestros Municipios están dentro de los marcos que he utilizado como referencia, precisamente por haber tenido éxito en el mismo, alguno de ellos con vigencia actual, por lo tanto, se cuenta con la condición demográfica para su implementación y desarrollo.

4.3.2. Condiciones políticas

Por cuanto a las condiciones políticas, el Estado de Morelos, y sus municipios, han sido escenario de un cambio trascendental resultado de la falta de legitimación del gobierno y el fenómeno de “López Obrador”.

En efecto, en el 2012 el entonces gobernador del Estado de Morelos Graco Ramírez Abreu, miembro fundador del Partido Socialista de los Trabajadores, Partido Mexicano Socialista y Partido de la Revolución Democrática, ganó la contienda gubernamental, es decir, un gobierno de izquierda.

Parte importante de dicho triunfo se debe a la operación de una asociación civil denominada Gente por Gente, que se creó en el mes de junio del 2011. Su objetivo fue brindar asistencia social bajo la denominación de “Seguro Salud”, que consistió en adecuar los programas que ya operaban y eran aceptados en el Distrito Federal (hoy ciudad de México), tal es el caso de brindar ayuda alimentaria a los adultos mayores, consultas gratuitas, medicamentos, apoyos a personas con discapacidad, entrega de aparatos auxiliares, sillas de ruedas, muletas, bastones y aparatos ortopédicos.

Aunado a ello, otro antecedente de trascendencia fue en 1990 cuando se fundó la Coordinadora Morelense de Movimientos Ciudadanos, que, junto con el Partido de Acción Nacional se manifestaban a través de marchas contra la inseguridad y protección de narcotraficantes por parte del gobierno de Jorge Carrillo Olea, impulsando con ello el primer plebiscito ciudadano para consultar a la ciudadanía respecto a la continuidad del gobierno priista, trayendo como efectos que se iniciara el juicio político contra dicho gobernador, se le destituye e inhabilita. Precisamente su candidatura la impulsó bajo el tema de inseguridad.³⁰⁷

³⁰⁷ Cfr. Martínez Galván, Francisco Javier (et. al.), El triunfo de la Izquierda en Morelos, “El cotidiano”, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad

Las promesas de campaña se centraron en tres aspectos: a) acabar en 18 meses con la inseguridad, b) el sometimiento a la revocación de mandato cada dos años y c) apoyo a las mujeres y jóvenes para impulsar los proyectos productivos. Dichas propuestas no fueron cumplidas, el Estado de Morelos se convirtió en la segunda entidad que fue declarada con Alerta de género, se hizo el descubrimiento de la colocación de cuerpos sin identificación en las fosas clandestina en Tetelcingo y Jojutla.

Este último episodio trajo efectos colaterales en temas de participación ciudadana. Es el caso que dichas fosas fueron descubiertas por María y Amalia Hernández, madre y tía de un joven desaparecido de nombre Oliver Wenceslao quienes fueron apoyadas por el movimiento por la Paz -liderado por Javier Sicilia un poeta que perdió a un hijo en una crisis de inseguridad en la entidad- y el ex rector de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos.

Derivado de ello y con la muerte de profesor de la Facultad de Psicología de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos Alejandro Chao Barona, el 10 de agosto de 2014, la Coordinadora Morelense de Movimientos Ciudadanos (CMMC) –liderado por Javier Sicilia- realizaron un mitin en plaza de armas de la ciudad de Cuernavaca, Morelos donde propusieron que el 05 de octubre del mismo año –periodo en que el gobierno cumplía dos años frente al poder- realizara la consulta popular de revocación de mandato que prometía en su campaña.

Sin embargo, el entonces gobernador omitió llevar a cabo la consulta de revocación de mandato bajo el argumento de que no existía la ley reglamentaria del artículo 19 Bis de la Constitución del Estado de Morelos, sin embargo, si existía dicha ley, aunque con ciertas deficiencias en la materia, e incluso, se presentó una iniciativa para crear el Consejo

Azcapotzalco, México, Número 175, septiembre-octubre, 2012, pp. 101-114.

Ciudadano de Participación Ciudadana. Para el 2016, el Gobernador del Estado logró tener mayoría en el congreso con aliados en los partidos del PRI, Verde Ecologista, PAN, Nueva Alianza, por lo que con mayoría de 19 votos abrogó la Ley de Participación Ciudadana y derogó la revocación de mandato prevista en el artículo 19 Bis de la Constitución Local.³⁰⁸

En efecto, como he referido con antelación, con dicha reforma se publicó el transitorio cuarto del Decreto número 1865, de 27 de abril del 2017, donde se precisó que debía publicarse la Ley que regulará los mecanismos de participación ciudadana, sin que se haya llevado a cabo a la fecha de presentación de esta investigación.

En este sentido, si bien el gobierno de Graco Ramírez Abreu inició como un liderazgo de izquierda, la experiencia demuestra que se convirtió en un régimen de corrupción y autoritarismo distorsionando el pensamiento ideológico de izquierda.

Como he referido, en materia de participación ciudadana tuvo su impacto negativo ya que, a efecto de evitar la revocación de mandato, eliminó esa figura en la Constitución Política del Estado de Morelos, además, abrogó la Ley de Participación Ciudadana e impidió su expedición.

Sin embargo, un suceso importante que podemos destacar son las recientes elecciones presidenciales y gubernamentales, donde aparece de nueva cuenta el efecto “Andrés Manuel López Obrador”, que ganó las elecciones presidenciales a través de su coalición “juntos haremos historia”, conformada por Movimiento Regeneración Nacional (Morena), Partido del Trabajo (PT) y Partido Encuentro Social (PES), con un 53% de votantes.³⁰⁹

³⁰⁸ Cfr. Jaime, Luis Brito, *Llega a su fin el “peor” gobierno de Morelos*, Paradise papers, Proceso, 30 septiembre 2018

³⁰⁹ Vid. Morales, Alberto, *Arrasa López Obrador en la elección*, el universal, disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/elecciones-2018/arrasa-lopez-obrador-en-la-eleccion>, consultado el 19 de septiembre del 2018.

Se dice el “efecto obrador” por el impacto que hubo en las elecciones con las llamadas votaciones de cascada que consistió en invitar a votar por dicha coalición a efecto de conseguir mayoría en el Congreso. Uno de los resultados que demuestran dicho efecto fue que, en el Municipio de Cuernavaca ganó sin existir candidato, ya que diez días antes de que fueran las elecciones, el Tribunal Electoral canceló la candidatura de José Luis Gómez Borbolla debido a que existió el interés del partido de Morena para postular al árbitro de fútbol Gilberto Alcalá, sin embargo, por la proximidad de las elecciones su nombre permaneció asentado en las boletas.

Una vez que se desarrollaron las elecciones, el resultado fue que ganó el partido político de “MORENA”, pese a que previamente la candidatura había sido cancelada y efectivamente, la coalición ganó la mayoría en el congreso.

Ahora bien, en la candidatura a gobernador del Estado de Morelos se encontraba por dicha coalición, el ahora gobernador Cuauhtémoc Blanco Bravo, quien resultó ganador en las elecciones. Cabe destacar que el antes referido contendió para la gubernatura, pero previo a ello se encontraba fungiendo como Presidente Municipal del Municipio de Cuernavaca, Morelos.

Durante el periodo en que estuvo al frente puedo destacar las acciones en temas de participación ciudadana, ya que fue el primer servidor público que desarrolló los cabildos abiertos -figura participativa que se explicó en el capítulo segundo de la presente tesis-, de modo que la visión fue la de incluir o acercar a los ciudadanos a la democracia.

Por otra parte, actualmente el equipo del Presidente constitucional Andrés Manuel López Obrador perteneciente al partido político de izquierda –MORENA-, también ha incorporado el interés de tomar en cuenta a la ciudadanía. Para tal efecto, el primer acercamiento lo tuvo con la consulta que se hizo a los sectores afectados con la ejecución de proyectos que

impliquen dinero público o afectación de índole económico, social; ecológico, sólo por mencionar; tal es el caso del proyecto del Tren Maya en el sureste del País de México, así como la construcción de un nuevo aeropuerto.

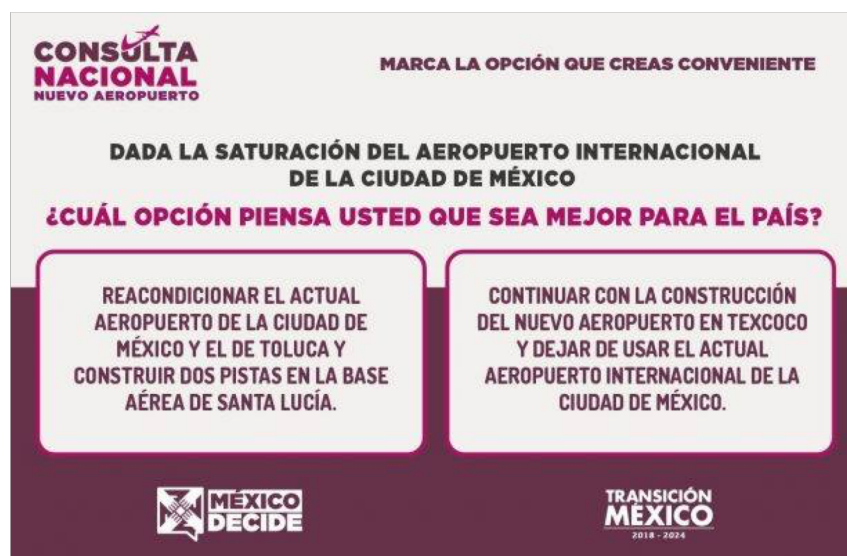
Respecto a la construcción del nuevo aeropuerto internacional de México (NAIM), se estaba ejecutando en el ex lago de Texcoco, consecuentemente, fue controversial por los costos, el impacto ambiental, la falta de solidificación del subsuelo, entre otros. Lo anterior, atrajo el interés para que sean los ciudadanos quienes decidan al respecto, y precisamente el tema del aeropuerto se desarrolló a través de la consulta efectuado a nivel nacional que tuvo verificativo del 25 al 28 de octubre del año en curso de las 8:00 a las 18:00 horas, con la instalación de 1073 casillas en 538 municipios de las 32 entidades federativas.³¹⁰

Cabe aclarar que dicha consulta fue organizada por el equipo de trabajo del entonces presidente electo bajo el seudónimo “México Decide”, de modo que, no se trata de una consulta formal ya que no fue realizada en términos del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aún menos por una persona investida de facultades, puesto que, la toma de posesión tuvo verificativo el primero de diciembre de 2018, de ahí que, los resultados no son un acto de autoridad que cause perjuicio, sin embargo, el entonces presidente electo sí lo está considerando como vinculante para la toma de decisiones.

El proceso se realizó a través de la instalación de mesas, casillas y la entrega de papeletas. Existió personal que poseía una base de datos de electores quien verificaba la identidad de la persona que pretendía emitir su voto, se encargó de la recepción y conteo de votos. En éstas, se especificaron dos preguntas:

³¹⁰ Cfr. México decide, disponible en MexicoDecide.com.mx, consultado el 25 de julio del 2018.

Fig. 45 Boleta usada en la consulta del NAICM



Fuente: México decide, disponible en *Mexicodecide.com.mx*, consultado el 25 de julio del 2018.

Como se muestra en la figura anterior, las preguntas formuladas fueron emitidas en términos claros y sencillos, es decir, en un lenguaje comprensible para las personas de todos los niveles educativos. Adicional a las preguntas, se proporcionó información sobre las ventajas y desventajas.

La participación de la población en el Estado de Morelos, fue la siguiente:

Fig. 46 Participación total en la consulta del NAICM en el Estado de Morelos

Día	Número de Participantes
▪ 25 de octubre 2018	▪ 3,945
▪ 26 de octubre 2018	▪ 3,832
▪ 27 de octubre 2018	▪ 3,998
▪ 28 de octubre 2018	▪ 5,225
Total	▪ 17,000

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos los resultados obtenidos de la consulta del NAICM, disponible en: <https://mexicodecide.com.mx/NAIM/resultados.html>

El cuadro anterior permite obtener datos de cuál fue el total de población que participó en la consulta y con ello el porcentaje de participación en el Estado de Morelos. En efecto, de acuerdo con la lista nominal oficial, en el Estado de Morelos tenemos 1,439,365 electores,³¹¹ del que, sólo participó el 1.18% de electores en la consulta del NAICM, es decir, un grupo minoritario de población se empoderó en este tipo de actividades.

De lo que se advierte que son diversos los factores que intervienen en los procesos de participación ciudadana, dentro de los que se destacan:³¹²

1) Respecto a las garantías individuales: Las personas al verse afectadas en sus derechos humanos por las represalias que ejerce el gobierno contra su persona, posesiones o propiedades por manifestar su inconformidad, genera una abstención en intervenir en los asuntos públicos por miedo a una persecución.

2) Canales institucionales y marcos jurídicos: la existencia de un sistema jurídico normativo que respalde la participación ciudadana vincula a los órganos del gobierno para incluir a la sociedad en las acciones que realicen, sin embargo, deben existir instituciones que vigilen la efectividad de la norma para que no sea letra muerta.

3) Información: Lleva implícita la transparencia y rendición de cuentas sobre los programas de gobierno a efecto de ejercer el derecho de evaluación de desempeño, así como, la difusión de los acontecimientos importantes para estar en condiciones de tomar decisiones.

³¹¹ Vid. Impepac, Elecciones Estatales de Morelos, Programa de Resultados Electorales Preliminares, disponible en: http://prepmorelos2018.mx/gb_entidad.html, consultado el 26 de noviembre del 2018.

³¹² Cfr. Serrano Rodríguez, Azucena, La participación ciudadana en México, Estudios Políticos, Volumen 34, enero-abril 2015, pp. 93-116

4) Confianza de los ciudadanos hacia las instituciones democráticas: Lo que implica que se dé la certeza de que las actuaciones se llevarán a cabo en el marco de la legalidad sin que se tienda a favorecer a un sector específico sino al bienestar general.

Bajo estas consideraciones, no es extraño que en México y especialmente en Morelos, hemos sido partícipes de gobiernos que ha reprendido a los ciudadanos que se manifiestan en contra de la forma en que se dirige el poder y que han traído como resultado represalias o repercusiones políticas, ya veíamos el caso de la reforma a los mecanismos de participación ciudadana como la revocación de mandato, lo que ha generado descontento y decepción, además, no existe la confianza en las instituciones, menos aún en el desarrollo de la consulta ya que no se llevó a cabo en el marco de un sistema institucional y con fundamento en un sistema jurídico democrático, sino que, fue por una asociación civil que no revistió las formalidades que marca el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por otra parte, debe destacarse que carecemos de una cultura de participación o inclusión social, puesto que, de todos los sexenios que han precedido el gobierno electo, no se había realizado este tipo de ejercicio, y tampoco podemos perder de vista que fue un grupo reducido de casillas instaladas, a saber:

Fig. 47 Número de casillas instaladas en el Estado de Morelos en la consulta del aeropuerto NAIM

Municipio	Nº de casillas	Municipio	Nº de casillas
Ayala	1	Puente de Ixtla	1
Cuautla	2	Temixco	1
Cuernavaca	5	Tlaltizapan	1
Emiliano Zapata	1	Xochitepec	1
Jiutepec	2	Yautepec	1
Jojutla	1	Yecapixtla	1
Total	18		

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos los resultados obtenidos de la consulta del nuevo aeropuerto NAIM, disponible en: <https://mexicodecide.com.mx/>

Como se visualiza en la figura 47, sólo se instalaron 18 casillas en el Estado de Morelos y en la mayoría de los municipios que participaron en el proceso contaron con 1 urna, siendo Cuernavaca quien tuvo 5 mesas precedido de Jiutepec y Cuautla, donde se instalaron 2, faltando 21 municipios por participar.

En tal sentido, puede entenderse que otro factor que intervino para que se reflejara un grupo minoritario de participación fue la limitada instalación de casillas. Por otra parte, el 24 y 25 de noviembre de la misma anualidad se llevó a cabo la consulta popular respecto de 10 temas considerados prioritarios a saber:³¹³

a) La construcción del tren maya que conectará los estados de Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo

b) El desarrollo del istmo de Tehuantepec que implica la modernización de puertos de Salina Cruz, Oaxaca, Coatzacoahuac y Veracruz, así como la construcción de una vía de tren que una el Océano Pacífico y el Atlántico.

c) Construcción de una refinería en Dos Bocas, Tabasco

d) Sembrar más de 1 millón de hectáreas de árboles frutales y maderables

e) Garantizar la pensión a los adultos mayores con entrega directa

f) Becar a jóvenes para activarlos en la vida laboral como educativa

g) Becas a los estudiantes a nivel medio superior

h) Pensionar a personas con discapacidad

i) Garantizar atención médica y medicamentos gratuitos

j) Acceso a internet en lugares públicos con precios justos

Los términos en los que se desarrolló fueron igual que con la consulta relativa al aeropuerto, es decir, se instalaron casillas por parte de

³¹³ Vid. México Decide, disponible en *Mexicodecide.com.mx*, consultado el 26 de noviembre del 2018.

una asociación civil, con la diferencia de que fueron 10 los puntos sobre los cuales se emitieron opiniones, mismos que contenía información general y concreta como se muestra a continuación:

Fig. 48 Papeleta sobre consulta de los 10 programas prioritarios

CONSULTA NACIONAL 10 Programas Prioritarios

El **Tren Maya** recorrerá más de mil 500 km y conectará los estados de Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo. Fomentará la economía y el turismo. No afectará el medio ambiente. Se hará sobre los derechos de vía existentes del tren, carreteras y de líneas de electricidad. Su costo se calcula en cerca de 150 mil millones de pesos, que se cubrirán con inversión pública y privada.

Desarrollar el **Itzmo de Tehuantepec** modernizando los puertos de Salina Cruz, Oaxaca y de Coahuacocho, Veracruz, comunicando al Océano Pacífico y al Atlántico por medio de una vía de tren. Así se reactivará la economía en el sureste. Se consultará a las comunidades para incorporarlas a los proyectos de desarrollo.

Con una inversión de 50 mil millones de pesos, construir una **Refinería en Dos Bocas, Tabasco** para producir gasolina a menor costo en beneficio de la economía nacional. La nueva refinería estará lista en 2021.

La **reforestación** de selvas y bosques generará bienestar para las comunidades. Se propone plantar árboles frutales y maderables en un millón de hectáreas del sureste. Con ello se crearán 400 mil empleos permanentes.

Aumentar al doble y garantizar la **Pensión a todos los adultos mayores de 68 años**. En el caso de los indígenas, será a partir de los 65 años para quienes vivan en comunidades y pueblos originarios. La pensión será de mil 274 pesos mensuales y se entregará directamente a los beneficiarios, en intermediarios.

Jóvenes Construyendo el Futuro. Se atenderá a 2.6 millones de jóvenes de 18 a 29 años que no tienen oportunidad de estudiar o trabajar. A 2.3 millones de jóvenes se les dará una beca de 3 mil 800 pesos mensuales, hasta por un año, para iniciar su experiencia laboral como aprendices en un centro de trabajo. A 300 mil jóvenes de escasos recursos se les otorgará una beca de 2 mil 400 pesos mensuales para estudiar en una universidad.

Becar a todos los estudiantes de escuelas públicas de **nivel medio superior** del país. Los estudiantes recibirán una beca para frenar la deserción escolar.

Pensionar a un millón de personas con alguna discapacidad. Se dará prioridad a niños, niñas, adolescentes y jóvenes que viven en zonas indígenas y de alta marginación urbana. Se les canalizará para una atención médica especializada.

Garantizar **Atención Médica** a la población que no cuenta con servicios de salud. En las instituciones públicas de salud los medicamentos serán gratuitos.

Acceso a internet en forma gratuita a nivel nacional con una cobertura de acceso libre en carreteras, plazas públicas, centros de salud y escuelas en todo el país.

El próximo Gobierno Federal propone llevar a cabo los siguientes proyectos prioritarios.
Instrucciones: Se deberá marcar **SÍ** en caso de estar de acuerdo, o **NO** en caso de estar en desacuerdo en cada uno de los proyectos.

	Sí	No
1 Construir el Tren Maya que conectará los estados de Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo, lo que fomentará la economía y el turismo.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2 Conectar por medio de un tren los océanos Pacífico y Atlántico para desarrollar el Itzmo de Tehuantepec, Oaxaca y reactivar la economía en la región.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3 Construir una refinería en Dos Bocas, Tabasco , para producir gasolina con el petróleo extraído por PEMEX.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4 Plantar árboles frutales y maderables en un millón de hectáreas, creando 400 mil empleos permanentes.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5 Aumentar al doble la pensión a todos los adultos mayores de 68 años (desde los 65 años en regiones indígenas).	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6 Otorgar becas y capacitación laboral a 2.6 millones de jóvenes que hoy no tienen oportunidades de estudiar ni de trabajar.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7 Becar a todos los estudiantes de las escuelas públicas de nivel medio superior del país.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8 Pensionar a un millón de personas que viven con alguna discapacidad .	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9 Garantizar atención médica y medicinas a toda la población que no cuenta con servicios de salud.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10 Proveer cobertura gratuita de internet en carreteras, plazas públicas, centros de salud y escuelas en todo el país.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

MÉXICO DECIDE

Fuente: México decide, disponible en Mexicodecide.com.mx, consultado el 26 de noviembre del 2018

La anterior papeleta tuvo un diseño llamativo con propuestas concretas sobre el cuál, el participante sólo tendría que seleccionar la opción de Sí o No, y en el reverso información precisa sobre la propuesta que se plantea, que precisamente fueron los ejes en que basó su campaña.

Los resultados de participación obtenidos en la entidad, fueron la concentración de 11,981 personas que emitieron su opinión por medio del voto. Si tomamos en cuenta que, de acuerdo con la lista nominal registrado por el Instituto Nacional Electoral, en el Estado de Morelos contamos con 1,439,365 electores,³¹⁴ consecuentemente, concluimos que sólo intervino el 0.83% de electores en la consulta de los 10 programas prioritarios, es decir, el grupo de población que se empoderó en este tipo de actividades se redujo, respecto a la primera consulta.

³¹⁴ Ibídem, Impepac, op. Cit..

Ahora bien, no se debe perder de vista el número de casillas instaladas para dicha consulta, lo que se hizo de la siguiente manera:

Fig. 49 Número de casillas instaladas en el Estado de Morelos en la consulta de los 10 programas prioritarios

Municipio	Nº de casillas	Municipio	Nº de casillas
▪ Ayala	▪ 2	▪ Puente de Ixtla	▪ 2
▪ Cuautla	▪ 4	▪ Temixco	▪ 2
▪ Cuernavaca	▪ 10	▪ Tlaltizapan	▪ 2
▪ Emiliano Zapata	▪ 2	▪ Xochitepec	▪ 2
▪ Jiutepec	▪ 4	▪ Yautepec	▪ 2
▪ Jojutla	▪ 2	▪ Yecapixtla	▪ 2
Total	▪ 38		

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos los resultados obtenidos de la consulta de los 10 programas prioritarios, disponible en: <https://mexicocodecide.com.mx/NAIM/resultados.html>

De la figura que antecede se advierte que sólo se instalaron 38 casillas en puntos específicos, que, al igual que la consulta del “NAIM” no abarcó a todos los municipios como son Coatlán del Río, Amacuzac, Axochiapan, Temoac, sólo por mencionar; pero debe destacarse que, en esta ocasión se instalaron más casillas que en el anterior y la participación obtenida fue menor. Luego entonces, también podemos considerar que quizás hubo mayor participación en la consulta del aeropuerto por el tema controversial que se suscitó respecto del hundimiento del predio por encontrarse en un lago y porque los recursos para su financiación provienen de la clase trabajadora.

En este sentido, la transición a un gobierno más abierto a la democracia, apoya la prevalencia de una sociedad más incluyente y participativa, mismas visiones que tuvieron los gobiernos que se encontraban al frente de los países donde se implementaron los presupuestos participativos.

En efecto, el partido político que fundó y encabeza Andrés Manuel López obrador –el que llevó a la gubernatura a Cuauhtémoc Blanco Bravo– es el grupo Movimiento Regeneración Nacional (MORENA). Dicha organización surgió como una asociación civil registrada el 2 de octubre de 2011, ante Notario Público 128 del entonces Distrito federal. Su objeto social fue la creación de un pacto social que respetara la Constitución y leyes, para resolver los principales problemas que aquejaban a la ciudadanía a través del aumento del presupuesto a la educación, democratización en escuelas y sindicatos. Se cree que desde su origen la finalidad era la conformación de un partido político para participar en las elecciones presidenciales de 2012 por parte de su fundador.³¹⁵

Dentro de sus estatutos se encuentra la búsqueda de una democracia pacífica, erradicar la corrupción y los privilegios de los cargos públicos, desigualdad, opresión, injusticia, racismo, intolerancias, privilegios, exclusión y destrucción de las riquezas y el patrimonio de la Nación a través de medios pacíficos como el derecho de expresión, asociación, manifestación y rechazo de las arbitrariedades del poder.³¹⁶

Como se ha expuesto, la corriente ideológica del grupo de izquierda considera importante que el actuar de los funcionarios sea para servir al ciudadano, además de considerar importante la democracia para el bien de la sociedad. Estas ideologías se presentaron tanto en los países comparados como en el ámbito local con la experiencia de la Ciudad de México donde se implementaron los presupuestos participativos como a continuación se muestra:

³¹⁵ Cfr. Bolívar Meza, Rosendo, Morena: el partido del lopezobradorismo, POLIS 2014, vol. 10, núm. 2, pp. 71-103.

³¹⁶ Vid. Estatuto de morena, disponible en: <https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2013/02/Estatuto-de-MORENA.pdf>, consultado el 25 de julio del 2018

Fig. 50 Comparación partido político dominante en la implementación de los presupuestos participativos

Estado/Región	Partido	Tendencia - Democrática
▪ Morelos	▪ Movimiento Regeneración Nacional (Morena)	▪ Democracia Pacífica
▪ Porto Alegre, Brasil	▪ Partido de los Trabajadores (PT)	▪ Izquierda-democracia de masas
▪ Rosario, Argentina	▪ Partido Socialista (PS)	▪ Izquierda- participación ciudadana
▪ Ciudad de México	▪ Partido de la Revolución Democrática (PRD)	▪ Izquierda-socialista
▪ Córdoba, España	▪ Partido Socialista Obrero Español (PSOE)	▪ Izquierda – Desarrollo Pacífica de la democracia

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del capítulo tercero del presente trabajo de investigación

Del cuadro que antecede se percibe que las localidades que sirvieron de apoyo para comparar la operatividad del presupuesto participativo tenían como dirigente del poder a los partidos políticos de izquierda que buscaban precisamente las causas sociales, sin embargo, ello no es determinante para considerar que sea un requisito indispensable para ser implementados.

Arribo a dicha conclusión ya que es un hecho notorio que en México existe una diversidad de partidos políticos integrados por personalidades que han transitado de uno a otro en atención a los intereses de poder, de ahí que es difícil que se tenga una ideología arraigada a los orígenes de los estatutos del partido, tal es el caso de la conformación del PRD –explicado en el capítulo tercero-, donde es evidente que su conformación obedece a fines personales, otro caso lo tenemos en la gubernatura del Estado de Morelos, donde el actual gobernador pasó de candidato independiente a conformar la Coalición Juntos Haremos Historia, precisamente como estrategia política.

Por lo anterior, es la voluntad política de incluir a la ciudadanía en la toma de decisiones, en nuestro caso, el gobernador y parte de los

miembros que conforman el Congreso del Estado de Morelos pertenecientes al Partido Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) han mostrado interés por ello, por lo tanto, es mayor la posibilidad de su operación.

4.4. Ámbito competencial en prestación de bienes o servicios

Los bienes y servicios que le competen proporcionar a los Municipios están establecidos en el artículo 115, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que contempla el deber de proveer:³¹⁷

a) Agua potable, drenaje, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.

b) Alumbrado público.

c) Limpia, recolección y tratamiento de residuos sólidos,

d) Mercado y central de abasto.

e) Panteones.

f) Rastro.

g) Calles, parques, jardines.

h) Seguridad preventiva y tránsito.

i) Los demás que determine el Congreso del Estado de acuerdo con su condición geográfica, socioeconómicas, administrativas y financieras.

Dichos bienes o servicios son enunciativos más no limitativos, de ahí que existe la posibilidad de expandirlos a otros aspectos como la educación, salud, medioambiente, cultura, siempre y cuando sea factible material y financieramente su otorgamiento, pues no debe perderse de vista que el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos mandata que las autoridades en el ámbito de su competencia deben garantizar, proteger, respetar los derechos humanos, de ahí que,

³¹⁷ Vid. Artículo 115, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

existen bienes y servicios cuya implicación técnica y financiera sí pueden tener competencia las autoridades municipales y que no están expresamente detalladas en a nivel constitucional (estatal).

Luego entonces, los presupuestos participativos en los municipios del Estado de Morelos pueden estar pensados, en primer lugar, para el destino de los bienes o servicios que el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece y conforme vayan presentándose otras necesidades no explícitas en las primeras 8 fracciones, dada su viabilidad que sustenta su ejecución se someterán a dicho proceso apegado a la legalidad en términos de la última fracción del mismo precepto constitucional.

4.5. El presupuesto de egresos en los municipios del Estado de Morelos

En los municipios del Estado de Morelos, a la fecha en que se desarrolla el trabajo de investigación, aún carecemos de un proceso de presupuestos participativos, estamos en la fase de su implementación, puesto que, sólo se han realizado reformas legales que lo han incorporado, pero a la fecha, no se ha establecido una metodología sobre su desarrollo.

Algunas prácticas de participación ciudadana que han sido desarrolladas son los cabildos abiertos, gozan de un procedimiento claramente definido y fueron implementados durante el mandato del entonces presidente Municipal Cuauhtémoc Blanco Bravo. Sin embargo, los temas a discutir no se relacionan directamente con el presupuesto de egresos como se hizo notar en el capítulo segundo, además de que su participación no es vinculante en la toma de decisiones.

Bajo esta perspectiva a continuación procederé a dar a conocer cómo se desarrollan los presupuestos de egresos en los municipios del Estado de Morelos a efecto de poner en evidencia que en ninguna fase

procesal se permite a la ciudadanía decidir sobre su destino y con ello posibilitar una metodología para el desarrollo del presupuesto participativo.

De conformidad con el artículo 115 de la Constitución Política del Estado de Morelos, los Municipios son los encargados de aprobar su propio presupuesto, por lo tanto, es la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Morelos la que establece el siguiente procedimiento de formulación:³¹⁸

En una primera fase, cada una de las dependencias del municipio elaboran su anteproyecto de egresos, para remitirlo con posterioridad a la Tesorería Municipal. Lo anterior se lleva a cabo de conformidad con las directrices que establece dicha dependencia y que les son enviadas en el mes de junio a cada una de las unidades de la administración pública a nivel municipal, haciéndoles del conocimiento la fecha en que deben ser entregados los anteproyectos.

Dentro de los criterios solicitados para elaborar el anteproyecto de presupuesto de egresos, deben vigilar que cumplan con requisitos siguientes:

- Ser sostenible y con responsabilidad hacendaria
- Considerar las condiciones económicas-sociales, situación financiera y hacendaria presentes en el momento en que se elabora
- Los propósitos que se pretenden alcanzar
- Los ingresos y gastos del ejercicio en curso
- La estimación de ingresos y gastos del ejercicio fiscal siguiente
- Descripción los rubros que componen el gasto corriente de cada unidad administrativa
- Los tabuladores de sueldos de los servidores públicos

³¹⁸ Cfr. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Morelos, publicada la última reforma el 22 de diciembre del 2016.

- Los programas y contratos de colaboración público-privada
- Fondo de desastres naturales

Hecha la recepción de los anteproyectos por parte de la Tesorería Municipal, su titular los remite al Presidente Municipal para que este los presente al cabildo a más tardar el 14 de septiembre de cada año. Para tal efecto, se convoca a la celebración de una sesión para la presentación, discusión y aprobación interna del presupuesto de egreso.

El día y hora establecida en la convocatoria para la celebración de la sesión, se levanta un acta donde se hace constar las personas que se encuentran reunidas, el orden del día, su aprobación y la certificación de existir el quórum legal para el inicio de la sesión. Siguiendo con el orden del día, se requiere la presencia del tesorero municipal para poner a consideración del cabildo el proyecto de presupuesto de egresos, procediendo a su discusión y en su caso aprobación.

Una vez que el cabildo aprueba el presupuesto de egresos, ordena su publicación en la gaceta municipal y la remisión de las copias al Congreso del Estado de Morelos.

Queda a cargo de cada una de las dependencias del Municipio en coordinación con la Tesorería Municipal evaluar periódicamente el gasto público.

Con lo anterior, podemos apreciar que en la elaboración de los anteproyectos del presupuesto de egresos son las dependencias las que toman como criterios las necesidades de sus unidades administrativas y de manera general las de la ciudadanía, sin embargo, éstas no se apoyan en las necesidades reales de la misma ya que no existe cercanía con el sector afectado para escuchar cuales son las verdaderas carencias; por tal motivo, la globalización ha impulsado el nacimiento de una nueva administración pública apoyada en la intervención ciudadana como mecanismo de control efectivo de la política pública y para hacerlas eficientes, es decir, para que cumplan con los fines que pretenden alcanzarse, esto es, garantizar el

orden y bienestar social, de ahí el interés de proponer una metodología sobre el desarrollo de los presupuestos participativos en nuestra entidad federativa.

4.6. Desarrollo de los presupuestos participativos en los Municipios del Estado de Morelos

4.6.1. La importancia de la implementación del presupuesto participativo

En el capítulo primero del presente trabajo de investigación se puso de manifiesto la problemática que México enfrenta, principalmente la desigualdad, exclusión social y pobreza. Como se mencionó, parte de las causas fueron los efectos de la globalización, al traer ciertos beneficios en temas económicos (inversión, producción) o políticos (nueva administración pública -gobernanza, gobierno abierto-), pero han imperado aspectos negativos como la mala distribución de la riqueza, afectando a un grupo mayoritario de la población.

En el aspecto democrático, se demostró que, se ha dado apertura a la participación ciudadana en la administración pública como medio alternativo de solución a los problemas de corrupción, pobreza y desigualdad, pero cobra mayor auge aquéllos que combinan presupuesto público y participación ciudadana.

Se arriba a dicha conclusión, puesto que -ya fue manifestado en capítulos previos-, la distribución inequitativa de la riqueza es uno de los principales problemas que motivan la desigualdad social, por lo tanto, al ser el presupuesto de egresos el instrumento jurídico que materializa la provisión de los bienes y servicios que requiere todo ciudadano, resulta ser el principal mecanismo que puede garantizar la satisfacción de dichas necesidades. Por otra parte, la participación ciudadana permite legitimar las actuaciones de la autoridad y el destino del gasto público, ya que, se logra identificar y garantizar su empleo en necesidades apremiantes

cumpliendo con sus fines, esto es, garantizar la materialización de los derechos humanos.

Luego entonces, el presupuesto participativo es la herramienta más apropiada para contrarrestar los problemas de exclusión social y pobreza, por ser un mecanismo que garantiza un mínimo de recursos públicos destinados a satisfacer progresivamente necesidades prioritarias de la ciudadanía desde el ámbito municipal, de ahí la importancia de la implementación y desarrollo en nuestra entidad federativa.

Pensar en su desarrollo hace necesario analizar si se cuentan con las condiciones para conseguirlo, tomando en cuenta las experiencias internacionales. En efecto, en el presente capítulo se recabó información comparativa de las condiciones geográficas, políticas y normativas de las entidades tanto internacionales como nacionales, donde se concluyó que los municipios del Estado de Morelos cuentan con particularidades similares a los países que han dado origen a su implementación.

En efecto, como se analizó en el tema de la condición geográfica, encontramos que la población que tienen los Municipios del Estado de Morelos oscila dentro de la densidad de población de los países donde se instalaron los presupuestos participativos, pero se reitera, la flexibilidad que encontramos la experiencia de Porto Alegre, Brasil, quien tuvo que adecuar la división territorial para ser implementados, luego entonces, su implementación en el Estado de Morelos tendría que ser progresiva, en principio con los de menor población y que presenten mayor rezago social, una vez que se tenga los resultados de las primeras experiencias se deberá expandir a los de alta densidad demográfica con los respectivos ajuste de conformidad con las necesidades de cada entidad.

Respecto a los bienes y servicios, es coincidente que los países que lo implementaron focalizan aquellos que son competencia del ámbito municipal, por lo tanto, es la determinación técnica de factibilidad material

y financiera el factor que establece la imposibilidad de poder desarrollar o someter a proceso determinado proyecto.

Por cuanto a la condición política estamos en un proceso de transición donde la visión de gobierno es democrática, por lo tanto, se entiende que se abren las puertas para que se cuente con un marco regulatorio que norme la figura participativa de la que carecemos actualmente, en la inteligencia que, como se señaló en capítulos previos, no es impedimento la discrepancia que existan entre los grupos políticos opositores, pues basta la voluntad política del que preside el gobierno municipal y la legitimación que haga la sociedad respecto de las reglas de operación lo que permite su implementación.

No obstante, para que la participación sea una realidad, como se mencionó previamente, tiene que existir un régimen institucional y normativo que regule a los presupuestos participativos, a efecto de que exista certeza y seguridad jurídica de su continuidad, de modo que, al incumplir las autoridades con dicho deber puedan accionarse los mecanismos necesarios para su acatamiento.

Bajo esta premisa, procedo a desarrollar un esquema de cómo deberían ser implementados los presupuestos participativos, insistiendo que la característica fundamental de dicha figura es que se adapta a las necesidades de cada entidad municipal, por lo que, es la experiencia lo que hará que dicho mecanismo se vaya perfeccionando.

4.6.1. Propuesta del marco regulatorio del presupuesto participativo

Se aspira a que el reconocimiento de la figura del presupuesto participativo en nuestra entidad federativa a nivel constitucional sea integral, puesto que, el tema a tratar es sobre la participación ciudadana, lo que lleva implícito el reconocimiento de un derecho humano ya previsto en los artículos 1, 2, 4, 25, 26, 35, 41 y 115, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el 23 de la Convención

Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) y que a la vez se configura como un instrumento jurídico que garantiza la efectividad progresiva de otros derechos humanos.

En efecto, con la reforma del artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nuestro país asumió una serie de obligaciones relacionados con la protección de los Derechos Humanos, lo que también tiene dos implicaciones financieras, por un lado, debe disponer de mayores recursos públicos para cumplir con dicho deber, y por otro, diseñar los presupuestos públicos con perspectiva de derechos humanos.

A decir del Doctor Juan Manuel Ortega Maldonado, cumplir con los compromisos asumidos a raíz de la reforma Constitucional sobre Derechos Humanos, hace imprescindible que exista disponibilidad de los recursos públicos -sin ello son inexistentes-, por lo tanto, los ingresos y presupuestos públicos encuentran su justificación cuando sirven para promoverlos, respetarlos, protegerlos y garantizarlos, mismos que no han sido observados al incrementarse su demanda, pues no basta que se desplieguen acciones tendientes a no vulnerarlos, sino que, además, deben buscar que se concreten efectivamente.³¹⁹

En tal sentido, la materialización de los Derechos Humanos, su respeto y garantía representan un costo y una limitación respecto del presupuesto de egresos, lo que se puede traducir en que estos no sean universales sino excluyentes en función de la disponibilidad del erario público y capacidad económica de quien puede hacerlos valer.

Lo anterior obedece a que los Derechos Humanos son financiados por el cobro de contribuciones, por ejemplo, no se puede tener acceso a la

³¹⁹ Vid. Ortega Maldonado, Juan Manuel, *De la Constitución garantista a la constitución financiera mexicana*, conferencia de 2 de febrero del 2017, dentro del XIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Trayectoria y porvenir del constitucionalismo contemporáneo. Homenaje a la Constitución de Querétaro en su centenario.

salud si no se destinan los recursos públicos para tal fin, los recursos públicos limitados, a consecuencia de la insuficiente recaudación tributaria, propician que la administración pública tenga que racionalizar los recursos públicos reduciendo su financiamiento o sacrificando unos por otros.

Esto significa que no todas las personas tendrán acceso a todos los bienes y servicios pese a que contribuyen a su existencia y permanencia cuando pagan sus impuestos.

Por otra parte, en caso de que exista un menoscabo a los Derechos Humanos, la exigibilidad de su reparación también representa un costo, ya que debe iniciarse un procedimiento para exigir su garantía, al que no todos tienen acceso, ya que tendrían que pagar los servicios de un experto en la materia para ejercer las pretensiones y en caso de que existan instancias no gubernamentales que se ocupen del tema, existen diversos costos como el tiempo que tardan en resolverse los asuntos jurídicos, la disponibilidad de los recursos públicos para ejecutar las sentencias y la lentitud con que pueda producirse.

Para el Estado, su respeto y observancia encarna un gasto -cubierto por los contribuyentes- al tener que instituir una infraestructura que sostenga el equipamiento, capacitación, pago y monitoreo de las autoridades encargadas de su vigilancia y protección, mismo que se intensifica cuando son los propios ciudadanos quienes demandan la indemnización del daño o reparación por las vulneraciones de los Derechos Humanos que el propio Estado ocasiona.³²⁰

Luego entonces pareciera que los derechos humanos se encuentran limitados a la disponibilidad de recursos públicos, así lo han entendido nuestros órganos de control constitucional cuando refieren que hay violación en los casos que no se demuestre que el gasto público fue

³²⁰ Holmes, Stephen (et. al.), *El costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos*, 1ª ed., Siglo XXI editores, Buenos Aires 2012, P. 65

ejercido de manera oportuna, eficaz o se adoptaron las medidas de carácter administrativo y financiero o de cualquier índole en su ejercicio, sin que pase inadvertido que el monto del presupuesto destinado al fin específico está sujeto a la disposición de los ingresos y gasto público que resulten aplicable.³²¹

Por lo tanto, en caso de que se hayan acogido dichos medios y los recursos sigan siendo limitados, o incluso insuficientes para la satisfacción total del derecho humano demandado, se considera que no hay responsabilidad por parte del Estado.

No obstante, el presupuesto de egresos constituye una garantía para alcanzar la realización, respeto y efectividad de los Derechos Humanos. Por tanto, una medida que debe adicionarse para considerar que el Estado ha hecho el máximo esfuerzo para su protección, es diseñar la planeación, programación, presupuestación y ejecución del gasto público con perspectiva de derechos humanos.

Para lograr que el sistema presupuestario se base en el respeto de las prerrogativas inherentes al ser humano, es indispensable observar lo siguiente:³²²

³²¹ Vid. Décima Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 38, enero de 2017, Tomo IV, Tesis: IV.1o.A.62 A(10a.), página: 2425 y Décima Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 18, mayo de 2015, Tomo I, Tesis: 1a.CLXXXVIII/2015 (10a.), página: 427.

³²² Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Políticas públicas y presupuesto con perspectiva de derechos humanos. Manual operativo para servidoras y servidores públicos*, 1a ed., México 2010, pp. 26-31

a) Formulación:

- Utilizar el máximo de los recursos disponibles, con certeza de que estos serán distribuidos para alcanzar niveles mínimos de bienestar y revertir la desigualdad social.
- Deben estar apoyados en la opinión ciudadana con información clara que incorpore instrumentos internacionales sobre Derechos Humanos, así como la contemplación de incrementos progresivos.
- Para ello, deben existir instituciones que permita a los ciudadanos plantear sus necesidades y su difusión pública y oportuna.

b) Aprobación:

- Hacerse abiertamente con su difusión pública, incorporando la opinión de los ciudadanos y la reasignación de recursos hacia el cumplimiento prioritario y progresivo de los Derechos Humanos –evitar su retroceso-.
- Contar con instituciones que permitan a los ciudadanos externar sus necesidades, evitar la desigualdad y considerar los indicadores de derechos humanos para la reasignación de los recursos públicos.

c) Ejecución:

- Debe existir información clara y oportuna para que los ciudadanos también evalúen el uso de los recursos públicos basados en los principios de los Derechos Humanos; si fueron utilizados totalmente en acciones que garanticen el cumplimiento de las obligaciones del Estado en la materia; si se utilizaron los máximos recursos disponibles, y en caso de que hayan sido asignados o reasignaron, si se atendieron los Derechos Humanos por encima de otros gastos para cubrir de manera inmediata las necesidades que alcancen un mínimo de bienestar.
- En caso de no ser así, tener disponible, para los ciudadanos, los mecanismos para reclamar o denunciar el incumplimiento o desvíos de los recursos.

d) Fiscalización:

- Debe dirigirse a comprobar que existen avances en la realización de los Derechos Humanos a través de la utilización del máximo uso de los recursos disponibles, suficiencia para alcanzar niveles mínimos de bienestar, realización progresiva, no retroceso ni discriminación, participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas, impacto presupuestario (accesibilidad, calidad, adaptabilidad, aceptabilidad de los bienes y servicios tendientes a satisfacer los derechos), incluso, informes con lenguaje basado en instrumentos internacionales sobre Derechos Humanos.

Adicionalmente, las autoridades tienen que tomar en cuenta que los diseños de las políticas públicas tengan como objeto el ejercicio efectivo de los Derechos Humanos por todas las personas afectadas por la insatisfacción de dichas prerrogativas, es decir, ser incluyente. Para lograr esto, la información debe estar desagregada bajo criterios de sexo, etnia, edad, nivel económico y ámbito territorial, de manera que los recursos se designen con igualdad, pero lo más importante es que deben destinarse mayores recursos públicos para la protección de los Derechos Humanos.

En tal sentido, el presupuesto de egreso es el único instrumento que puede proteger los Derechos Humanos, ya que ello permite financiar su ejercicio, por lo tanto, no basta que el Estado cumpla con la distribución oportuna, eficaz y de máxima disponibilidad, además, debe justificarse que el ciclo presupuestal fue desarrollado con perspectiva de Derechos Humanos.

Sólo de esta manera se garantiza que el destino del gasto público y su recorte presupuestal no afecten a aquellos programas que impactan en la protección de los Derechos Humanos y que sus alcances trasciendan a grupos más vulnerables, incluyéndolos en los beneficios del gasto social, convirtiéndose en un mecanismo no correctivo sino preventivo y proteccionista.

Luego entonces, la materialización de los Derechos Humanos a través del presupuesto de egresos se garantiza con la existencia de recursos disponibles que solvente los gastos que implica su materialización, así como su programación con perspectiva de Derechos Humanos.

Bajo esta perspectiva, a través del presupuesto participativo se legitima el efectivo ejercicio del derecho humano a participar, además, se garantiza un mínimo de recursos disponibles para destinarlos a bienes y servicios que la sociedad ha identificado como prioritarios y que estos realmente sean materializados. Indudablemente al materializarse las obras que se consideran necesarias y prioritarias se abastece a la sociedad de los bienes y servicios básicos y más próximos a sus necesidades personales, como el derecho humano al agua, salud, medio ambiente sano, entre otros, -derechos humanos reconocidos a nivel constitucional-, repercutiendo directamente en el ciudadano al generarle condiciones de bienestar de manera progresiva.

Bajo este contexto, se obliga a todas las autoridades en el ámbito de su competencia a respetar, garantizar y reparar la violación de los derechos humanos. Resulta ser en el ámbito municipal, por su organización, el que provee de manera directa los bienes y servicios más básicos a una comunidad, tal es el caso de los mencionados derechos al agua, saneamiento, recolección de basura, pavimentación, de modo que, es el ámbito idóneo para implementar los mecanismos necesarios que garanticen su satisfacción, pues resultan ser los más próximos a la ciudadanía.

Ante ello, la implementación del presupuesto participativo pone de manifiesto el interés de las autoridades por preservar ciertos recursos públicos que cubran las necesidades más apremiantes de sus habitantes y cumplir con el deber de respetar, vigilar y garantizar el respeto de los derechos humanos. Sin embargo, de acuerdo con las experiencias

señaladas en el capítulo tercero, una causa que motivó su inaplicación fue la transición de gobierno, lo que propició la falta de interés de los nuevos dirigentes para continuar con dicha práctica, resultando las experiencias con marco regulatorio claramente establecidas las que continúan con el sistema como es la Ciudad de México, cuyo reconocimiento se encuentra previsto en una Ley.

Lo anterior conduce a proponer en primera instancia, una reforma integral en la Constitución Política del Estado de Morelos respecto de la figura de presupuesto participativo, debido a que la publicada en 14 de agosto de 2019, sólo se circunscribe al artículo 19 Bis, como a continuación se muestra:

PRECEPTO CONSTITUCIONAL VIGENTE EN EL ESTADO DE MORELOS	REFORMA CONSTITUCIONAL PUBLICADA EL 14 DE AGOSTO DEL 2019
<p>ARTICULO *19 bis. - Esta Constitución reconoce como medios de participación ciudadana los contemplados en la ley de la materia. El Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, calificará su procedencia o improcedencia, y se encargará de su organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados, de conformidad con la normativa aplicable.</p>	<p>ARTÍCULO 19 bis. - Esta constitución reconoce la participación de la sociedad morelense en sus distintas formas de expresión, las cuales deberán llevarse a cabo de forma pacífica y por conducto de los canales y las disposiciones legales que para el efecto se establezcan, y siempre deberán tener como finalidad la consolidación de la democracia participativa para el desarrollo del estado y de su población, en lo individual y colectivo.</p>

Los Poderes Públicos y todas las autoridades en el ámbito de su competencia están obligadas a respetar, garantizar y cumplir con los objetivos de los mecanismos de participación ciudadana.

La participación ciudadana tendrá lugar en la planeación estatal y municipal, en los términos previstos por la Ley. Asimismo, deberán establecer políticas públicas que fortalezcan la cultura participativa.

Son principios de la participación ciudadana los siguientes: la legalidad, solidaridad, igualdad, equidad, bienestar social, justicia social y soberanía popular.

Ningún mecanismo de participación ciudadana tendrá como objetivo atentar o disminuir derechos humanos, las facultades constitucionales de los Poderes del Estado, de los Ayuntamientos o de los Órganos Autónomos.

Esta Constitución y el Estado, reconocen como mínimo, los siguientes mecanismos de participación ciudadana:

I. Plebiscito;

- II. Referéndum;**
- III. Iniciativa Popular;**
- IV. Consulta Ciudadana;**
- V. Colaboración Ciudadana;**
- VI. Rendición de Cuentas;**
- VII. Audiencia Pública;**
- VIII. Cabildo Abierto;**
- IX. Congreso Abierto;**
- X. Asamblea Ciudadana;**
- XI. Presupuesto Participativo;**
- XII. Difusión Pública**
- XIII. Red de Contraloría, y**
- XIV. Gobierno Abierto.**

El Congreso del Estado, el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana y el Instituto Morelense de Información Pública y Estadística, en el ámbito de su competencia, vigilarán y llevarán a cabo las acciones necesarias para su cumplimiento.

Los mecanismos de participación ciudadana pueden tener origen popular o provenir de autoridad pública, según sean promovidos o presentados directamente mediante solicitud avalada por firmas ciudadanas o

	por una autoridad, en los términos de la normativa aplicable. ...
--	---

Como se aprecia, dicha reforma consistió en:

- a) El reconocimiento de la participación ciudadana
- b) La obligación de las autoridades de observar su cumplimiento
- c) El deber de inclusión en las políticas públicas para el fortalecimiento de la cultura de participación
- d) Los principios que rigen la participación ciudadana
- e) Los mecanismos de participación ciudadana
- f) El deber de las autoridades para observar el desarrollo o cumplimiento de las figuras de presupuestos participativos.

La anterior reforma constitucional integra lo fundamental de la figura, sin embargo, hay ciertas prerrogativas que no fueron consideradas. Sólo por mencionar, considera como responsables de su cumplimiento y desarrollo a las autoridades en el ámbito estatal como es el Congreso, el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana (en adelante IMPEPAC), así como el Instituto Morelense de Información Pública y Estadística, luego entonces, se deja fuera la obligación que deben tener las autoridades municipales, sin considerar que éstas tienen mayor responsabilidad y obligaciones en su desarrollo, dado el tipo de bienes o servicios que se ejecutan y porque este tipo de experiencias se desarrollan en dichos niveles por considerarse que existe mayor proximidad entre autoridades y ciudadanos

En tal sentido, existen otros preceptos legales como los artículos 14, 15, 70 y 115, que tienen implicación con la figura de los presupuestos participativos como lo es la partida presupuestaria, la competencia municipal, la afectación del presupuesto de egresos, entre otros, que también deben ser considerados a nivel constitucional para generar

seguridad jurídica en su desarrollo, por lo tanto, la reforma integral que se propone es la siguiente:

PRECEPTO CONSTITUCIONAL VIGENTE EN EL ESTADO DE MORELOS	REFORMA DE PROPUESTA CONSTITUCIONAL
<p>ARTICULO *14.- Son derechos del ciudadano morelense:</p> <p>I.- Votar, ser votado y participar activamente en los procesos electorales y de participación ciudadana que correspondan, previstos en esta Constitución y la normativa aplicable.</p> <p>Los ciudadanos morelenses radicados en el extranjero solo podrán participar en las elecciones para Gobernador del Estado, en los términos que señala la ley;</p> <p>II.- Participar del derecho de iniciar leyes, de conformidad con lo que establecen esta Constitución y la ley de la materia; y</p> <p>III.- Solicitar su registro como candidato independiente en las elecciones locales a los diferentes puestos de representación popular, bajo las normas que establezca la normatividad aplicable y los demás establecidos en el artículo 35 de la</p>	<p>ARTICULO *14.- Son derechos del ciudadano morelense:</p> <p>I.- Votar, ser votado y participar activamente en los procesos electorales y de participación ciudadana que correspondan, previstos en esta Constitución y la normativa aplicable.</p> <p>Los ciudadanos morelenses radicados en el extranjero solo podrán participar en las elecciones para Gobernador del Estado, en los términos que señala la ley;</p> <p>II.- Participar en decidir el destino de un mínimo vital de recursos públicos disponibles a través de los presupuestos participativos;</p> <p>III.- Participar del derecho de iniciar leyes, de conformidad con lo que establecen esta Constitución y la ley de la materia; y</p> <p>IV.- Solicitar su registro como candidato independiente en las elecciones locales a los diferentes</p>

<p>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la presente Constitución.</p>	<p>puestos de representación popular, bajo las normas que establezca la normatividad aplicable y los demás establecidos en el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la presente Constitución.</p>
<p>ARTICULO *15.- Son obligaciones del ciudadano morelense: I.- Votar en las elecciones populares y en los procesos de Plebiscito y Referéndum que se convoquen; II.- Las establecidas en los artículos 31 y 36 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y III.- Las demás establecidas por la presente Constitución.</p>	<p>ARTICULO *15.- Son obligaciones del ciudadano morelense: I.- Votar en las elecciones populares, procesos de Plebiscito, Referéndum, iniciativa popular, rendición de cuentas, consulta popular, presupuestos participativos y demás mecanismos de participación ciudadana reconocidos por esta constitución y su ley reglamentaria; II.- Las establecidas en los artículos 31 y 36 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y III.- Las demás establecidas por la presente Constitución.</p>
<p>ARTICULO *70.- Son facultades del Gobernador del Estado: (...) XXXII.- Solicitar al Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, inicie los</p>	<p>ARTICULO *70.- Son facultades del Gobernador del Estado: (...) XXXII.- Solicitar al Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, inicie los</p>

<p>procesos de Plebiscito y Referéndum en los términos que disponga la Constitución y la normativa aplicable;</p>	<p>procesos de participación ciudadana en los términos que disponga la Constitución y la normativa aplicable;</p> <p>XXXII BIS.- Asignar la partida presupuestal que será destinada al proceso de presupuesto participativo que no será inferior del 7% del total de presupuesto público del ejercicio fiscal que corresponda para ser destinado a los ayuntamientos.</p> <p>En caso de omisión en la asignación de la partida presupuestal operará el presupuesto asignado en el ejercicio inmediato anterior.</p>
<p>ARTICULO *115.- Los Ayuntamientos administraran libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que el Congreso del Estado establezca a su favor, lo que harán atendiendo los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados, y en todo caso: (...)</p>	<p>ARTICULO *115.- Los Ayuntamientos administraran libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que el Congreso del Estado establezca a su favor, lo que harán atendiendo los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados, y en todo caso:</p>

Los Presupuestos de Egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 131 de esta Constitución. Las modificaciones que se incorporen a dichos Presupuestos de Egresos, serán siempre antes del ejercicio de los recursos.

Al aprobar los Ayuntamientos los Presupuestos de Egresos Municipales, deberán incluir y autorizar las remuneraciones de servidores públicos mismas que deberán sujetarse a las bases previstas en el artículo 131 de esta Constitución. Asimismo, deberán incluir y autorizar la o las partidas presupuestales necesarias y suficientes para cubrir el pago de obligaciones a cargo de los municipios los organismos descentralizados municipales, las empresas de participación municipal mayoritaria, y los fideicomisos públicos que formen parte de la Administración Pública Paramunicipal, derivadas de

(...)

Los Presupuestos de Egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles y deberán incluir en los mismos, **el monto de recursos disponibles que serán destinados a los presupuestos participativos**, así como los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose éstos últimos a lo dispuesto en el artículo 131 de esta Constitución. Las modificaciones que se incorporen a dichos Presupuestos de Egresos, serán siempre antes del ejercicio de los recursos.

Al aprobar los Ayuntamientos los Presupuestos de Egresos Municipales, **deberán incluir y autorizar el monto de recursos disponibles que serán destinados a los presupuestos participativos, los cuales no podrán ser menor al presupuesto anual que asigne el Congreso del Estado de Morelos**, así como las remuneraciones de servidores públicos sujetándose éstos últimos a las bases previstas en el artículo 131 de esta Constitución. Asimismo, deberán incluir y autorizar la o las partidas presupuestales

empréstitos y de contratos de colaboración público privada. En caso de que, por cualquier circunstancia, se omita incluir y autorizar en el Presupuesto las partidas necesarias y suficientes para cubrir, en su totalidad, el pago de obligaciones derivadas de empréstitos o de contratos de colaboración público privada que, en términos de la legislación aplicables, impliquen obligaciones que constituyan deuda pública, se entenderán por incluidas y autorizadas las partidas que hubieren sido autorizadas en el Presupuesto anterior, ajustándose su monto de manera automática en función de las obligaciones contraídas.

necesarias y suficientes para cubrir el pago de obligaciones a cargo de los municipios los organismos descentralizados municipales, las empresas de participación municipal mayoritaria, y los fideicomisos públicos que formen parte de la Administración Pública Paramunicipal, derivadas de empréstitos y de contratos de colaboración público privada. En caso de que, por cualquier circunstancia, se omita incluir y autorizar en el Presupuesto las partidas necesarias y suficientes para cubrir, en su totalidad, el pago de obligaciones derivadas de empréstitos o de contratos de colaboración público privada que, en términos de la legislación aplicables, impliquen obligaciones que constituyan deuda pública, **así como el monto de recursos disponibles que serán destinados a los presupuestos participativos mismos que no podrán ser menor al 7% del presupuesto anual que asigne el Congreso del Estado, se entenderán por incluidas y autorizadas las partidas que hubieren** sido autorizadas en el Presupuesto anterior, ajustándose su

	monto de manera automática en función de las obligaciones contraídas.
--	---

Se propone que en los artículos 14 y 15 de la Constitución Política del Estado de Morelos se reconozca expresamente como un derecho de todo ciudadano morelense a participar en la discusión sobre el destino de parte del gasto público a través del presupuesto participativo. Con dicho reconocimiento nace una garantía de tutela a favor del gobernado, consecuentemente, una serie de obligaciones a cargo de la autoridad, como accionar en cada ejercicio fiscal la figura participativa y en caso de ser omisa el derecho de cualquier habitante para acudir a un recurso efectivo -revisión- a exigir el cumplimiento del mandato constitucional, constituyéndose así la garantía del acceso efectivo a las instituciones jurídicas.

Las propuestas de reforma precisadas en el artículo 70 y 115 de la Constitución local, se enuncian con la finalidad de que los municipios estén compelidos en respetar la partida presupuestal que servirá para el desarrollo de los presupuestos participativos e incluso, en caso de omisión en su fijación por el disenso en su aprobación, se considere que operará la reconducción presupuestaria, por lo tanto, se pretende que exista certidumbre jurídica en cada ejercicio fiscal para su operatividad.

El porcentaje del 7% del presupuesto anual que corresponda al presupuesto del congreso, tiene como finalidad que se garantice cada año una suma de dinero de manera constante, de modo que, nunca sea inferior, pero sí vaya en aumento de conformidad con la recaudación, lo que generará certidumbre de que existan recursos disponibles para la ejecución de determinados bienes o servicios. La razón por la que se toma el presupuesto estatal y no tanto municipal, se debe a la dependencia que tienen los municipios a los recursos públicos que le transfiere la federación,

es decir, su hacienda pública no genera ingresos suficientes, de ahí que sería una simulación pretender que con dichos recursos se satisfagan los bienes o servicios, puesto que sería reducida la cantidad de dinero sujeta a discusión.

Una vez que se encuentra reconocido a nivel constitucional local, el congreso tendría que incorporar en la Ley Estatal de Participación Ciudadana, Reglamentaria del artículo 19 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos la figura participativa y los aspectos generales de su operatividad, es decir, las reuniones, formulación de proyectos, la convocatoria, votación, resultados, medios de impugnación y un capítulo de responsabilidad.

En efecto, con la finalidad de que las autoridades desempeñen adecuadamente sus funciones, es importante que la ley contemple un apartado de responsabilidad con la finalidad de que los ciudadanos tengan certeza y seguridad para hacer efectivo su derecho a participar activamente en el proceso, y por otra parte, se consideren los mecanismos de impugnación con la finalidad de que se apegue al marco de la legalidad.

La propuesta de reforma a dicha ley quedaría de la siguiente manera:

LEY ESTATAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA, REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 19 BIS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS	REFORMA DE PROPUESTA DE LA LEY ESTATAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA, REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 19 BIS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS
Artículo 16.- El Instituto tendrá a su cargo la organización, desarrollo y computo de los instrumentos de participación ciudadana siguientes:	Artículo 16.- El Instituto en el ámbito de sus atribuciones tendrá a su cargo la organización, desarrollo y

<p>a) El plebiscito, y b) El referéndum</p>	<p>cómputo de los instrumentos de participación ciudadana siguientes: a) El plebiscito, b) El referéndum, y c) Presupuesto Participativo.</p>
<p>Artículo 29. En el estado de Morelos se reconocen en favor de la soberanía popular los siguientes mecanismos: I. Asamblea Ciudadana; II. Audiencia Pública; III. Cabildo Abierto; IV. Congreso Abierto; V. Colaboración Ciudadana; VI. Consulta Ciudadana; VII. Difusión Pública; VIII. Iniciativa Popular; IX. Plebiscito; X. Referéndum; XI. Rendición de Cuentas, y XII. Red de Contraloría. (...)</p>	<p>Artículo 29. En el Estado de Morelos se reconocen en favor de la soberanía popular los siguientes mecanismos: I. Asamblea Ciudadana; II. Audiencia Pública; III. Cabildo Abierto; IV. Congreso Abierto; V. Colaboración Ciudadana; VI. Consulta Ciudadana; VII. Difusión Pública; VIII. Iniciativa Popular; IX. Plebiscito; X. Referéndum; XI. Rendición de Cuentas, y XII. Red de Contraloría, y XIII. Presupuesto Participativo (...)</p>
<p style="text-align: center;">CAPÍTULO XV DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PROCESOS DE PARTICIPACIÓN</p> <p>Artículo 139. Los gastos que se generen a efecto de llevar a cabo un proceso de participación ciudadana serán cubiertos de la siguiente manera:</p>	<p style="text-align: center;">CAPÍTULO XV DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO</p> <p>Artículo 139. Es el mecanismo de participación ciudadana que permite a los habitantes de los ayuntamientos del Estado de Morelos decidir el destino de una</p>

a) El Instituto deberá prever en su anteproyecto de presupuesto de egresos los recursos estimados para el caso de que se requiera llevar a cabo los procesos de participación ciudadana, y

b) Los Gobiernos Estatal y Municipal, una vez aprobada la realización de un proceso de plebiscito o de referéndum, deberán prever el presupuesto necesario para que se lleve a cabo.

partida presupuestal a la ejecución de bienes y servicios que son considerados prioritarios a través del mecanismo de deliberación.

Artículo 140. Son autoridades en materia de presupuesto participativo:

I. El Congreso del Estado de Morelos

II. El Presidente Municipal

III. El Tesorero Municipal

IV. Los Regidores

V. El Consejo de Presupuesto Participativo

VI. El Órgano Técnico de presupuesto participativo

VII. Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana.

Artículo 141. La partida presupuestal destinada a los proyectos ganadores en el proceso de la consulta ciudadana corresponderá al 7% del presupuesto anual que corresponda a los Ayuntamientos, misma que en cada ejercicio fiscal será aumentada de manera progresiva.

El monto total de los recursos públicos será asignado a cada

sección, de forma proporcional tomando en cuenta el número de colonias, población, grado de marginación, existencia de apoyos sociales.

Artículo 142. El desarrollo del presupuesto participativo será a través de las siguientes fases:

I. Primera etapa: Comunicación, rendición de cuentas y capacitación.

II. Segunda etapa: identificación, definición y entrega de propuestas.

III. Tercera etapa: Votación, impugnación, premiación.

IV. Seguimiento y vigilancia.

Artículo 143. El Presidente Municipal, el Consejo de Presupuesto Participativo y el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, en el ámbito de su competencia tendrán la responsabilidad de diseñar, organizar, preparar y desarrollar la difusión, capacitación, consulta y premiación de los proyectos de obras y servicios de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y los reglamentos que para tal efecto se emitan.

Artículo 144. La identificación, presentación y discusión de las propuestas de proyectos se llevarán a cabo en las asambleas que para tal efecto organice el Consejo de Presupuesto Participativo siendo optativo aplicar las reglas de las asambleas previstas en la presente Ley o emitir sus reglas de operación a través de los Reglamentos que emita el Consejo de Presupuesto Participativo.

Para tal efecto, el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana brindará el apoyo que se requiera para el cumplimiento del proceso.

145.- Es obligación del Órgano Técnico de presupuesto participativo emitir dictamen de viabilidad técnica, financiera, jurídica y ambiental de las propuestas de proyectos.

Para tal efecto se tomará en cuenta lo siguiente:

I.- El Consejo de Presupuesto Participativo deberá remitir al Órgano Técnico de Presupuesto participativo del Municipio un catálogo de propuestas que no

excedan de 4 proyectos por temáticas.

II.- Una vez que el Órgano Técnico de Presupuesto participativo reciba el catálogo de propuestas, deberá emitir en un periodo no mayor a 45 días hábiles un dictamen técnico que establezca si el proyecto tiene viabilidad técnica, financiera, jurídica y ambiental, para ser remitido a más tardar dentro de los tres días hábiles siguientes al Consejo de Presupuesto Participativo.

II.-Recibido el dictamen técnico por parte del Consejo de Presupuesto participativo, elaborará el catálogo de propuestas definitivas que no podrán exceder de tres por temática, para ser remitido al Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, para que prepare la consulta respectiva.

146.- Corresponde al Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana organizar, convocar y desarrollar la consulta ciudadana, una vez que se hayan definido las

	<p>propuestas de proyecto que serán sometida a deliberación siendo optativo aplicar las reglas de operación de las consultas previstas por la presente Ley o bien apoyarse de las propuestas que emitan los reglamentos expedidos por el Consejo de Presupuesto Participativo.</p>
	<p style="text-align: center;">CAPÍTULO XVI</p> <p style="text-align: center;">DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PROCESOS DE PARTICIPACIÓN</p> <p>Artículo 146. Los recursos económicos que se requieren y los gastos que se generen a efecto de llevar a cabo un proceso de participación ciudadana observarán lo siguiente:</p> <p>a) El Instituto deberá prever en su anteproyecto de presupuesto de egresos los recursos estimados para el caso de que se requiera llevar a cabo los procesos de participación ciudadana, y</p> <p>b) Los Gobiernos Estatal y Municipal, una vez aprobada la realización de un proceso de participación ciudadana, deberán prever y asignar el presupuesto necesario para que se lleve a cabo.</p>

**CAPÍTULO XVII
DE LOS MEDIOS DE
IMPUGNACIÓN Y LA
RESPONSABILIDAD DE LAS
AUTORIDADES EN MATERIA DE
PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

Artículo 147. Cualquier acto o resolución que derive del proceso de presupuesto participativo no sujetos a los principios de constitucionalidad y legalidad serán impugnados a través del recurso de revisión.

Deberá interponerse dentro de los 3 días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación o se tenga conocimiento de este, sujetándose al procedimiento previsto en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Artículo 147. Todas la autoridades que intervienen en el proceso de presupuesto participativo tienen el deber de crear y desarrollar el proceso de presupuesto participativo, observando en todo momento los principios de disciplina, legalidad, objetividad, imparcialidad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia.

	<p>En caso de incumplimiento a los principios, sus actos u omisiones que incumplan con los deberes que esta Ley y las demás imposiciones les impone, se sancionará conforme a lo previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y demás disposiciones aplicables en términos del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p>
--	--

Se prevé que en la Ley de Participación Ciudadana se reconozca expresamente la figura de presupuesto participativo por ser la ley reglamentaria del artículo 19 bis de la Constitución Política del Estado de Morelos, con la finalidad de que sea un mecanismo garantista de su desarrollo y preservación, de modo que, ante su incumplimiento, los ciudadanos accionen los mecanismos jurídicos para exigir su cumplimiento, de ahí el interés de que quede expresamente establecido cuáles serán las autoridades en dicha materia, lo que dará certeza de quienes serán sujetos de responsabilidad por el incumplimiento de sus deberes.

Es importante que la ley prevea el porcentaje que será sometido a deliberación tomando como referencia el monto que asigna la Ciudad de México, ya que al comenzar en una fase experimental no podemos correr el riesgo de exponer muchos recursos. Una vez que se consolide, es decir, tomando en cuenta la primera experiencia, gestionar su incremento de manera progresiva. Por tal motivo, se toma como base la Ciudad de México porque es la experiencia nacional que tiene mayor permanencia y refleja

con mayor certeza los efectos que tendría en nuestra entidad federativa por la similitud en las condiciones jurídicas, económicas, políticas y culturales.

Se prevé que se indiquen cuáles son las etapas que conformará la experiencia de presupuesto participativo y los sujetos responsables, sólo de manera enunciativa más no limitativa, ya que en nuestra experiencia se propone que sea el reglamento emitido por el Consejo de Presupuesto Participativo el que establezca las reglas de operación del proceso.

La finalidad de dejar abierta esta posibilidad es por la flexibilidad que existe en reformarla, a diferencia de una ley donde se requieren trámites burocráticos y el consenso de los integrantes del Congreso. Ante tal circunstancia, son los ciudadanos los operadores del proceso, las autoridades sólo son coadyuvantes, por tal motivo, aquellos tendrán mayor contacto con la experiencia desde su inicio hasta la conclusión, de modo que, se darán cuenta de cuáles son las reglas operativas que funcionan, tienen fallas o limitantes para poderlas modificar tantas veces sean necesarias para ir perfeccionando el proceso o bien ajustarse a los procedimientos que ya están desarrollados por la ley como son las asambleas o consultas, todo puede definirse conforme se van desplegando las experiencias.

Finalmente, quedaría a cargo del Consejo de Presupuesto Participativo la elaboración del reglamento, puesto que, son los encargados de dirigir el proceso y colaborar con las autoridades municipales, lo que les dota de experiencia para determinar cuáles son las prácticas que son útiles de las que no lo son, con ello, ir modificando el reglamento de acuerdo a las necesidades de cada comunidad, sin estar sujeto a un procedimiento formal para su aprobación -lo que acontecía en las experiencias de Porto Alegre, Brasil, quienes se rigieron por sus reglamentos, mismos que se iban adecuando conforme a las necesidades-.

No obstante a esta propuesta, en el mes de febrero de 2019, el Diputado Héctor Javier García Chávez, integrante del grupo parlamentario

del Partido Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), presentó una iniciativa con proyecto de decreto, para que se expida la Ley de Presupuesto Participativo para el Estado de Morelos (iniciativa que aún no ha sido aprobada por el Congreso del Estado de Morelos a la fecha de presentación del presente trabajo de investigación), e incluso, organizó los días 14, 15 y 16 de agosto del año antes citado una serie de conferencias bajo la demonización de Foro Internacional, Presupuesto Participativo para el Buen Vivir.

En caso de que la Ley sea aprobada, mi propuesta es que se complemente dicha Ley con lo que se plantea a lo largo del presente trabajo de investigación.

La iniciativa de Ley consta de 3 títulos con 28 artículos, donde se propone lo siguiente:³²³

a) Título Primero: Disposiciones generales: que comprende el objeto, definiciones y principios aplicables al presupuesto participativo

b) Título segundo: Establece las autoridades vinculadas a la figura de presupuesto participativo -Gobernador, Congreso del Estado de Morelos, Ayuntamientos en caso de concurrencia y Asambleas- y sus respectivas atribuciones; Atribuciones del IMPEPAC como órgano interviniente;

c) Título tercero: El procedimiento del presupuesto de egresos que comprende 4 etapas -difusión y capacitación; discusión, elaboración y análisis de viabilidad y factibilidad de proyectos; ejecución y control de proyectos; evaluación-.

³²³ Cfr. Iniciativa con proyecto de decreto, para que se expida la ley de presupuesto participativo para el Estado de Morelos, propuesta por el C. Héctor Javier García Chávez, integrante del grupo parlamentario del Partido Movimiento de Regeneración Nacional (Morena)

Sin embargo, este trabajo de investigación difiere de algunos aspectos, como se notará en la propuesta que más adelante se precisa; pero también se coincide en propuestas como el que se realice la difusión y una asamblea donde se identifiquen las principales problemáticas y se propongan soluciones.

En la iniciativa de ley (en adelante iniciativa) se denominan Comités Técnicos Ciudadanos (en adelante Comité), si bien en el trabajo de investigación se le asigna Consejo de Presupuesto Participativo, lo cierto es que las funciones son las mismas, fungen como representantes ciudadanos, y dirigen el proceso en compañía con las autoridades municipales.

Ahora bien, lo que no se comparte de la iniciativa es en cuanto a que se establece que el Comité después de tomar nota y priorizar hasta 5 proyectos, los remitirá al representante del gobierno estatal y en caso de concurrencia -entendiéndose esta cuando los Municipios aporten el 50% de su presupuesto- al representante del Ayuntamiento, lo que se difiere, ya que en apartados previos se puso en evidencia que el mayor presupuesto que obtienen los municipios provienen de las transferencias federales y estatales, lo que les imposibilita estar aportando el 50% de su presupuesto para los presupuestos participativos, por los pocos ingresos que generan sus propias haciendas, de modo que, no se comparte la idea de que sólo en caso de que aporten dinero pueden intervenir en el proceso.

Por otra parte, se ha insistido que este proceso tiene que darse desde los ámbitos municipales por la comunicación más próxima que existe entre autoridades y ciudadanos. En este mismo orden de ideas, tomando en consideración el tipo de bien o servicio materia de los presupuestos participativos, es decir, se trata de bienes que son competencia de los municipios, lo que generaría una invasión de competencia de parte del estado hacia los municipios. Finalmente, es más difícil organizar a la ciudadanía desde el ámbito estatal, por ello, en las experiencias se han

delimitado las regiones para permitir la mayor interacción posible entre habitantes y autoridades regionales o municipales, de modo que, quienes deben de asumir una participación más activa son éstos últimos, no el gobierno estatal, en todo caso el Congreso al aportar el dinero, será el encargado de vigilar o fiscalizar su correcto desarrollo, pero debe ser mínima su intervención en el procedimiento, luego entonces, la iniciativa deja en segundo plano al ayuntamiento, limitándolo a intervenir sólo en caso de que exista concurrencia.

Bajo este contexto, la propuesta del presente trabajo es que los proyectos elegibles se remitan directamente al Ayuntamiento, el cuál se encargará de emitir el proyecto de viabilidad técnica. Ahora bien, la iniciativa es omisa en establecer las temáticas a discutir y si los 5 proyectos abordan cualquier tipo de tema, en mi propuesta se pretende elegir por temática de modo que no se limita sólo a 5 proyectos.

La iniciativa pretende una deliberación económica, es decir, que sea a través de una asamblea donde se vote el proyecto que va a ser ejecutado, por tanto, la propuesta del presente trabajo de investigación es que sean los propios ciudadanos quienes, apoyados del Instituto de Participación Ciudadana del Estado de Morelos estén involucrados en las convocatorias a asambleas y la elección se haga a través de votaciones en urnas, quedando a cargo del IMPEPAC su difusión y desarrollo.

Lo anterior se considera así para que exista menos carga de trabajo por parte del Consejo de Participación Ciudadana, existan formalidades de procedimiento a cumplir (ya que se propone la existencia de medios de impugnación y responsabilidad de las autoridades) y porque el IMPEPAC ya cuenta con la experiencia y presupuesto para desarrollar este tipo de jornadas, por tal motivo, a continuación, se presenta el modelo que se propone sea aplicado en los Municipios del Estado de Morelos.

4.6.2. Propuesta de desarrollo del presupuesto participativo

Para el desarrollo del presupuesto participativo es importante que se lleven a cabo mesas de trabajo con las unidades administrativas de los ayuntamientos con la finalidad de que se les explique en qué consiste, cómo se desarrolla, los recursos materiales y humanos requeridos, la distribución geográfica necesaria, así como las ventajas y desafíos.

Se puede invitar a personas relacionadas con el tema para que intercambien las experiencias y den apertura a una nueva visión.

Una vez que las autoridades conozcan el tema, es importante que exista un llamamiento a las organizaciones civiles o asociaciones que tienen influencia en las personas a efecto de que también se les prepare con el tema y sean un canal de intercambio de información con el resto de la población. Además, dichas organizaciones o asociaciones pueden ser las primeras que conformen el Consejo de Presupuesto Participativo o coadyuven a su integración. Hecho lo anterior, debe trabajarse con spots publicitarios en redes sociales, radio, televisión, internet y medios impresos, donde se explique a la ciudadanía de forma clara y llamativa en qué consiste y la intención de su implementación.

Por otra parte, al tratarse de un procedimiento novedoso sería conveniente que se instaure de manera progresiva. Se puede comenzar con un municipio con menor densidad geográfica y/o poblacional o con mayor grado de marginación, para este trabajo tomaré como ejemplo Zacatepec, la cual tiene poca extensión territorial. Para una mejor organización se tendría que tomar en cuenta la totalidad de colonias y dividir las de manera proporcional por secciones. Por ejemplo, ese municipio tiene las siguientes localidades:

Fig. 51 Localidades del Municipio de Zacatepec



▪ Arboledas	▪ Lázaro Cárdenas, Galeana	▪ Poza Honda
▪ Benito Juárez (la nopalera)	▪ Lázaro Cárdenas, Zacatepec	▪ San Antonio Chiverías
▪ Buena Vista	▪ Miguel Alemán	▪ Tetelpa
▪ Emiliano Zapata	▪ Paraíso	▪ Vicente Guerrero
▪ Galeana Centro	▪ Guadalupe Victoria	▪ Zacatepec, Centro
Total	21	

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de Plan Municipal de Desarrollo 2016-2018, de Zacatepec, Morelos, publicado en el Periódico Oficial Tierra y Libertad, Número 5440, Tercera Sección, disponible en: http://marcojuridico.morelos.gob.mx/archivos/reglamentos_municipales/pdf/PlanZacatepecMorelos.pdf

Como se aprecia en la tabla que antecede, el municipio de Zacatepec cuenta con 21 colonias. De acuerdo con la distancia que hay entre cada una de ellas, existiría complejidad para realizar las reuniones o intercambiar información. Por tal motivo, tomando en cuenta experiencias internacionales como Porto Alegre, Brasil y Argentina, así como la nacional -Ciudad de México-, se sugiere que en cada uno de los municipios exista una organización y división a través de secciones, identificándose a cada sección con un número arábigo. Dependiendo de la densidad territorial y número de localidades sería el número de secciones y colonias que lo integren, cuidando que se conformen con colonias aledañas, como a continuación se muestra:

Fig. 52 Propuesta de División del municipio de Zacatepec a través de secciones



Fuente: Elaboración propia con imágenes obtenidas de google maps

En la figura previa se aprecia la división de secciones que se llevó a cabo considerando el número de colonias y la extensión territorial, con la finalidad de lograr una distribución equitativa. De la división de 5 secciones, cuatro de ellas se integraron por 4 colonias y la quinta de 5 colonias para quedar como a continuación se muestra:

Fig. 53 Propuesta de integración de secciones para efectos del presupuesto participativo

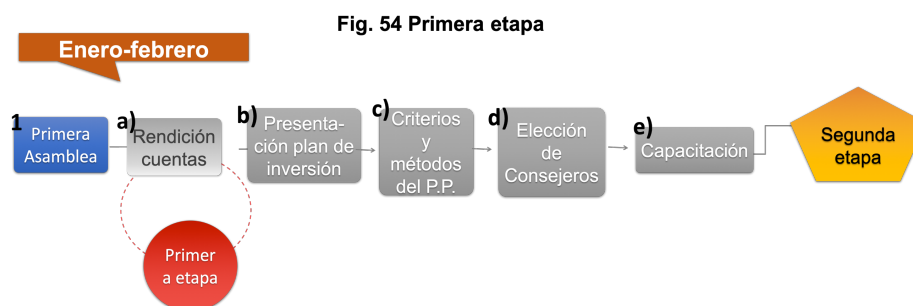
Sección	Colonias	Sección	Colonias
1	<ul style="list-style-type: none"> 20 de Noviembre Arboledas Benito Juárez (la nopalera) Plutarco Elías Calles 	4	<ul style="list-style-type: none"> 10 de Abril Guadalupe Victoria Independencia Josefa Ortiz de Domínguez
2	<ul style="list-style-type: none"> Buena Vista Poza Honda Emiliano Zapata San Antonio Chiverías 	5	<ul style="list-style-type: none"> Lázaro Cárdenas, Galeana Lázaro Cárdenas, Zacatepec Miguel Alemán Paraíso Plan de Ayala
3	<ul style="list-style-type: none"> Tetelpa Vicente Guerrero Zacatepec, Centro Galeana Centro 		

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de Plan Municipal de Desarrollo 2016-2018, de Zacatepec, Morelos, publicado en el Periódico Oficial Tierra y Libertad, Número 5440, Tercera Sección, disponible en: http://marcojuridico.morelos.gob.mx/archivos/reglamentos_municipales/pdf/PlanZacatepecMorelos.pdf

La agrupación de las colonias que se muestran en la figura 53, se hizo tomando en cuenta su proximidad, lo que permite una mejor organización y operación de los presupuestos participativos al estar cercanos los espacios de encuentro y mayor conocimiento de sus comunidades.

Ahora bien, la forma en que habrán de desarrollarse los presupuestos participativos será, como se dijo, tomando en cuenta las experiencias de Porto, Alegre Brasil, Rosario Argentina y la Ciudad de México.

En tal sentido, también estará delimitada por las siguientes etapas:



Fuente: Elaboración propia con información obtenida de las experiencias de los presupuestos participativos desarrollados en el capítulo cuarto

La finalidad de la primera etapa es que se establezcan las bases generales de la operatividad y se proceda a cumplimentar los recursos básicos para poner en funcionamiento el sistema, por lo tanto, la primera asamblea será informativa, es decir, encaminada a indicar cómo operará el presupuesto participativo en el ejercicio de que se trate y cuáles fueron los resultados de los ejercicios previos –rendición de cuentas-.

Bajo esta premisa se propone que el Consejo de Presupuesto Participativo (en adelante Consejo) convoque a una primera asamblea donde dé a conocer el día, hora, lugar y los puntos que habrán de desarrollarse, esencialmente contenga lo siguiente (ver ejemplo en anexo 1):

- 1.- La mención del municipio de que se trate
- 2.- La alusión del año que corresponde el presupuesto participativo
- 3.- Fundamento legal de la convocatoria
- 4.- La mención de ser primer asamblea del proceso de presupuesto participativo
- 5.-Día, hora y lugar de celebración de la primera asamblea
- 6.- Orden del día:
 - Lista de asistencia
 - Presentación de la Comisión de Presupuesto Participativo e invitados
 - Informe sobre los presupuestos participativos del ejercicio fiscal previo
 - Informe sobre desarrollo del presupuesto participativo del ejercicio fiscal en turno
 - Toma de acuerdos sobre el Reglamento de presupuestos participativos
 - Elección del Consejo de Presupuesto Participativo
- 7.- Hora de conclusión de asamblea
- 8.- Nombre y firma del comité de presupuesto participativo

Se apela porque estas asambleas y convocatorias sean menos burocráticas, de modo que, se utilicen cualquier medio de difusión electrónicos -Facebook, Twitter-, audiovisuales -radio, televisión- o escrita -carteles, folletos, panfletos, voceo por vehículo-.

El Consejo de Presupuesto Participativo será el órgano de participación colegiado con responsabilidad para fomentar y desarrollar el proceso, presidir las asambleas, encausar las propuestas para convalidarlas en proyectos y realizar el seguimiento de la ejecución de las obras. Su duración sería anual con posibilidad de ser reelegido y el cargo será honorífico. Estará presidido por un presidente, un secretario y un vocal con sus respectivos suplentes.

A efecto de que las asambleas sirvan de canales de discusión y no se genere el conflicto o desorden, el Consejo de Presupuesto Participativo tiene que seguir una metodología, es decir, a través de su presidente moderar el desarrollo de las asambleas, indicando el orden de intervención de los asistentes y asignar tiempos de participación a efecto de que la asamblea no se prolongue por más de dos horas.

Por otra parte, por medio de su secretario tiene la responsabilidad de levantar las actas correspondientes y de publicarlas a través de medios electrónicos o impresos en el lugar de celebración de la asamblea dentro de los tres días siguientes a la celebración a efecto de dar publicidad.

En dicha asamblea sólo podrán participar las personas que acrediten su identidad, mayoría de edad y que se encuentren residiendo en la demarcación territorial o bien tengan alguna actividad comercial, social o comunitaria en la zona donde se ejercen los presupuestos participativos, ya que, el objetivo de los presupuestos participativos es que beneficie de manera directa a los habitantes de la comunidad.

Ahora bien, no se pide un mínimo de asistentes o quórum, pues como mencioné, la intención es que sea menos burocrático el proceso, de

ahí que el número de asistentes no debe resultar un impedimento para su celebración.

El lugar donde habrán de desarrollarse las asambleas puede ser: escuelas, canchas deportivas, espacios recreativos, en general aquellos espacios públicos que tengan acceso, espacio físico e infraestructura idóneos para concentrar a determinada cantidad de personas y usar los medios electrónicos y tecnológicos necesarios para el desarrollo de las asambleas.

El horario idóneo para su desarrollo es el vespertino, para ello, es importante que se considere cuáles son los días y horas que se adapta a la disponibilidad de tiempo de los habitantes y será el Consejo de cada municipio el que determine el periodo de las asambleas.

Como es de esperar, las convocatorias no suelen iniciar de manera puntual, por lo que, resulta de interés que mientras dure la recepción de personas pueda proyectarse a los asistentes algún video de interés, como puede ser, cortometrajes o información del trabajo que viene realizando la autoridad municipal, campañas de salud, deportivas, de descuento, sólo por mencionar, con la finalidad de que no se impacienten por la espera.

Ahora bien, los puntos a seguir en la primera asamblea deberán constreñirse a:

a) Rendición de cuentas: Una vez que el Consejo emita la convocatoria para la primera asamblea, tiene que ser notificada la autoridad municipal para que asista, para ello, se propone que el Municipio cree una Comisión de Presupuesto Participativo, que se encargue del acompañamiento del proceso y quien realice los trámites administrativos para el manejo y destino de los recursos públicos. Además, será el responsable de emitir los dictámenes-técnicos financieros de viabilidad de los proyectos, quien se encargue de su ejecución y rendir cuentas.

Se sugiere a la creación de una Comisión de Presupuesto Participativo porque no existirá la necesidad de crear nuevos

departamentos que requieran la contratación de nuevo personal, espacios físicos y recursos para su operatividad, sino que estará adscrita a los departamentos ya existentes en los Municipios con recursos humanos y financieros ya establecidos.

Para tal efecto, la Comisión de presupuesto participativo o algún representante, deberá comparecer a la primera asamblea que se convoque, quien será el primero que intervendrá para dar una rendición de cuentas, es decir, informará a los asistentes el seguimiento que se dio a la ejecución de los proyectos, los avances y conclusiones de las obras que resultaron seleccionadas en ejercicios previos, en su caso, resolver cualquier duda o planteamiento que se exponga respecto a los trabajos o seguimiento que se haya dado al presupuesto participativo en el ejercicio fiscal previo.

b) Presentación del plan de inversión: Concluida la intervención de la Comisión de Presupuesto Participativo respecto de la ejecución del presupuesto participativo del ejercicio fiscal anterior, así como las intervenciones de los asistentes en caso de existir dudas, procederá a informar cuál es el monto de dinero que se tiene por concepto de partida presupuestal para ser discutido en el ejercicio fiscal en curso.

c) Criterios y métodos del presupuesto participativo: Teniendo información sobre la partida presupuestal para el ejercicio que corresponda, se propone que el Consejo en la primera etapa explique lo que se entiende como tal, su función y la finalidad de su desarrollo. Además, deberá exponer:

1.- Las funciones que tiene el Consejo, para ello, se recomienda la creación de cuentas de redes sociales: Facebook, Instagram, twitter, WhatsApp, entre otros, para tener mayor contacto.

2.- Cómo se desarrollará el proceso, para ello, es importante que exista previamente el reglamento en el que se especifique y explique cómo operarán las etapas.

En esta etapa resulta oportuno establecer el reglamento y las modificaciones que habrán de realizarse conforme se vayan presentando las incidencias que requieran de atención, por lo tanto, se propone que se explique cómo operará el mismo, además de difundirse el mismo por medios impresos o electrónicos a través de redes sociales.

Dentro de esta explicación, el Consejo tiene que exponer cómo será distribuido el recurso público que será destinado al presupuesto participativo tomando como criterio de priorización siguiente:

- Número total de población
- Demarcación territorial
- Nivel de rezago en servicios públicos
- Programas o apoyos sociales en la demarcación territorial
- El número de población beneficiada
- El costo de su ejecución comprendido dentro del presupuesto participativo.
- Prioridad

En efecto, se persigue que los presupuestos participativos sean un mecanismo de inclusión social progresiva, es decir, corrija las desigualdades existentes en los municipios del Estado de Morelos, por lo tanto, debe considerarse que, si una demarcación territorial tiene mayor población, pero menos rezago en servicios públicos, deberá asignársele mayores recursos a aquéllas que tienen un acceso nulo o reducido a los bienes o servicios, aun cuando tuviese mayor población, pero si esta comunidad ha sido o esté siendo asistido por programas o apoyos, la distribución de los recursos tendría que obedecer al número de población.

Así mismo tendrá que explicar cuál es la finalidad del presupuesto participativo, mencionando que la segunda asamblea tiene como objetivo identificar las propuestas, por lo tanto, se les hace la invitación de que identifiquen en su comunidad alguna necesidad que les gustaría cubrir a través del presupuesto participativo y lo plasmen a través de un formato

que previamente haya elaborado el Consejo y que será entregado en esta asamblea para ser presentado en la segunda asamblea a la que se convoque.

Por otra parte, dicho formato estará disponible en los medios electrónicos (página web, redes sociales, o cualquier otro mecanismo del que se cuente) de fácil acceso para los usuarios. Dicho formato contendrá como mínimo lo siguiente (ver anexo 2):

1. Generales de la persona que emite la propuesta (nombre, domicilio, teléfono, correo electrónico, número de identificación, edad, sexo)
2. Identificación del problema
3. Nombre del proyecto
4. La temática al que corresponde
5. La sección a la que pertenece
6. Demarcación territorial
7. Colonia
8. La descripción de la propuesta de solución al problema
9. Ubicación de la propuesta de solución al problema
10. Croquis del lugar donde habrá de ejecutarse
11. Estimación del costo del proyecto
12. Número de población que se verá beneficiada
13. El tipo de población que se verá beneficiada (toda la población, niños, jóvenes, adultos mayores, mujeres, personas con discapacidad)
14. El impacto en la sociedad
15. Personas encargadas de la ejecución
16. Consentimiento para participar en el concurso de premiación de proyectos en caso de que resulte ganador
17. Nombre y firma

Es importante que para la presentación o identificación de propuestas se elabore un diagnóstico temático y territorial tomando en cuenta:

Diagnóstico territorial:

- Problemas de la zona territorial
- Potencialidad de la zona territorial
- La orientación a la solución de un problema (ausencia o carencia de un servicio público)

Diagnóstico temático:

- Desarrollo social: seguridad, salud, educación, cultura, esparcimiento, deporte, capacitación.
- Desarrollo ambiental: manejo sustentable de los recursos naturales, saneamiento.
- Desarrollo institucional: prevención y solución de controversias, mejora de la calidad de servicios públicos, modernización institucional
- Desarrollo comunitario: creación o mejora de infraestructura de uso común como son sedes, canchas, compra de equipo (mesas, computadoras, sillas)

Para tal efecto, se propone que el Consejo proporcione los formatos impresos donde se explique con lenguajes claro y sencillo lo que comprende cada uno de los elementos y cómo habrá de llenarse el mismo.

También resulta oportuno que se informen los beneficios de involucrarse en el proceso, es decir, explicar que los proyectos que resulten ganadores podrán participar en un concurso que tendrá una premiación económica, por lo que, debe invitárseles a que cuiden que sus propuestas tengan características de originalidad, el impacto social, sostenibilidad, inclusión social, que son los requisitos que se tomarán en cuenta para determinar el proyecto ganador y que más adelante se precisará.

3.- El cronograma de trabajo, es decir, debe describirse específicamente el tiempo que se va a emplearse para la definición de proyectos, intervenciones, registro de proyecto, emisión de convocatoria, consulta, votación y medios de impugnación. Así mismo, tendrá que especificarse la fecha, hora y lugar en que se llevará a cabo la segunda asamblea donde se presentarán las propuestas para posteriormente remitirlas a dictamen técnico.

d) Elección de consejeros: Una vez que se ha proporcionado el criterio y método en que habrá de desarrollarse el presupuesto participativo, el Consejo de Presupuesto Participativo conduce la asamblea al tema de la elección o reelección de consejero.

Para tal efecto se propone que el proceso de elección sea lo menos burocrática, es decir, en la convocatoria que se emita para la primera asamblea se especifiquen las bases para ser consejeros las que comprenderán:

- Ser mexicano por nacimiento
- Tener residencia o comercio en la entidad objeto del proceso cuanto menos de tres años
- Estar registrados en la lista de asistencia de la asamblea
- Tener un modo honesto de vivir
- No ser servidor público a la fecha de la solicitud de participar

En tal sentido, de los asistentes les preguntará si existen propuestas de consejeros a efecto de que se vayan registrando en una pizarra o cualquier mecanismo de registro. Una vez que se concluyan los registros, por medio de una votación económica se les preguntará si están de acuerdo en las propuestas que han sido asentadas en la pizarra, quienes deberán manifestar su conformidad levantando la mano, el resultado será registrado.

Hecho lo anterior habrá intercambio de información para abrir los canales de comunicación.

De todo lo desarrollado en cada asamblea se levantará un acta por parte del secretario que será firmada por el Consejo.

e) Capacitación: Se propone que esta se dirija a los nuevos consejeros y demás personas interesadas. Puede ser un trabajo conjunto entre la Comisión, los nuevos consejeros o cualquier organización civil con experiencia en presupuesto público y presupuesto participativo, de ser posible, coadyuvados por el Consejo saliente. Si bien se precisa en esta etapa que la capacitación se haga durante la primera etapa, ésta puede ser permanente conforme las necesidades lo demanden.

La capacitación deberá incluir como mínimo:

- Lo que se entiende por presupuesto participativo
- Identificación de las potencialidades de desarrollo de la localidad
- Aplicar las experiencias obtenidas de la formulación, desarrollo y ejecución de los presupuestos participativos.

Concluido el proceso anterior, se procede a una segunda etapa:

La segunda asamblea será creativa y problematizadora, ya que tiene como finalidad tornar un asunto personal en un problema colectivo y presentar las propuestas para solucionarlo. Para tal efecto, el Presidente del Consejo debe emitir una segunda convocatoria cuyo contenido debe tener como mínimo (ver anexo 3):

1.- El fundamento legal

2.- La mención de ser la segunda convocatoria

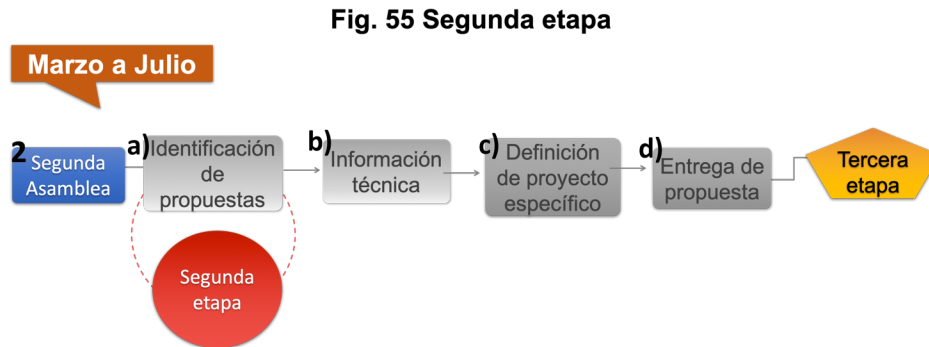
3.- Día, hora y lugar de celebración de la segunda asamblea

4.- Orden del día:

- Lista de asistencia
- Integración de mesas de discusión
- Consenso de ideas de proyectos que favorezcan al presupuesto participativo
- Elaboración de catálogo de postulación de proyecto

4.- Hora de conclusión de asamblea

La manera de conformar esta etapa se ejemplifica de la siguiente forma:



Fuente: Elaboración propia con información obtenida de las experiencias de los presupuestos participativos desarrollados en el capítulo cuarto

a) Identificación de propuestas: Se propone que el Consejo de Presupuesto Participativo convoque a una segunda asamblea donde los asistentes expongan la identificación de la necesidad que pretende sea sometido a consulta.

Para tal efecto, los participantes ya deben traer en mente la identificación del problema, es decir, presentar a través de los formatos que fueron proporcionados en la primera asamblea por parte del consejo las posibles soluciones. Asimismo, se propone que se conformen dos grupos o más dependiendo del número de asistentes a efecto de que en un periodo de 10 a 15 minutos, se realice un sondeo de opiniones. Una vez hecho lo anterior se deleguen 20 minutos para que se emitan argumentos respecto de la identificación del problema y la posible propuesta de solución al mismo.

Con la intención de que no exista un exceso de propuestas, se alude a que exista un límite, es decir, por cada grupo que se conforme deben surgir 3 proyectos a discutir por cada temática.

Aunado a lo anterior, se sugiere que se celebren mesas de apoyo, es decir, que se invite a personal de las instituciones públicas como son

universidades, asociaciones civiles, o del municipio con diferente perfil – Economía, Presupuestario, Infraestructura, Arquitectura, Derecho- a efecto de brindar orientación para la identificación de la propuesta que se pretende presentar, es decir, sobre la competencia o viabilidad de la propuesta, con la finalidad de que coadyuven con los grupos para brindar orientación y retribuir su participación con un reconocimiento.

Por otra parte -de ser necesario-, se firmen convenios con las universidades a efecto de invitar a los estudiantes a incorporarse al proceso de presupuesto participativo para intercambiar y brindar asesoría, con la finalidad de que sirva dicha participación como una alternativa para liberar sus prácticas o servicio social, o bien, otorgar un reconocimiento por la noble labor.

b) Información técnica: Concluidas las mesas de trabajo, se propone que procedan a una discusión mixta de los grupos que fueron conformados, nombrando a un representante por grupo quien tendrá el uso de la palabra para expresar la ideas o conclusiones a las que arribaron, concediéndose un periodo aproximado de 10 minutos para tal efecto.

El Presidente del Consejo es el responsable de dirigir los debates, cuidar los tiempos que deben ser otorgados a los intervinientes y de velar que en la exposición de todas las propuestas se valore la temática, la ubicación de la propuesta, el número de población beneficiada, los costos aproximados, el tiempo de ejecución.

Conforme se van exponiendo las ideas, el Secretario del Consejo asentará las mismas en una pizarra o cualquier medio o recurso material que se tenga, de modo que sean visibles para todos los asistentes. De ello, se elaborará un catálogo de propuestas provisional para que sea remitido al Órgano Técnico de Presupuesto Participativo para que éste determine cuál de ellas tiene viabilidad financiera, jurídica y técnica, sugiriéndose que no sea más de 4 propuestas por temática por cada sección. Para tal efecto,

el Órgano Técnico puede contar con 45 días hábiles para emitir un dictamen que especifique entre otros lo siguiente:

1. Nombre del proyecto
2. Fecha de emisión
3. Nombre del responsable de la emisión
4. Diagnóstico de la situación actual del problema que motiva a realizar el proyecto y las posibles soluciones
5. Descripción del proyecto
6. La región donde pretenda ejecutarse
7. Objetivo y propósitos del proyecto
8. Infraestructura existente y proyectos en la zona donde pretende ejecutarse
9. Factibilidad financiera (los ingresos y egresos que se considera producirá la ejecución del proyecto, costos fijos y variables del proyecto, costo total del proyecto, calendario de actividades del proyecto, vigencia, periodo de tiempo que tardará su ejecución, procedimiento de contratación, riesgos)
10. Factibilidad técnica, legal y ambiental
11. Valoración y cuantificación de los beneficios directos e indirectos que generará el proyecto
12. Observaciones y conclusiones

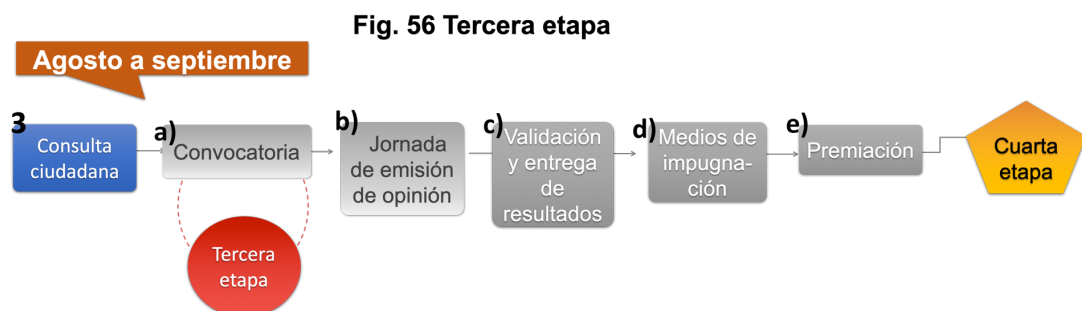
C) Definición de proyecto específico. Una vez que el Órgano Técnico de Presupuesto Participativo del municipio tenga un dictamen donde determine cuál de todas las propuestas tienen viabilidad técnica, financiera, jurídica y ambiental, lo remitirá a más tardar dentro de los 3 días hábiles siguientes al Consejo a efecto de que elabore un catálogo de propuestas definitivas para ser remitidas al IMPEPAC. En efecto, toda vez que los recursos públicos asignados a los presupuestos participativos son limitados, es necesario que no se remitan más de 3 proyectos por temática.

De conformidad con el artículo 40, fracción LIV de la Constitución Política del Estado de Morelos, el Congreso tiene la facultad de solicitar al IMPEPAC, que desarrolle los procesos de participación ciudadana conforme lo establece la propia normatividad.

En tal sentido, tomando en consideración que dicho instituto cada ejercicio fiscal cuenta con presupuesto público para ser ejercido en el ámbito de su competencia, luego entonces, se considera viable que sea dicho instituto quien se encargue de la tercera etapa, es decir, de la jornada de votación o elegibilidad de los proyectos por las cuestiones técnicas que deben emplearse para tal efecto, y debido a que cuenta con la experiencia en mecanismos de participación ciudadana.

Una vez que se tenga el catálogo de propuestas definitivas, se tendrá que remitir el mismo al IMPEPAC a efecto de que se encargue de preparar las papeletas, urnas, emisión de la convocatoria y difusión de esta.

Tercera etapa:



Fuente: Elaboración propia con información obtenida de las experiencias de los presupuestos participativos desarrollados en el capítulo cuarto

El IMPEPAC solamente estará encargado del desarrollo de la jornada de participación ciudadana para la elegibilidad de los proyectos que previamente se le remitieron, por lo tanto, no tendrá ninguna atribución para modificar los mismos.

a) Convocatoria: Corresponderá al IMPEPAC emitir la convocatoria de los presupuestos participativos que contendrá como mínimo lo siguiente:

- Periodo de difusión y promoción de proyectos: se sugiere que el instituto mantenga informada a la ciudadanía sobre los proyectos que serán sometidos a consulta para elegir el prioritario a través de medios de comunicación de radio, televisión, páginas de internet, folletos distribuidos en centros estratégicos como son centros comerciales u áreas recreativas.

- Fecha, hora y lugar en que habrá de emitirse la consulta: Es conveniente que esto se lleve a cabo como acontece en la jornada electoral, es decir en día domingos en un horario de 9:00 a 18:00 horas y que se coloquen las casillas en lugares estratégico como son fuera de centros recreativos, tiendas departamentales, centros de convención. Así mismo, se utilice el voto electrónico.

- Fecha en que se validarán los resultados

- Los requisitos y fechas para otorgar reconocimiento de los proyectos que hayan resultado ganadores: En efecto, así como acontece en la Ciudad de México se propone que el IMPEPAC o el Congreso del Estado de Morelos otorgue reconocimientos a los proyectos que hayan resultado ganadores con la finalidad de impulsar la participación ciudadana.

b) Jornada de emisión de opinión: Una vez que se dé apertura a las casillas físicas, se le proporcionará a cada participante una boleta que contendrá una pregunta sencilla como ¿Cuál de las siguientes obras considera que debe ser ejecutado con prioridad? Se levantará un acta de la jornada consultiva, de escrutinio y cómputo que debe contener como mínimo la siguiente información:

- Lugar de votación
 - Mesa que recibe la opinión
 - Colonia
 - Hora, fecha y lugar de instalación de casilla
 - Los responsables de la casilla
 - El número de papeletas que se recibieron para la consulta
 - Los folios de las papeletas

- Que se haya comprobado que la urna se encontraba vacía al momento de instalar
- La hora de inicio de recepción de opiniones
- La hora de cierre de la recepción de opiniones
- El total de papeletas que fueron inutilizadas
- Total de ciudadanos que opinaron
- Total de papeletas extraídas de las urnas
- Resultado de escrutinio y cómputo de la consulta
- Si existieron incidencias
- Nombre y firma de los responsables de la mesa receptora

c) Validación de la entrega de resultados: Una vez que haya concluido la jornada consultiva, las urnas y papeletas se remitirán al IMPEPAC para que a través de los medios de comunicación masiva y la página electrónica se publiquen los resultados de esta.

d) Medios de impugnación: La ley contemplará el recurso de revisión a efecto de que cualquier persona que esté en desacuerdo con la jornada consultiva o los resultados por no ajustarse a los términos establecidos tanto en la Ley como el reglamento, haga valer su derecho de un recurso efectivo dentro de los tres días siguientes a aquel en que haya sido emitido el acto o resolución, por lo tanto, será el propio IMPEPAC, el que conocerá y sustanciará el medio de impugnación.

Una vez que los resultados han sido validados se emitirá la respectiva constancia y se le notificará tanto al Consejo como a la Comisión de presupuesto participativo.

e) Premiación: A efecto de promover y motivar la participación ciudadana en el proceso de presupuesto participativo se propone la utilización del mecanismo que opera en la Ciudad de México, es decir, dar un reconocimiento y estímulo económico a las personas que hayan resultado ganadoras en la consulta y cuyo proyecto represente una propuesta novedosa.

Para tal efecto, una vez que se emitan los resultados de la consulta de presupuesto participativo y haya fenecido el plazo que tienen las personas para inconformarse sobre dicho resultado deberá emitirse una convocatoria para dar un reconocimiento a los proyectos que hayan resultado novedosos y con alto impacto social.

El responsable de la emisión de dicha convocatoria será el IMPEPAC, mismo que, publicará a través de los medios impresos y electrónicos. El consejo de presupuesto participativo también tendrá que coadyuvar con su difusión a través de los medios tecnológicos a su alcance.

La convocatoria deberá contener:

- La mención de ser una convocatoria para participar en el concurso de reconocimiento de proyectos que resultaron ganadores en la consulta de presupuesto participativo.

- El fundamento legal

- La invitación a los habitantes, organizaciones sociales y al público en general que sean residentes del municipio a participar en el concurso y que hayan registrado un proyecto que haya resultado ganador

- Las bases que deberá reunir los siguientes requisitos:

- ✓ La mención de quienes podrán participar, es decir, los que hayan registrado proyectos para la consulta del presupuesto participativo de que se trate

- ✓ La indicación que se deberá reunir cuando menos cuatro de las 6 características siguientes:

- Ser innovador: Que se trate de una propuesta nueva perfeccionada, es decir, que no es común encontrar como medio de solución de problemas

- Tener un impacto social: Que contribuya a cambios positivos y sostenible en beneficio de la zona geográfica participante

- Ser replicable: que pueda ser reproducido en otras entidades con o sin acceso al mismo mecanismo de participación ciudadana

➤ Ser sustentable: que no representa un desequilibrio entre los recursos naturales de la comunidad con los beneficios que se puedan alcanzar, sino que motive la protección al medio ambiente

➤ Ser sostenible: que el proyecto pueda conservarse sin necesidad de que haya mayor inversión para su mantenimiento

➤ Permitir la equidad e inclusión: Que tenga relación directa con algún derecho humano y alcance a todo el grupo social de la zona territorial en condiciones de vulnerabilidad física, económica y social

➤ Contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de los municipios

Una vez que se haya emitido la convocatoria, las personas interesadas en participar deberán registrarse ante el Consejo, quienes tomarán en cuenta los requisitos de la convocatoria y determinarán quienes de los aspirantes cuentan con proyectos que reúnan los criterios antes precisados. Hecho lo anterior, turnarán una lista de dichos interesados al IMPEPAC para que sea un comité dictaminador el que establezca los proyectos ganadores.

En efecto, para determinar cuáles son los proyectos que resultarán ganadores deberá conformarse un comité dictaminador integrado por un máximo de 5 personas con cierta especialidad tomando en cuenta el tipo de temática. Dichos cargos serán honoríficos, otorgándoseles un reconocimiento por su intervención y serán propuestos por el IMPEPAC. Una vez que dicho órgano designe a los integrantes del comité dictaminador deberá publicar la lista en los medios electrónicos.

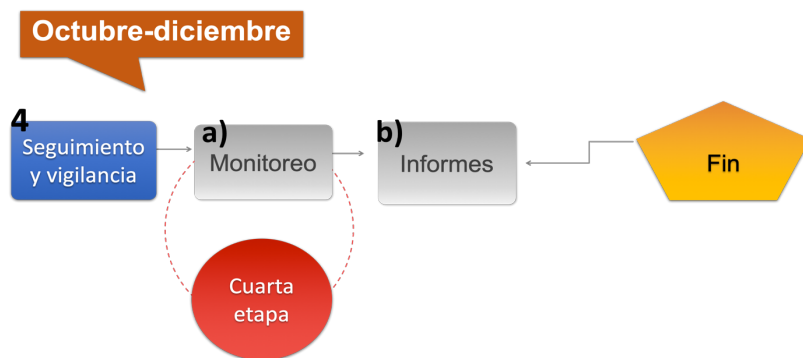
Turnada la lista de los aspirantes al premio, los integrantes del comité dictaminador analizarán cuál de ellos cubren el mayor número de características (innovación, impacto social, sustentabilidad, sostenibilidad, etcétera), y elegirán los que resulten ganadores. Dicha lista será publicada en los medios electrónicos. La selección de los trabajos es de al menos 1 por cada zona geográfica.

De resultar ganador un proyecto se le premiará ya sea con una cantidad de dinero que puede oscilar de cinco mil a veinticinco mil pesos, dependiendo de la disponibilidad del presupuesto público o bien limitarse a otorgar un reconocimiento por parte del Congreso del Estado de Morelos o el IMPEPAC.

Cabe aclarar que desde que se inicie el proceso de presupuesto participativo cualquier ciudadano con interés jurídico puede impugnar los actos o resoluciones que considere no están apegados al marco constitucional y legal, en su momento, de ser procedente atribuir responsabilidad a las autoridades por el incumplimiento del marco legal.

Cuarta etapa:

Fig. 57 Cuarta etapa



Fuente: Elaboración propia con información obtenida de las experiencias de los presupuestos participativos desarrollados en el capítulo cuarto

La cuarta etapa está encomendada tanto al Consejo, los órganos fiscalizadores, las autoridades municipales y los ciudadanos.

Corresponderá a la Comisión determinar la persona que estará encargada de la ejecución del proyecto, sugiriéndose que sea indistintamente el municipio a través de sus dependencias o por medio de licitaciones. Para tal efecto, tratándose de licitaciones los montos serán entregados en parcialidades según el avance efectivo de la obra y por parte del municipio de aplicarán las reglas de operación de este.

Por parte del Consejo, sería responsable de coadyuvar en la vigilancia por medio de:

a) Monitoreo: En la actualidad se han creado redes sociales de denuncias ciudadanas, de modo que, se propone que en las páginas web o redes sociales que se hayan creado se invite a la ciudadanía a efecto de que denuncie cualquier incidencia que se presente respecto de la ejecución de las obras.

b) Informes: Por otra parte, se sugiere que sea el Consejo el que haga acompañamiento a las denuncias ciudadanas y presente ante la comisión cualquier petición a efecto de coadyuvar en la ejecución correcta de los bienes o servicios que resultaron electas, en su defecto tener la facultad de solicitar de manera periódica informes sobre el avance de las obras, el empleo de los recursos públicos y demás.

Como se advierte, el procedimiento que se propone toma como referencia las experiencias de los países que formaron parte del derecho comparado en el capítulo tercero ya que cada uno de ellos da aporte al procedimiento, insistiendo que los mismos pueden ser adaptados a las necesidades de cada ente.

4.6.3. Recursos materiales y humanos para su desarrollo

Dentro de los recursos humanos para la operatividad de los presupuestos participativos encontramos:

- El Consejo de Presupuesto Participativo: integrado por un Presidente, Secretario y Tesorero, que son miembros de la colectividad.
- La Comisión Especial de Presupuesto Participativo: integrado por funcionarios del municipio adscritos al área presupuestario y financiero.
- Profesionista, instituciones educativas, asociaciones civiles, colegios de profesionistas
- Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana (IMPEPAC).

En cuanto a los recursos materiales se necesita:

- Infraestructura: Espacios públicos que cuente con capacidad para concentrar a un número significativo de personas como son canchas deportivas, escuelas, ayudantía, que cuenten con sillas, mesas, pizarras, proyección, energía eléctrica, sanitarios.

- Papelería (hojas, plumas, impresiones, computadora)
- Red social (Twitter, Facebook, Instagram)
- Pagina web
- Vehículo con megáfono.

En efecto, en la actualidad el uso de las tecnologías y la comunicación han cobrado mayor auge en la vida cotidiana del ser humano gracias a que es más asequible tener acceso al mismo, por lo tanto, se ha convertido en un medio de comunicación de acceso rápido, económico e instantáneo para todos; por otra parte, de manera tradicional es indispensable que se continúe utilizando los medios impresos para aquellas personas que no tengan acceso al mismo o bien que no tengan el tiempo suficiente para tal efecto.

Por cuanto al espacio público, no es necesario invertir en los mismos, puesto que a se cuenta con ellos, de modo que basta que se identifique el lugar que tenga las condiciones para resguardar a un número de población y tener acceso a sillas, mesas y energía eléctrica.

Por otra parte, los recursos humanos se centran básicamente en 5 partes que coadyuvan al desarrollo de este sin necesidad de erogar ningún recurso económico como pago de honorarios ya que son cargos honoríficos (Consejo de Presupuesto Participativo), cubiertos por la propia autoridad municipal (Comisión de Presupuesto Participativo) o bien por solidaridad y reconocimiento de las autoridades (instituciones educativas, cuerpos colegiados de profesionistas o asociaciones civiles).

Cabe mencionar que los recursos materiales tienen que ser proporcionados por el ayuntamiento ya sea en especie o en dinero, por lo

tanto, es el Secretario del Consejo quién se encargará de identificar la relación de insumos materiales requeridos para el desarrollo de las asambleas y coordinarse con la autoridad municipal para que esto le sea proporcionado. Lo anterior, conduce a que se contemple dichos gastos en el presupuesto de egresos del municipio y del IMPEPAC.

Por cuanto a la creación de una página Web, esta debe ser financiada por el ayuntamiento y operado por el mismo en coordinación con el Consejo a efecto de que a través de dicho medio se publiquen las actas de asambleas, los resultados, los avances y seguimiento de la ejecución de los proyectos o bien, emplear la propia página web del ayuntamiento.

Respecto a la cuenta de Twitter, Instagram o Facebook, debe ser una cuenta creada por el Consejo, cuya contraseña y usuario tiene que ser del mismo para que cada año sea transferido a las siguientes personas que lo conformen. Por tal motivo, sería el Secretario el responsable del manejo de las cuentas donde habrá de publicar las actas, informes, convocatorias, y demás información relevante. Estos medios también pueden servir para publicar fotografías de la evolución de las obras ejecutadas y como medio de denuncia ciudadana en caso de que existan inconsistencias.

4.6.4. Principales desafíos para la implementación de los presupuestos participativos

El principal desafío que presenta la implementación de los presupuestos participativos era que no se logre la voluntad política, en caso de que exista, puede materializarse a través de reformas legales o como política pública.

No obstante, el 14 de agosto de 2019 se publicó en el Periódico Oficial Tierra y Libertad número 5735, la reforma del artículo 19 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, donde incorporan diversas figuras de participación ciudadana, entre ella, los presupuestos participativos, aunado a que el Diputado Héctor Javier García

Chávez, integrante del grupo parlamentario del Partido Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) presentó la iniciativa con proyecto de decreto, por el que se expide la Ley de presupuesto participativo para el Estado de Morelos, pese a que en ésta última se omite establecer una metodología de su desarrollo, es evidente que la voluntad política ya se ha materializó con las recientes reformas, con ello la difusión de la importancia y beneficios que trae consigo su implementación.

Otro de los desafíos a los que nos podemos presentar es que exista nulo interés por parte de la ciudadanía para organizarse y participar en el proceso, para ello, es importante que se comience a crear una cultura de participación ciudadana en los presupuestos participativos.

La forma que se considera puede gestarse esta cultura es a través del periodo de difusión de la figura participativa, que debe hacerse en primera instancia a través de congresos, talleres, además, debe acudir a las organizaciones civiles o personas que tengan impacto o poder de movilización para que coadyuven al fomento de la participación ciudadana.

En otro ámbito, puede darse el fomento de la cultura de participación a través de la educación media y superior. Ya se habló en el capítulo segundo como la Universidad Complutense de Madrid ha empleado el presupuesto participativo en el ámbito educativo para que los jóvenes decidan sobre el destino de una cantidad de recurso público hacia el mejoramiento de la universidad, incluso en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario, Argentina, ha utilizado el “Presupuesto participativo estudiantil” para las mejoras de sus instalaciones, tal es el caso de la compra de equipo de descanso como se muestra en el anexo 4.

Bajo este contexto, la cultura de participación ciudadana en los presupuestos participativos también debe darse desde el ámbito educativo con los jóvenes que son las generaciones más próximas para empoderarse.

Otro desafío, es que se tengan pocos recursos públicos que no permita la ejecución de varios proyectos, sin embargo, considerando la propuesta, estos provendrán de recursos estatales, máxime que la satisfacción es progresiva y los recursos pueden ir en aumento, por lo tanto, no es un impedimento, pero sí una inquietud presente en todas las experiencias, de modo que, aún cuando se cuente con pocos recursos públicos estos deben ser empleados a las obras o servicios prioritarios y su aumento progresivo.

CONCLUSIONES DEL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN

El fenómeno de la globalización ha posibilitado la participación ciudadana en la administración pública. Por un lado, trajo consigo beneficios tecnológicos, acortó las brechas de comunicación e intercambio comercial, inversión; no obstante, generó mayor desigualdad y pobreza. Combatir lo anterior, condujo a prestar atención en mecanismos que permitan contrarrestar dicho fenómeno, el resultado fue el reconocimiento de instituciones jurídicas que permiten la inclusión ciudadana en la gestión pública, entre ellos, los presupuestos participativos.

El presupuesto participativo es un mecanismo que garantiza el destino efectivo del gasto público hacia áreas prioritarias, permitiendo legitimar el ejercicio efectivo de los Derechos Humanos más próximos en los ámbitos municipales de manera progresiva, a saber, abastecimiento de agua, alumbrado público, esparcimiento, pavimentación y salud.

Son diversos los factores que intervienen para que se implementen y perduren, ya que en la mayoría de las experiencias se vislumbró que fueron motivados por la crisis social e intereses políticos.

Los municipios del Estado de Morelos cuentan con las condiciones políticas y geográficas para poner en marcha los presupuestos participativos, lo que representa una tarea ardua por el descrédito de las instituciones gubernamentales, de ahí que, tiene que trabajarse en recuperar la confianza y mostrar empatía por la transformación de las instituciones públicas a un contenido democrático.

La voluntad política y cultura democrática son los principales elementos que se requieren para propiciar la implementación de los presupuestos participativos, sin que sea necesario que obedezca a un tipo de partido político, basta que exista el interés de legitimar la actividad pública en la participación social, lo que es posible gracias a la reforma del artículo 19 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de

Morelos, publicada el 14 de agosto del 2019, en el Periódico oficial Tierra y Libertad número 5735.

Una vez que se decide su implementación, es necesario trabajar en su operatividad, lo que a la fecha no se ha desarrollado, en virtud de que no se ha trabajado aún en un marco metodológico que establezca su desarrollo, por lo tanto, el modelo que debe emplearse debe tener como pilar la interacción entre la sociedad y autoridades públicas desde el ámbito municipal, en atención a la competencia que debe existir sobre el tipo de bien o servicio a ejecutar y por existir mayor interacción, consecuentemente, trabajar en conjunto para el desarrollo y mejora del sistema.

La flexibilidad de los presupuestos participativos permitirá que cada municipio adopte las estrategias y procedimientos que más se adecuen a sus necesidades, por lo tanto, la implementación será progresiva a medida que la gente vaya adoptando la cultura de la participación en el gasto público.

El reconocimiento a nivel de la constitución local de los presupuestos participativos y de los elementos fundamentales requeridos para su desarrollo, garantizará su continuidad y vinculará a las autoridades para proceder a su desarrollo, atribuyéndose al ciudadano el interés jurídico para ejecutar frente a los órganos jurisdiccionales las acciones pertinentes para salvaguardar su cumplimiento.

El reglamento es el instrumento jurídico que tiene mayor alcance, en él se registrarán las modificaciones que habrán de realizarse según el desarrollo de las experiencias, adecuándose a las necesidades de cada municipio y sin que exista mayor trámite burocrático salvo el consenso ciudadano y el apego al marco jurídico aplicable.

El desarrollo de los presupuestos participativos se hará de manera progresiva, iniciando con los municipios con menor población y con mayor

grado de marginación, una vez que se tengan las primeras experiencias puede ser susceptible de ampliarse a otros municipios.

Gracias a la operatividad de los presupuestos participativos habrá inclusión social no sólo en la vida democrática, sino además en la satisfacción de bienes y servicios, garantizándose con ello, su ministración de manera progresiva y con ello la realización de los Derechos Humanos más próximos dentro de la esfera municipal.

PROPUESTAS GENERALES DEL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN

A lo largo del capítulo cuarto se desarrolló una serie de propuestas para materializar el desarrollo de los presupuestos participativos en los municipios del Estado de Morelos, que se sintetizan de la siguiente manera:

- Realizar una reforma integral de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, concretamente a los preceptos legales que estén relacionados con el presupuesto de egresos y que puedan impactar directamente en el presupuesto participativo con la finalidad de garantizar su ejercicio y respetar el derecho de los morelenses a participar en el mismo.

- Reformar la Ley Estatal de Participación Ciudadana, Reglamentaria del artículo 19 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, a efecto de reconocer aspectos importantes como la figura participativa de los presupuestos participativos, las autoridades que intervienen, el procedimiento que deberá emplearse, los medios de impugnación y responsabilidad de los agentes que intervienen en el mismo o en caso de que sea aprobada la iniciativa de Ley de Presupuesto Participativo para el Estado de Morelos de agosto de 2019, reformarla para integrar el procedimiento que se propone en el presente trabajo de investigación especificando que se deja a salvo, la emisión del respectivo reglamento.

- La emisión del reglamento del proceso de presupuesto participativo a cargo de los ciudadanos, especialmente del Consejo de Presupuesto Participativo para que se adecue el desarrollo a las necesidades del proceso y de su entorno social.

- Desarrollo de la metodología que puede emplearse en los municipios del Estado de Morelos, para la operatividad de los presupuestos participativos, a través de cuatro etapas a saber: 1) rendición de cuentas y preparativa, 2) identificación y confección de propuesta, 3) deliberación, 4) seguimiento y vigilancia, con la intervención de ciudadanos, autoridades municipales y el IMPEPAC.

FUENTES DE INFORMACIÓN:

BIBLIOGRÁFICAS

- Abeles, Martín y Kiper Esteban, “*El G20 y el Rol de la Argentina*”, *SERIE APORTES* No. 9, Argentina 2010.
- Aguilar Villanueva Luis F., *Gobernanza y Gestión Pública*, Fondo de Cultura Económica, México 2006.
- Aguiló Bonet, Antoni Jesús, *Globalización neoliberal, ciudadanía y democracia, reflexiones críticas desde la teoría política de Boaventura de Sousa Santos*, Nómadas. Revista crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas N° 20, 2008/4, ISSN 1578-6730.
- Annunziata, Rocío, “proximidad”, representación y participación. El presupuesto participativo en Argentina, *Revista de ciencias sociales*, N° 40, Quito, Mayo 2011.
- Aquino, Miguel Ángel, *La evasión fiscal: Origen y medidas de acción para combatirla*, Instituto de Estudios Fiscales, Doc. 13/08.
- Ayala Sánchez, Alfonso (coord.), *Nuevas avenidas de la democracia contemporánea*, 1ª ed., UNAM México 2014.
- Banco interamericano de Desarrollo, *¿Gastar más o gastar mejor? La eficiencia del gasto público en América Central y República Dominicana*, Series de Estudios económicos y sectoriales, RE2-06-07, noviembre 2006.
- Banco Mundial, *Evaluación del Presupuesto Participativo y su relación con el presupuesto por resultados*, Documento resumen, Perú 2011.
- Banco Mundial, *informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001. Lucha contra la pobreza*, ediciones Mundi-Prensa, 2001.
- Baytelman, Yael (et.al.), *Política económico-social y bienestar: El caso de Chile*, Serie económica N° 56, Junio 1999, Centro de economía aplicada, Departamento de ingeniería industrial, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Universidad de Chile.

- Beck, Ulrich, *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, 1ª ed., Ed. Ediciones Paidós Ibérica, S.A., España 2008.
- Bloj, Cristina, El presupuesto Participativo y sus potenciales aportes a la construcción de políticas sociales orientadas a las familias, CEPAL - Serie Políticas sociales N° 151
- Bloj, Cristina, itinerarios de deliberación ciudadana. El programa de presupuesto participativo del Municipio de Rosario (Argentina), Iberoamericana, VIII, 32, 2008.
- Boaventura de Sousa Santos, *Revueltas de indignación y otras conversas*, 1ª ed., Ed. Proyecto ALICE, Bolivia 2015.
- Cabannes, Yves (et. Al.) *Presupuestos Participativos, edición especial*, La era urbana, la revista de la ciudad global, Marzo 2004.
- Calderón, Cesar y Lorenzo Sebastián (Coords), *Open Government, Gobierno abierto*, Algón editores, 2010.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011.
- Cámara de Diputados LXII Legislatura, Declaratoria de publicidad de los dictámenes. De la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de anticorrupción, Gaceta parlamentaria N° 4223-III, 26 de febrero de 2015.
- Campos Silveira, Poti, *Orçamento participativo de Porto Alegre : 25 anos*, Editora da Cidade, Porto Alegre, 2015.
- Campuzano Montoya, Irma, Breve historia del Partido de la Revolución Democrática, Colección Tópicos de Formación Política, Volumen

- Breve Historia del Partido de la Revolución Democrática, Partido de la Revolución Democrática Benjamín Franlin N° 84, abril 2017.
- Cannabes, Yves, Instrumentos de Articulación entre Presupuesto Participativo y Ordenamiento Territorial, Una síntesis basada en las experiencias de Ariccia (Italia); Belo Horizonte y Guarulhos (Brasil); Bella Vista (Argentina) y Córdoba (España), marzo 2007.
- Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, 1ª ed., junio 2010.
- Centre de Cooperació al Desenvolupament, Agenda21 local y presupuesto participativo. Enfoques, métodos e instrumentos para una participación ciudadana cualificada exitosa en el plano local, 1ª ed., Ed. Universitat Politècnica de València, 2010.
- Centro de Política y Administración Tributaria de la OCD, et. al., *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2014*, OECD Library, 2016.
- Cerrillo I Martínez, Agustín (Coord), *La gobernanza hoy: 10 texto de diferencia*, 1ª ed., Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2005.
- Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de CGLU, *Carta-Agenda Mundial de Derechos Humanos en la Ciudad*, septiembre 2016.
- Contraloría Social en México. *Experiencias de participación ciudadana y rendición de cuentas*, 1ª ed., México 2011.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos suscrita en la conferencia especializada interamericana sobre derechos humanos, disponible en: https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm.
- Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción.
- Convención Interamericana contra la Corrupción.

- COPEVI, Presupuesto Ecatepec de Morelos, Estado de México participativo, ¡Ahora, también el presupuesto es de todos!, Octubre 2008.
- Cortazar Velarde, Juan Carlos, La reforma de la administración pública peruana (1990-97), conflicto y estrategias divergentes en la elaboración de políticas, serie Reforma del Estado, Instituto de Políticas Sociales.
- Corte IDH. Caso *Castañeda Gutman vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia del 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184.
- Chávez Ramírez, Paulina Irma, *Las cartas de intención y las políticas de estabilización y ajuste estructural de México: 1992-1994*, 1ª ed., Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México 1996.
- De Sousa Santos, Boaventura, *Democracia y participación. El ejemplo del presupuesto participativo de Porto Alegre*, 1ª ed., Ed. Abya-Yala, Quito Ecuador, 2004.
- Drake, Paul, Jaksic, Iván (comp.) El modelo Chileno, Democracia y desarrollo social en los noventa, LOM ediciones, Colección Sin Norte, 1999.
- Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, Temas & debates 12, Revista universitaria de ciencias sociales, semestral, año 10, Número 12, Diciembre 2006.
- Falck, Andrés, *Democracia participativa y presupuestos participativos: acercamiento y profundización sobre el debate actual, Manual de escuela de Políticas de Participación Local*, CEDMA - Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga, España, Junio de 2011.
- Fandiño Gallo, Jorge Eliécer, *La participación ciudadana en la administración pública*, 1ª ed., Ed. Leyer, Bogotá Colombia, 2004.
- Fedozzi, Luciano, Porto Alegre: Participación contra-hegemónica, efecto-demonstración y desconstrucción del modelos, publicado en

- Carrión, M. Fernando (coord.), *El giro a la izquierda: los gobiernos locales de América Latina*, 5ª Avenida, Quito, 2015.
- Fernández Ruiz, Jorge, *Apuntes para una teoría jurídica de las actividades del Estado*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Número 99, Nueva Serie, Año XXXIII, septiembre-diciembre 2000.
- Ford, Alberto, *Incoherencias, discontinuidades y multicausalidad de las políticas participativas*, ponencia presentada al Cuarto Congreso Argentino de Administración Pública, Buenos Aires, 22 al 24 de agosto de 2007. Realizada en el marco del proyecto PAV “La participación ciudadana en el control de gestión de las políticas públicas municipales. El caso de la ciudad de Rosario”, codirigido por Osvaldo Iazzetta, Oscar Madoery y Hugo Quiroga.
- Fundación BBVA, *La población de Córdoba*, Población N° 15.
- G. Corti, Horacio (et. al.), *El derecho constitucional presupuestario en el derecho comparado Tomo II*, Abeledo Perrot, Revista Jurídica de Buenos Aires 2010, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires.
- Galván Saavedra, Eleazar Santiago (coord.), *Problemas del Desarrollo Regional en la Región Sur Sureste de México: Política, Economía y Sociedad*, 1ª ed., Quintana Roo, 2014.
- Ganuza Fernández, Ernesto (et. al.), *Control político y participación en democracia: los presupuestos participativos*, Estudios de progreso Fundación alternativas, 2008.
- Ganuza Fernández, Ernesto (et. al.), *Democracia y presupuestos participativos*, Icaria editorial s.a., Barcelona 2003.
- García Hernández, Joaquín, *La transparencia en México: Ventajas y desventajas*, XVI Congreso internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública, Asunción, Paraguay, 8-11 de noviembre de 2011.

- Genro, Tarso y De Sousa Ubitran, Presupuesto participativo. La experiencia de Porto Alegre, traducción Adrián Scalis, 1a ed., Universidad de Buenos Aires, diciembre 1998.
- Giddens, Anthony, *Sociología*, 6a ed., Ed. Alianza, Madrid, 2009, p. 529.
- Godoy, Lilia (et. al.), "Las dificultades en los gobiernos locales para desarrollar el presupuesto participativo", ASAP Revista institucional, N° 53, marzo 2014.
- Grille comparative de résultats « Démocratie participative en europe : vers une démocratie technique ? » enquête picri-idf, Draft (12 febrero 2007), disponible en: http://www.adels.org/formations_etudes/TextesPicri/Cordoba.pdf, p. 6
- Grupo Banco Mundial, Doing Bussines en México 2016, *Midiendo la calidad y la eficiencia de la regulación*, 6ª ed., Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo, Washington 2016.
- Harvey David, *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*, Ediciones Akal, S.A., España, 2013.
- Ianni, Octavio, *La sociedad global*, 2ª ed., Ed. Siglo XXI, México 1999.
- INDEC, Estimaciones de población total por departamento y año calendario Período 2001-2010, 1ª ed., Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos - INDEC, 2008.
- Instituto Electoral del Distrito Federal, Presupuesto participativo: planeación, desarrollo, seguimiento y difusión de proyectos comunitarios, México 2015.
- Instituto Intercultural para la Autogestión y la Acción Comunal (INAUCO) para la Autogestión y la Acción Comunal (INAUCO), Revista Iberoamericana de Autogestión y Acción Comunal, "La autogestión en los Servicios Sociales", 2ª época, N° 33, año XVII, invierno 1999.
- International Review of social Sciences and Humanities, Vol. 2, N° 1, 2011.

- Jefatura de gabinete de ministros, Primer encuentro nacional de presupuesto participativo: más participación, mejor democracia, 1ª ed., Buenos Aires, 2010.
- López Pacheco, Jairo Antonio, *Accountability social, organizaciones no gubernamentales de derechos humanos y conflicto político en Colombia, 20012-2010*.
- Luna, Juan Carlos (et. al.), *Actualidad de los hermanamientos mexicanos*, Revista mexicana de política exterior 71, publicación cuatrimestral, junio 2005.
- Llamas Sánchez, Felipe, *Los presupuestos participativos: nuevos mecanismos de innovación democrática en los gobiernos locales, intervención psicosocial*, 2004, Vol. 13, N° 3.
- Marroquín, Willian E. *Análisis comparado del desarrollo organizativo de dos partidos políticos de izquierda, de América Latina: el PT de Brasil y el FMLN de El Salvador*, Estudios Centroamericanos, Volumen 68, Número 733.
- México Evalúa, *Las dos caras de tu moneda. Una mirada a la expansión del gasto público*, Noviembre 2016.
- Montecinos, Egon, Democracia participativa y presupuesto participativo en Chile: ¿Complemento o subordinación a las instituciones representativas locales?, Revista de Ciencia Política, Volumen 31, N°1, 2011.
- Montecinos, Egon, *Diseño institucional y participación ciudadana en los presupuestos participativos. Los casos de Chile, Argentina, Perú, República Dominicana y Uruguay*, Política y Gobierno, Vol. 21, N° 2, México, Jul-Dic., 2014.
- Mouries, Thomas, Coord., La legitimidad del poder en los países andino-amazónicos. Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, Recorrido internacional de debate y propuestas sobre la gobernanza,

perspectivas sudamericanas, Encuentro de Lima, Perú-febrero 2009.

Moyado Estrada, Francisco, *Gobernanza y calidad en la gestión pública: oportunidades para mejorar el desempeño de la Administración Pública en México*, 1ª ed., Instituto Nacional de Administración Pública A. C., México 2014.

Municipalidad de Rosario, El trabajo en los Consejos participativos de Distrito, Rosario, Marzo 2009.

Municipalidad de Rosario, *El presupuesto Participativo en Rosario. Una apuesta renovada al experimentalismo democrático*, agosto 2009.

Municipalidad de Rosario, El trabajo en los Consejos Participativos de Distrito, Marzo 2009.

Nava Escudero, Oscar, *Los Derechos Humanos en el ciclo presupuestario*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie doctrina jurídica, núm. 836, México, 2018.

Nava Escudero, Oscar, *Los mecanismos financieros (presupuestarios) para la protección de los Derechos Humanos en la Constitución Política de la Ciudad de México*, en *Política Fiscal y Derecho a la Ciudad*, Ed. Jusbaire, Buenos Aires, 2019, pp. 217-218

Natal, Alejandro (coord.), *Observatorios ciudadanos: Nuevas formas de participación de la sociedad*, 1ª ed., Ed. Ediciones Gernika, S.A., México 2014.

Observación General No. 25, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, artículo 25. *La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto*, 57o. Periodo de Sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 194 (1996).

Observación General No. 25, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, artículo 25. *La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto*, 57o. Periodo de Sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 194 (1996).

- OCDE, *Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México*, publicado originalmente en inglés bajo el título: *OECD Journal on Budgeting, Volume 2009 / Supplement 1: OECD Review of Budgeting in México, 2009*. Cámara de Diputados, *El presupuesto de egresos de la federación 2003*, Centro de estudios de las finanzas públicas, abril 2003.
- Ochoa Antich, Nancy, *Gobernabilidad versus democracia pluralista*, 1ª ed., Ed. Ediciones Abya-Yala, Quito Ecuador, 2003.
- OECD, *Convención para combatir el Cohecho de Servidores Públicos extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales y Documentos Relacionados*, 2010.
- OECD, *Gobierno Abierto en América Latina, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública*, OECD publishing, 2015.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, *Diagnóstico sobre la situación de los Derechos humanos en México*, México 2003.
- ONU-Habitat (et. al.), *Presupuestos participativos: Marco conceptual y análisis de su contribución a la gobernanza urbana y a los objetivos de Desarrollo del Milenio*, Yves Cabannes, Urbanista.
- Oszlak, Oscar, *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*, Red de gobierno electrónico de América Latina y el Caribe, septiembre 2013.
- Otero Bonicelli, Carlos, *Perú: gestión del Estado en el periodo 1990-2000*, Instituto Latinoamericano del Caribe de Planificación Económica y Social, Santiago de Chile, Septiembre de 2001.
- Pagliai, Cesar (et. Al.), *Manual presupuestos participativos en Chile: experiencias y aprendizajes*, Friedrich Ebert Stiftung.
- Pampillo Baliño, Juan Pablo (coord.), *Derecho Supranacional, Globalización e integración jurídica*, 1ª ed., Ed. Porrúa, México 2012.

- Parlocal, *Democracia Participativa y Presupuestos Participativos: acercamiento y profundización sobre el debate actual*, Ed. CEDMA - Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga, España 2011.
- Participando por México, Análisis de la convocatoria para participar en la consulta ciudadana sobre presupuesto participativo 2016 del IEDF, 7 de agosto de 2015.
- PNUD, *Informe sobre desarrollo humano 2016*. Desarrollo Humano para todos, Nueva York 2016.
- Poder Ciudadano, Presupuesto Participativo 2002-2003, *Una estrategia de la sociedad Civil para el trabajo presupuestario* " Los ciudadanos podemos tener la sartén por el mango, Buenos Aires, Fundación Poder Ciudadano, 2004.
- R. Krugman, Paul, *Economía internacional. Teoría y Política*, 9ª ed., Ed. Pearson Educación S.A. de C.V., Madrid 2012.
- Ramírez Ruiz, Esmeralda Nayeli, Proceso Electoral 2015 elecciones en Jalisco: del descontento a la esperanza en nuevos actores, año 7, número 13, julio-diciembre 2015.
- Reporte Ejecutivo de la Conferencia Annual de Municipios Chihuahua 2015.
- Reyes Blanco Otilio (et. al.), *Teoría del bienestar y el óptimo de Pareto como problemas microeconómicos*, REICE Vol. 2, N° 3, enero-junio 2014.
- Rodríguez Coronato, Fco. José (et. al.), *La procuración de justicia integral como política pública*, 1ª ed., Ed. Porrúa, México 2009.
- Rodríguez Luna, Ricardo, *Sociedad Civil y delito. Las medidas de la sociedad ante el delito y su prevención*, 1ª ed., Ed. Ediciones Coyoacán, México 2010.
- Roma, Celso, Organizaciones de partido en Brasil: el Pt y el PSDB bajo perspectiva comparada, América Latina Hoy, vol. 44, diciembre, 2006, Salamanca, España.

- Ruiz Alanís, Leobardo, *Las relaciones internacionales de los municipios, Convergencia*, Revista de Ciencias Sociales, núm. 49, 2009, Universidad Autónoma del Estado de México
- Sánchez González, José Juan, *Gestión Pública y Governance*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, México 2002.
- Santiso Carlos, *Cómo recuperar la confianza en los gobiernos de América Latina*, Artículos, Latinoamérica, agosto 2015.
- Sassen, Saskia, *Una sociología de la globalización*, 1ª ed., Katz Editores, Buenos aires, 2007.
- Secretaría de Gobernación, *Manual de Transferencias Federales para Municipios*, 3a ed., SEGOB, México 2011.
- Serna de la Garza, José María, *Globalización y Gobernanza: Las transformaciones del Estado y sus implicaciones para el derecho público (Contribución para una interpretación del caso de la guardería ABC)*, 1ª ed., Universidad Autónoma de México, México 2010.
- Serna de la Garza, José María, *Las convenciones nacionales fiscales y el federalismo fiscal en México*, 1a ed., UNAM, México 2004, Pp. 23-24
- Stiglitz E., Joseph, *El malestar en la globalización*, traducción de Carlos Rodríguez Braun, Ed. Taurus, Madrid España 2002.
- Stiglitz, Joseph E., *El precio de la desigualdad. El 1% de la población tiene lo que el 99% necesita*, 1ª ed., Ed. Taurus, 2012.
- Tello Navarro, Felipe Hernán, *La política de reforma y modernización de la gestión pública en Chile. Actores y procesos*, UNIVERSUM, N° 26, Vol. 2, Universidad de Talca, 2011.
- Turner Barragán, Ernesto Henry (et. Al.), *El modelo de desarrollo económico de México y Taiwán*, 1ª ed., ediciones y gráficos EON ed., México 2007.

- Ulisse Cerami , Andrea Davide, *El derecho a participar directamente en la toma de decisiones sobre asuntos públicos como mecanismo para la protección ambiental*, 1ª ed., Comisión Nacional de Derechos Humanos, México 2013.
- UN-HABITAT, *¿Qué es y cómo se hace el Presupuesto Participativo? 72 respuestas a Preguntas Frecuentes sobre Presupuestos Participativos Municipales*, Quito 2004.
- UNICEF, *Efectos de la crisis en Argentina. Las políticas del Estado y sus consecuencias para la infancia*, Noviembre 2006, Argentina.
- Urbanista, Yves Cabannes, *Presupuestos participativos: Marco conceptual y análisis de su contribución a la gobernanza urbana y a los objetivos de Desarrollo del Milenio*, Campaña mundial sobre gobernanza urbana, ONU Habitat.
- Valdez Zepeda, Andrés, (Coors). *Nueva agenda pública para Jalisco*, Prometeo editores, Universidad de Guadalajara, 2012.
- Valverde Viesca, Karla (et. al.), *Presupuesto público sin participación ciudadana. La necesidad de un cambio institucional en México para la consolidación democrática*, Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, Nueva Época, Año LVIII, núm. 218, mayo-agosto de 2013.
- Vallarta Plata, José Guillermo, *El municipio en México, en Federalismo y regionalismo, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, José María Serna de la Garza, coordinador, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2002.
- Vega Vera, David, M, *La buena administración pública como derecho humano*, Año 9, N° 1, Enero-Marzo 2017, Órgano oficial de difusión de la AAPAUNAM.
- Velázquez Flores, Rafael, *La paradiplomacia mexicana: las relaciones exteriores de las entidades federativas*, CIDE, México 2007.

- Wille, Andreas, *Hacia la democracia social...cuatro décadas de la fundación Friedrich Ebert en Chile*, Santiago Chile 2007.
- World Bank Group, *Doing Business, Equal Opportunity for All 2017*, 14^a ed., International Bank for Reconstruction and Development, Washington 2017.
- Wright, Mills, Charles, *La imaginación sociológica*, trad. De Florentino M. Torner, 3^a ed. Editorial FCE, México, 2003.
- Yves Sintomer, *Los presupuestos participativos en Europa: retos y Desafíos*, publicado en Revista del CLAD Reforma y Democracia, N° 31, febrero 2005, Caracas.
- Ziccardi, Alicia (coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*, 1^a ed., Ed. UNAM, México 2004.

LEGISLACIÓN

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada la última reforma en el Diario Oficial de la Federación el 27 de enero de 2016.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, que reforma la del año de 1888
- Constitución de la Nación Argentina, Ley N° 24.430, disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>.
- Constitución de la Provincia de Santa Fe, disponible en: <http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/203482/986161/>
- Constitución Española, disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>.
- Constitución Política de la República Federativa de Brasil, disponible en: <http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/br/br117es.pdf>

Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo, actualizada la última reforma el 27 de abril del 2016.

Ley estatal de participación ciudadana, reglamentaria del artículo 19 bis de la Constitución Política del estado libre y soberano de Morelos

Ley de participación Ciudadana del Distrito Federal (Ciudad de México), última reforma publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 17 de noviembre de 2016.

Ley de participación ciudadana del Distrito Federal e Instituto Electoral del Distrito Federal, guía para la elaboración de proyectos de presupuesto participativo dirigidos a quienes habitan en la ciudad de México, México 2016.

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, publicada la última reforma en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México de 7 de junio de 2017.

Ley Federal de consulta popular publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de enero de 2014, disponible en: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/tcfed/134.htm?s>.

Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, publicada última reforma en el Diario Oficial de la Federación el 05 de agosto de 2011.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2006.

Ley General de Desarrollo Social, publicada la última reforma en el Diario Oficial de la Federación el 01 de junio del 2016.

Ley marco del presupuesto participativo N° 28056, disponible en: https://www.oas.org/juridico/spanish/per_res19.pdf

Ley Orgánica de las municipalidades, Ley provincial N° 2756, de 10 de enero de 1986, disponible en: <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/4681>.

Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía, disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2018/4/1>

Ordenanza 7326/2012 de la Municipalidad de Rosario, disponible en <https://ssl.rosario.gov.ar/mr/normativa/otras-normas/ordenanzas/ordenanza-7326-2002>

Ordenanza 7869, de la Municipalidad de Rosario, disponible en: <http://www.rosario.gov.ar/normativa/verArchivo?tipo=pdf&id=42155>

Ordenanza 8007, de la Municipalidad de Rosario, disponible en: <http://www.rosario.gov.ar/normativa/verArchivo?tipo=pdf&id=42029>

Prefeitura Municipal de Porto Alegre, *Regimento Interno Critérios Gerais, Técnicos e Regionais - 2015/2016*, Julho de 2015.

Reglamento de Participación Ciudadana, Ayuntamiento de Córdoba, disponible en: https://www.cordoba.es/images/stories/documentos/Ayuntamiento/Reglamentos_Organicos/Reglamento_de_Participacion_Ciudadana.pdf

ELECTRÓNICAS

Álvarez Rodríguez, Arturo Emmanuel, *Reporte de investigación 125. El gasto público en México, 2007-20016: ¿Cómo se gasta? ¿Gastar más o gastar mejor?*, Centro de Análisis Multidisciplinario (CAM), publicado el 19 de octubre de 2016, disponible en: <http://cam.economia.unam.mx/wp-content/uploads/2016/10/g6.jpg>

Auditoría Superior de la Federación, *Análisis del informe de Avance de Gestión Financiera 2016*, agosto 2016, http://www.asf.gob.mx/uploads/56_Informes_especiales_de_auditoria/ANALISIS_DEL_INFORME_DE_AVANCE_DE_GESTION_FINANCIERA_2016.pdf. Secretaría de Hacienda y Crédito Público,

3er informe de labores 2014-2015, septiembre 2015, disponible en:
http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/63/2015/sep/InfGob/Inf_S HCP-20150903.pdf.

Auditoría Superior de la Federación, Informe general Cuenta Pública 2014,
<http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/InformeGeneral/ig2014.pdf>.

Centro de Análisis Multidisciplinarios CAM-UNAM, *Reporte de investigación 123. México: más miseria y precarización del trabajo*, publicado el 8 de junio de 2016, disponible en:
<http://cam.economia.unam.mx/reportes-investigacion-123-mexico-mas-miseria-precarizacion-del-trabajo/>

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Gasto Presupuestario del Sector Público al Primer Trimestre, 2015*, junio 2015,
<http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2015/junio/cefp0122015.pdf>.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Segundo recorte al gasto público 2016, 29 de junio de 2016, recuperado de:
<http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2016/junio/notacefp0182016.pdf>

Ciudad de México, *Sobre nuestra ciudad*, disponible en:
<http://www.cdmx.gob.mx/cdmx/sobre-nuestra-ciudad>.

Comunicado social, Arcas municipales recaban 10 por ciento más en pagos de Impuesto Predial, miércoles 01 de febrero del 2017, disponible en:
<http://www.juarez.gob.mx/noticia/1148/arcas-municipales-recaban-10-por-ciento-mas-en-pagos-de-impuesto-predial/>

CONEVAL, *Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2014, porcentaje, número de personas y carencias promedio por indicador de pobreza, 2010-2014*, disponible en:
http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/PublishingImages/Pobrez a_2014.jpg

Constitución de la Nación Argentina, Ley N° 24.430, disponible en:
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>.

Constitución de la Provincia de Santa Fe, disponible en:
<http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/203482/986161/>

Constitución Española, disponible en:
<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>.

Constitución Política de la República Federativa de Brasil, disponible en:
<http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/br/br117es.pdf>

Convocatoria aprobada por los integrantes del Consejo de las organizaciones de la Sociedad Civil, el 17 de marzo del 2017, disponible en:
<https://www.sanpedro.gob.mx/ConvocatoriasPublicas/Participacion2017.pdf>.

Convocatoria cabildo abierto 2017, H. Ayuntamiento de Culiacán, disponible en: <http://cabildoabierto.culiacan.gob.mx>.

Convocatoria de Cabildo abierto emitida por el H. Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, recuperado de:
<http://www.cuernavaca.gob.mx/wp-content/uploads/2017/02/Convocatoria-Cabildo-Abierto-2.pdf>.

Convocatoria para la séptima sesión de cabildo abierto del municipio de Tlalnepantla de Baz, Estado de México, disponible en:
<http://www.tlalnepantla.gob.mx/files/pdf/formatos/Convocatoria%2007ta%20sesion%20de%20Cabildo%20abierto.pdf>.

Convocatoria pública del H. Ayuntamiento 2016-108, Cuatitlán Izcalli, disponible en: <http://cuautitlanizcalli.gob.mx/wp-content/uploads/2016/04/convocatoria-cabildo-abierto-copia.pdf>.

Coordinación General de Asuntos Internacionales del Gobierno de la Ciudad de México, *Convenios de Hermanamiento y Amistad*,

recuperado de:
<http://www.internacionales.cdmx.gob.mx/index.php/es/cdmx-internacional/convenios-internacionales/convenios-de-hermanamiento-y-amistad>.

Coppel, Eugenia, Enrique Alfaro y el giro de Jalisco hacia la izquierda, milenio, 7 de junio de 2015, disponible en:
http://www.milenio.com/estados/Alfaro-elecciones_2015_guadalajara_0_532147398.html.

Decide Madrid, disponible en: <https://decide.madrid.es/presupuestos>.

Decreto exento N° 470, Illapel 30 de marzo de 2012, disponible en:
http://municipalidadillapel.cl/trans_web/sitio/transparencia/ordenanzas/Ordenanza_municipal_de_participacion_ciudadana_municipalidad_illapel.pdf

El Universal, El recorte de 2016 en cinco gráficas,
<http://cdm.numerico.mx/charts/presupuesto15/>.

Evento de premiación, Entregan CIDE y Fundación Ford el premio Gobierno y Gestión Local 2002, disponible en:
http://www.premiomunicipal.org.mx/p2009/pa_eventop.php?Anio=2002.

Expediente 8677/LXXIII Sesión 14 de abril de 2014, H. Congreso del Estado de Nuevo León, P. 46, disponible en:
http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/iniciativas/pdf/pan/LXXII-2014-EXP8677.pdf

Fondo Monetario Internacional, Ficha técnica, *Línea de crédito Flexible (LCF) del FMI*, actualizado 22 de marzo de 2026, disponible en:
<https://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/fcls.htm>

Foro Chileno de presupuesto participativo, disponible en:
<http://www.presupuestoparticipativo.cl/FORO/?p=1002>.

Ganuzza Fernández, Ernesto (et. al.), Control político y participación en democracia: los presupuestos participativos, Fundación

alternativas, 14 y 15, disponible en:
<http://digital.csic.es/bitstream/10261/76838/1/Control%20pol%C3%ADtico%20y%20presupuestos%20participativos%20en%20Espa%C3%B1a.pdf>.

Gloobal, Presupuestos participativos en Rosario (Argentina), disponible en:
<http://www.gloobal.net/iepala/gloobal/fichas/ficha.php?entidad=Experiencias&id=1387&html=1>.

Gloobal, Presupuesto participativo Rosario, Argentina, disponible en
<http://www.gloobal.net/iepala/gloobal/fichas/ficha.php?entidad=Experiencias&id=1387&html=1>

Gobierno de Zapopan, Zapopan registra un aumento en la participación de contribuyentes en el pago del impuesto predial. Disponible en:
<http://www.zapopan.gob.mx/zapopan-registra-aumento-en-participacion-de-contribuyentes-en-el-pago-del-impuesto-predial/>

HARNECKER, MARTA, El presupuesto participativo en porto alegre, Delegando poder en la gente, MEPLA. LA HABANA, CUBA, 1999, disponible en: <http://www.rebellion.org/docs/95167.pdf>

HARNECKER, MARTA, *Op. Cit.*, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, *ORÇAMENTO PARTICIPATIVO*, disponible en:
http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_secao=5,

INEGI, resultados de la encuesta nacional de ocupación y empleo del primer trimestre (enero-marzo de 2017), recuperado de:
http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/enoe_ie/enoe_ie2017_05.pdf

Informe del proceso participativo 2016, disponible en: Cfr. Municipalidad de lima, presupuesto participativo, disponible en:
<http://www.munlima.gob.pe/presupuesto-participativo#presupuesto-participativo-2010-2016>.

- Iniciativa de nueva Ley de consulta y Participación Ciudadana, disponible en: <http://congresosanluis.gob.mx/content/iniciativa-de-nueva-ley-de-consulta-y-participaci%C3%B3n-ciudadana>.
- Instituto Electoral Ciudad de México, *Procedimiento para realizar la Consulta Ciudadana sobre Presupuesto Participativo*, de 15 de marzo del 2018, código IEDF/PR/DEPCyC/1/2016.
- International Monetary Fund, *El Directorio Ejecutivo del FMI aprueba un nuevo acuerdo de dos años con México por US\$88 mil millones en el marco de la Línea de Crédito Flexible*, comunicado de prensa N° 16/250, 27 de mayo de 2016, en <https://www.imf.org/external/spanish/np/sec/pr/2016/pr16250s.htm>
- La alianza para el gobierno abierto, Participating Countries y Declaración de gobierno abierto, disponible en la pagina oficial: <https://www.opengovpartnership.org>.
- Landemore Hélene and Nunes Ramires Serrano Manuel, *Democracia 2.0: decidir antes de votar*, 4 de noviembre de 2016, disponible en: <https://www.opendemocracy.net/democraciaabierta/h-l-ne-landemore-manuel-nunes-ramires-serrano/democracia-20-la-participaci-n-ciuda>
- Launay, Claire, *La gobernanza: Estado, Ciudadanía y renovación de lo político. Origen, definición e implicaciones del concepto en Colombia*, Controversia no. 185 (diciembre 2005). Bogotá: CINEP, 2005, Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Colombia/cinep/20100925104922/lagobernanzaControversia185.pdf>
- MGP. Rodríguez Larragoity, Ricardo A. (et. al.), *Presupuestos participativos como herramienta de consolidación democrática*, ponencia emitida en el X Congreso Nacional y 3er. Congreso Internacional del COLPARMEX, Concretando el capital intelectual, 7 y 8 de octubre del 2013, pp. 9-10

<http://eprints.uanl.mx/6162/1/18.%20Presupuestos%20participativo.pdf>

Ministerio del Interior, Lineamientos sobre presupuestos participativos, Dirección para la Democracia, participación ciudadana y acción comunal, Bogotá Colombia, P. 10, Disponible en: <http://www.meta.gov.co/web/sites/default/files/adjuntos/Lineamientos%20Presupuestos%20Participativos.pdf>.

Municipalidad de lima, presupuesto participativo, disponible en: <http://www.munlima.gob.pe/presupuesto-participativo#presupuesto-participativo-2010-2016>.

Municipalidad de Rosario, Presupuesto participativo rosario, disponible en <https://postulantes.rosario.gob.ar/condiciones/presuparticip.pdf>; Gobierno de Rosario Argentina, En tu barrio, vos decidís, presupuesto participativo 2010/2011, disponible en http://www.rosario.gov.ar/ArchivosWeb/prueba_3.pdf,

Observa POA, Análisis comparativas intraurbanas, disponible en: http://portoalegreemanalise.procempa.com.br/?analises=2_107_0.

OCDE, *Estudios económicos de la OCDE*, México, Enero 2017, *Visión general*, recuperado de: <https://www.oecd.org/eco/surveys/mexico-2017-OECD-Estudios-economicos-de-la-ocde-vision-general.pdf>

Partida Morales, Juan (et. al.), La modernización catastral y el sistema integral de información territorial en el municipio de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco, Disponible en: <https://tlajomulco.gob.mx/sites/default/files/programas/articulomodernizacioncatastral.pdf>.

Pérez, Marta, La experiencia pionera de Porto Alegre, 23 de abril de 2015, disponible en: <http://www.swissinfo.ch/democraciadirecta/la-experiencia-pionera-de-porto-alegre/41395574>.

Porto Alegre, Lei orgânica do município de porto alegre/rs, traducción propia, disponible en: <https://leismunicipais.com.br/lei-organica-porto-alegre-rs>

Prefeitura de Porto Alegre, disponible en: <https://alfa.portoalegre.rs.gov.br>.

Presentan presupuesto participativo Tlajomulco 2016, <https://www.tlajomulco.gob.mx/prensa/presentan-presupuesto-participativo-tlajomulco-2016>

Presupuestos de egresos de la Federación para los ejercicios fiscales 2016 y 2017, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx>.

Presupuestos participativos, disponible en: <http://www.tlalpan.gob.mx/docs/presupuesto.php>

Programa Nacional de Presupuesto Participativo, disponible en: http://www.pnpp.gob.ar/el-programa_p14.

PWC México Servicios Forenses, *Análisis y contexto de las reformas constitucionales del Sistema Nacional Anticorrupción*, México 2015, disponible en: <https://www.pwc.com/mx/es/servicios-forenses/archivo/2015-04-anticorrupcion.pdf>

Ramírez Ruiz, Esmeralda Nayeli, Proceso Electoral 2015 elecciones en Jalisco: del descontento a la esperanza en nuevos actores, pp. 1, 5, disponible en: http://www.contextualizacioneslatinoamericanas.com.mx/pdf/ProcesoElectoral2015.EleccionesenJaliscodeldescontentoalaesperanzaennuevosactores._13.pdf.

Red Argentina de presupuesto participativo, disponible en <http://www.rapp.gov.ar/index.php/166-pinamar/noticias-municipio/467-pinamar-presupuesto-participativo-2015-jornada-de-evaluacion>.

Reglamento de Participación Ciudadana, Ayuntamiento de Córdoba, disponible en: <https://www.cordoba.es/images/stories/documentos/Ayuntamiento>

/Reglamentos_Organicos/Reglamento_de_Participacion_Ciudadana.pdf.

REUNIÃO ORDINÁRIA DO COP, disponibles en:
http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/op/usu_doc/ata_cop_002_07_03_2017.pdf.

Rosario, Información territorial y datos demográficos, disponible en:
<https://www.rosario.gov.ar/web/ciudad/caracteristicas/informacion-territorial-y-datos-demograficos>.

Rosario, Partido Socialista, Historia, disponible en:
<http://www.partidosocialista.org.ar/tag/rosario/>

Rosario, presupuesto participativo, disponible en:
<http://www.rosario.gov.ar/web/gobierno/presupuestos/presupuesto-participativo/etapas-del-presupuesto-participativo>.

Rosario, presupuesto participativo, disponible en:
<http://www.rosario.gov.ar/web/gobierno/presupuestos/presupuesto-participativo/etapas-del-presupuesto-participativo>.

Rosario, *presupuesto participativo*, disponible en:
<http://www.rosario.gov.ar/web/gobierno/presupuestos/presupuesto-participativo/etapas-del-presupuesto-participativo>,

Secretaria de asuntos Municipales, Presupuesto participativo, pp. 11 y 12,
Disponible en:
http://www.mininterior.gov.ar/municipios/pdfs/SAM_04_presupuesto_participativo.pdf.

Secretaria de Asuntos Municipales, Presupuestos participativos, Buenos aires,
disponible en:
http://www.mininterior.gov.ar/municipios/pdfs/SAM_04_presupuesto_participativo.pdf.

Secretaria de Desarrollo Sustentable, *Plan de acción climática municipal (PACMUN)*, recuperado de
<http://sustentable.morelos.gob.mx/categoria/temas/ecc/pacmun>.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Comunicado N° 39. México ha tenido un manejo responsable de su deuda, coinciden SHCP y OCDE, 10 de octubre de 2016, en: <https://www.gob.mx/shcp/prensa/comunicado-no-139-mexico-ha-tenido-un-manejo-responsable-de-su-deuda-coinciden-shcp-y-ocde?idiom=es>.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México y el FMI: la Carta de Intención, <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/665/11/RCE10.pdf>.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Programa de Regularización de adeudos "Ponte al corriente" Transitorio tercero de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio fiscal de 2013*, http://www.sat.gob.mx/transparencia/rendicion_cuentas/Documents/Informe_PontealCorriente2013_271213.pdf

Secretaría de Relaciones Exteriores, México y el Grupo de los Veinte (G20), 01 de junio de 2015, <http://www.gob.mx/sre/acciones-y-programas/mexico-y-el-grupo-de-los-veinte-g20>.

Secretaría de Relaciones Parlamentarias, VII Encuentro Nacional de presupuesto participativo, 13 y 14 de noviembre de 2014- Gualeguaychú, Entre Ríos, Noticias del Presupuesto participativo en Argentina, Marzo 2015, disponible en: http://www.pnpp.gob.ar/multimedia/publicaciones/revista_viiennpp.pdf.

Secretaría Federal de Formación, *Historia breve del Partido Socialista Obrero Español*, 2013, Disponible: https://issuu.com/escuelapsoelarioja/docs/2_manual_historia_del_psoe.

Silva Robles, Rigoberto, *¿Qué es un observatorio ciudadano? Apuntes para la discusión*, *Vínculos 1*, pp. 189-190, recuperado de:

http://www.publicaciones.cucsh.udg.mx/ppperiod/vinculos/pdfs/vinculos4/V4_11.pdf.

Transparency international España, *Índice de percepción de la corrupción 2015* (IPC), http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2016/01/comparacion_ipc-2007_a_2015.pdf

Unidad de Evaluación y Control de la Cámara de diputados LXIII Legislatura, Datos básicos del Informe de Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2014, febrero 2016, http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/008_comisioneslx/001_ordinarias/042_vigilancia_de_la_auditoria_superior_de_la_federacion/012_unidad_de_evaluacion_y_control.

Universidad Complutense de Madrid, La Universidad Complutense apuesta por los presupuestos participativos en sostenibilidad ambiental, Nota de prensa, disponible en: <https://www.ucm.es/presupuestos-participativos>.

ANEXOS

Anexo 1 Propuesta de convocatoria



Municipio de Zacatepec, Morelos

El Consejo de Presupuesto Participativo del Municipio de Cuernavaca Morelos en coordinación con el H. Ayuntamiento, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 14, 15, 19 Bis, 70 y 115 de la Constitución Política del Estado de Morelos



CONVOCA

A los residentes en el Municipio, organizaciones y asociaciones civiles a participar en la **primer asamblea del Presupuesto Participativo** para informarte y resolver dudas sobre el proceso.



La reunión se llevará a cabo el **05 de febrero del 2020**, a las **17 horas** en la cancha de usos múltiples ubicado Calle Mariano Matamoros N° 34, de la Colina Antonio Barona, Municipio de Cuernavaca Morelos, con el siguiente:

ORDEN DEL DÍA

- Lista de asistencia
- Presentación de la comisión de presupuesto participativo e invitados
- Informe sobre los presupuestos participativos del ejercicio fiscal previo
- Informe sobre desarrollo del presupuesto participativo del ejercicio fiscal en turno
- Toma de acuerdos sobre el Reglamento de presupuestos participativos
- Elección del Consejo de Presupuesto Participativo



Hora de conclusión: 18:30 horas

Secretario del Consejo de
Presupuesto Participativo

Presidente del Consejo de
Presupuesto Participativo

Tesorero del Consejo de
Presupuesto Participativo

Anexo 2 Propuesta de registro de proyectos

 **Municipio de Zacatepec, Morelos**
Presupuesto participativo ejercicio fiscal 2020 

Datos del proyecto

Nombre: **Teléfono:** **Sexo:** **Edad:**
Calle: **Colonia:** **Municipio:** 

Ficha de inscripción de propuesta

Identificación del problema
(En un máximo de 160 caracteres describa el problema identificado)



Sección
(Marque con una X la sección a la que pertenece)

1 2 3 4 5

Nombre del proyecto

Temática a la que pertenece
(Marque con una X el rubro al que pertenece)

Desarrollo ambiental Desarrollo Institucional
 Desarrollo social Desarrollo comunitario

Colonia y/o demarcación territorial
(Indique el lugar donde habrá de ejecutarse el proyecto)

Población beneficiada
(Indique cuál es número aproximado de población que se verá beneficiada)



Tipo de población beneficiada
(Marque con una X el tipo de población beneficiada)

Toda la población Adultos mayores
 Niños Mujeres
 Jóvenes Personas con discapacidad



Impacto social
(Indique cuál es el costo estimado de la obra propuesta)




Costo del proyecto
(Indique cuál es el costo estimado de la obra propuesta)



Descripción de la propuesta
(En un máximo de 160 caracteres describa de forma clara y precisa en qué consiste el proyecto)

Croquis
(Elabora un croquis del lugar de ejecución del proyecto)



Requisitos de ejecución
¿Necesita ejecutarse por medio de una persona, proveedor, material o bien en especial?
 Si No
¿Qué tipo? _____
*Anexar documentación

Consentimiento
¿Está de acuerdo en participar en el concurso de premiación si su proyecto resulta ganador?
 Si No

Nombre y firma

Anexo 3 Propuesta de orden del día



Municipio de Zacatepec, Morelos

El Consejo de Presupuesto Participativo del Municipio de Cuernavaca Morelos en coordinación con el H. Ayuntamiento, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 14, 15, 19 Bis, 70 y 115 de la Constitución Política del Estado de Morelos



CONVOCATORIA

A los residentes en el Municipio, organizaciones y asociaciones civiles a participar en la **Segunda asamblea** del **Presupuesto Participativo** para definir los propuestas de proyectos que habrán de ejecutarse a través del presupuesto participativo.



La reunión se llevará a cabo el **05 de abril del 2020**, a las **17 horas** en la cancha de usos múltiples ubicado Calle Mariano Matamoros N° 34, de la Colina Antonio Barona, Municipio de Cuernavaca Morelos, con el siguiente:

ORDEN DEL DÍA

- Lista de asistencia
- Conformación de mesa de discusión
- Conceso propuestas
- Elaboración de catalogo de propuestas

Hora de conclusión: 18:30 horas

Presidente del Consejo de
Presupuesto Participativo

Secretario del Consejo de
Presupuesto Participativo

Tesorero del Consejo de
Presupuesto Participativo

Anexo 4
Equipamiento de área de descanso a través del presupuesto participativo estudiantil de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario





Cuernavaca, Morelos a 3 de septiembre del 2019

**DR. VÍCTOR MANUEL CASTRILLÓN Y LUNA
COORDINADOR DE LA DIVISIÓN DE ESTUDIOS
DE POSGRADO DE LA FACULTAD DE DERECHO
Y CIENCIAS SOCIALES DE LA UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS
P R E S E N T E**

Me permito infórmale que la **M, en D. BEATRIZ MONRROY LÓPEZ**, alumna del programa de doctorado en Derecho y Globalización con acreditación PNPC (CONACYT) concluyó el trabajo de investigación titulado "**PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MORELOS COMO EFECTOS DE LA GLOBALIZACIÓN**", mismo que presenta con el fin de obtener el grado de doctora en Derecho.

El trabajo de investigación cuenta con cuatro capítulos que plantean una temática original y con impacto social referente al análisis de la materia presupuestaria, en el que se conjugan principios y doctrinas del derecho financiero y democrático, cuyo resultado dará un nuevo escenario de punta para el ejercicio de la participación ciudadana en los presupuestos públicos.

Según mi criterio, la tesis de referencia satisface los requisitos de investigación, metodología e integración por las siguientes consideraciones:

- Por cuanto a la investigación, en principio debe ponerse de relieve que el trabajo pretende sumarse a la escasa bibliografía existente en la doctrina mexicana, carente de análisis sobre temas como el propuesto por la tesista.
- Desde el punto de vista metodológico, la tesis cumple con todos los elementos de una investigación jurídica por la coherencia interna del trabajo y la secuencia en el tratamiento de los temas.



Se hace notar que en toda la investigación la postulante mantiene y fundamenta su posición ideológica para exponer de manera profunda en un primer capítulo los efectos que tiene la globalización en los presupuestos públicos y como segundo capítulo los efectos de dicho fenómeno global en la democracia para concluir que la figura de los presupuestos participativos son resultado de dicho movimiento. Ante dicha afirmación, en el capítulo tercero hace un estudio de las experiencias de la mencionada figura participativa en diversos países que fueron seleccionados por tener su origen y vigencia, para concluir con un capítulo cuarto donde hace un análisis de las condiciones de los municipios del Estado de Morelos y determinar su implementación así como proponer la forma en que tendrán que desarrollarse.

- Se considera que en la tesis se utilizaron las técnicas de investigación jurídica adecuadas para la elaboración de un trabajo escrito como son: bibliografía, notas, citas bibliográficas y la estancia de investigación en Buenos Aires, Argentina. Aunado a ello, son notorias las aportaciones y posturas de la autora que mantiene a lo largo del producto metodológico.

Dicho trabajo cuenta con los requisitos reglamentarios y estatuarios establecidos por la legislación de nuestra Universidad, por lo cual, desde mi particular punto de vista merece **OTORGAR MI VOTO APROBATORIO** a la tesista y se le conceda el derecho de realizar los trámites correspondientes para que se programe su examen de evaluación y con ello obtener su respectiva titulación.

Envió un cordial y respetoso saludo, quedo a sus respetables órdenes.

ATENTAMENTE

DR. JUAN MANUEL ORTEGA MALDONADO

Profesor Investigador de Tiempo Completo de la Facultad
de Derecho y Ciencias Sociales de la UAEM.



Cuernavaca, Mor., octubre 28 del 2019

C. DR. VICTOR MANUEL CASTRILLON Y LUNA
COORDINADOR DEL PROGRAMA ACADÉMICO DE DOCTORADO
DE LA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES DE
LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS.
P R E S E N T E.

Muy Distinguido Coordinador:


La M. en D. BEATRIZ MONRROY LÓPEZ, alumna del programa de Doctorado en Derecho y Globalización, Doctorado en Derecho acreditado ante el PNPC (CONACYT), ha presentado al suscrito un trabajo de investigación que lleva por título "PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MORELOS COMO EFECTOS DE LA GLOBALIZACIÓN", con el cual pretende optar por el grado de Doctora en Derecho y Globalización.

La Maestra Monrroy López, concluyo el trabajo en cuestión y que, desde mi muy particular punto de vista, reúne los requisitos reglamentarios y estatutarios, establecidos por la Legislación Universitaria de nuestra alma mater, y por este conducto le otorgo mi voto aprobatorio.

El trabajo presentado por la M. en D. BEATRIZ MONRROY LÓPEZ, desde mi personal punto de vista, merece este voto, así como la autorización para que si usted no tiene inconveniente se le pueda conceder el derecho de presentar el examen de grado de Doctora en Derecho y Globalización.

Aprovecho la oportunidad para enviarle un afectuoso saludo y despedirme como siempre a sus respetables órdenes.

ATENTAMENTE.


DR. JULIO CABRERA DIRCIO
PROF. INVEST. T. C. DE LA FACULTAD
DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES
DE LA U.A.E.M.



Cuernavaca, Morelos a 01 de noviembre del 2019

DR. VÍCTOR MANUEL CASTRILLÓN Y LUNA
COORDINADOR DE LA DIVISIÓN DE ESTUDIOS
DE POSGRADO DE LA FACULTAD DE DERECHO
Y CIENCIAS SOCIALES DE LA UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS
P R E S E N T E

De manera atenta me dirijo a usted para informar en mi calidad de revisor de la tesis presentada por la M. en D. **Beatriz Monrroy López**, estudiante de Doctorado en Derecho y Globalización con acreditación PNPC (CONACYT), cuyo tema es "***PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MORELOS COMO EFECTOS DE LA GLOBALIZACIÓN***", los resultados obtenidos del mismo.

Considero que la temática abordada en el trabajo de investigación es novedosa y de importancia al definir la posible participación de la ciudadanía en el destino del presupuesto público, en específico, representa un interés por mejorar la situación social de las personas que habitan en el Estado de Morelos, especialmente desde el ámbito municipal.

En el desarrollo del trabajo, la estudiante incorpora y maneja información suficiente y actualizada sobre globalización, presupuesto y democracia para concluir con nuevas prácticas de gestión administrativa a través de figuras novedosas como los presupuestos participativos.



Se encuentra presente el equilibrio entre el contexto del tema, su desarrollo, la investigación propiamente dicha y la lectura crítica de los resultados de investigación.

La bibliografía o material documental que incorpora es pertinente, se basa en fuentes primarias o textos originales cuando el tema lo requería. La aplicación de los criterios metodológicos elegidos fue consistente a lo largo del trabajo, los temas demuestran una fundamentación y reflexión personal.

Por lo anterior, otorgo **MI VOTO APROBATORIO** como revisor de fondo y forma, estimando que el trabajo de tesis cumple con todos los requisitos establecido por nuestra institución educativa y en su caso sea sometido a evaluación.

Sin otro particular, me suscribo de usted, con muestra de mi mayor consideración.

ATENTAMENTE

DR. LADISLAO ADRIÁN REYES BARRAGÁN

Profesor Investigador de Tiempo Completo de la Facultad
de Derecho y Ciencias Sociales de la UAEM.



DR. VÍCTOR MANUEL CASTRILLÓN Y LUNA
COORDINADOR DE LA DIVISIÓN DE ESTUDIOS
DE POSGRADO DE LA FACULTAD DE DERECHO
Y CIENCIAS SOCIALES DE LA UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS
P R E S E N T E

Anticipándole un cordial saludo, por medio del presente le informo que en relación al trabajo de investigación en la modalidad de tesis profesional de Doctorado realizado por la M. en D. **Beatriz Monrroy López**, estudiante del programa de Doctorado en Derecho y Globalización con acreditación PNPC (CONACYT), cuyo tema es "*PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MORELOS COMO EFECTOS DE LA GLOBALIZACIÓN*", que me fue remitido para su correspondiente revisión, se obtienen las siguientes conclusiones:

Se presenta un trabajo de investigación con cuatro capítulos que abordan una temática novedosa y con impacto social referente a la propuesta de someter parte del presupuesto de egresos a un proceso deliberativo influenciado por el fenómeno de la globalización.

Cuenta con la consulta del número de bibliografía requerida, legislaciones tanto nacionales como internacionales, jurisprudencias, páginas electrónicas consultadas y cumple los lineamientos editoriales emitidos por esta universidad.

Se hace notar que en toda la investigación mantiene y fundamenta su posición ideológica respecto de la posibilidad en desarrollar los presupuestos participativos en los Municipios del Estado de Morelos como efectos de la globalización, aportando información, datos y materiales que justifican dicha postura.



Después de revisar detenidamente la tesis y hecho las recomendaciones pertinentes, me es grato comunicar que el trabajo de investigación ha cumplido con los requisitos y protocolos establecidos por nuestra institución educativa, por lo que, en mi calidad de revisor otorgo **MI VOTO APROBATORIO** para que pueda ser sometida a un examen profesional.

Firmo para lo que resulte conducente en Cuernavaca Morelos a los 30 días del mes de octubre del 2019.

ATENTAMENTE

DR. FRANCISCO XAVIER GARCÍA JIMÉNEZ
Profesor Investigador de Tiempo Completo de la Facultad
de Derecho y Ciencias Sociales de la UAEM.



COORDINACIÓN DE DIVISIÓN DE ESTUDIOS
DE POSGRADO DE LA FACULTAD DE DERECHO
Y CIENCIAS SOCIALES DE LA UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS
P R E S E N T E

En forma atenta y respetuosa me dirijo a usted para comunicar que he revisado el trabajo de Tesis titulado "**PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MORELOS COMO EFECTOS DE LA GLOBALIZACIÓN**", de la M. en D. **Beatriz Monrroy López**, estudiante del programa de Doctorado en Derecho y Globalización con acreditación PNPC (CONACYT), que presenta con el fin de obtener el grado de Doctora en Derecho.

El trabajo de investigación se conforma de cuatro capítulos que contienen un estudio sobre la influencia que tiene la globalización en la generación de nuevas prácticas de gestión administrativa, entre ellas, la figura de los presupuestos participativos, cumpliendo con los objetivos propuestos, hipótesis y justificación.

La postura que se plantea a lo largo de la tesis se sustenta a través del empleo de doctrina e información basada en un derecho comparado, legislaciones nacionales e internacionales y páginas electrónicas, que permitieron a la estudiante desarrollar su capacidad de análisis de la información bien fundamentados, dotándole un conocimiento sistemático de modelos y enfoques críticos- teóricos, así como el desarrollo de su



capacidad de integrarlos a su propuesta de forma razonada a través de la argumentación lógica.

Una vez que fueron cumplidas las recomendaciones que en su oportunidad se realizaron, otorgo **MI VOTO APROBATORIO**, por considerar que el trabajo reúne los requisitos metodológicos y de interesante aportación jurídica, para que continúe con los trámites correspondientes para la obtención del grado.

Sin otro particular, me reitero a sus órdenes y aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

ATENTAMENTE

DR. VÍCTOR MANUEL CASTRILLÓN Y LUNA
Profesor Investigador de Tiempo Completo de la Facultad
de Derecho y Ciencias Sociales de la UAEM.



DR. VÍCTOR MANUEL CASTRILLÓN Y LUNA
COORDINADOR DE LA DIVISIÓN DE ESTUDIOS
DE POSGRADO DE LA FACULTAD DE DERECHO
Y CIENCIAS SOCIALES DE LA UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS
P R E S E N T E

Por este conducto comunico a usted que he revisado el trabajo de Tesis titulado "PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MORELOS COMO EFECTOS DE LA GLOBALIZACIÓN", de la M. en D. Beatriz Monrroy López, estudiante del programa de Doctorado en Derecho y Globalización, con acreditación PNPC (CONACYT), que presenta con el fin de obtener el grado de Doctora en Derecho.

El trabajo de investigación se conforma de cuatro capítulos que contienen un estudio sobre la influencia que tiene la



globalización en la generación de nuevas prácticas de gestión administrativa, entre ellas, la figura de los presupuestos participativos, cumpliendo con los objetivos propuestos, hipótesis y justificación.

La postura que se plantea a lo largo de la tesis se sustenta a través del empleo de doctrina e información basada en un derecho comparado, legislaciones nacionales e internacionales y páginas electrónicas, que permitieron a la estudiante desarrollar su capacidad de análisis de la información bien fundamentados, dotándole un conocimiento sistemático de modelos y enfoques críticos- teóricos, así como el desarrollo de su capacidad de integrarlos a su propuesta de forma razonada a través de la argumentación lógica.

*Una vez que la estudiante cumplió con todas las recomendaciones que en su oportunidad se realizaron a su trabajo de investigación, otorgo **MI VOTO APROBATORIO**, por considerar que el trabajo reúne los requisitos metodológicos y de*



interesante aportación jurídica, para que continúe con los trámites correspondientes para la obtención del grado.

Sin otro particular, me reitero a sus órdenes y aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

ATENTAMENTE

DR. JUAN MANUEL GÓMEZ RODRÍGUEZ
*Profesor Investigador de Tiempo Completo de la Facultad
de Derecho y Ciencias Sociales de la UAEM.*



DR. VÍCTOR MANUEL CASTRILLÓN Y LUNA
COORDINADOR DE LA DIVISIÓN DE ESTUDIOS
DE POSGRADO DE LA FACULTAD DE DERECHO
Y CIENCIAS SOCIALES DE LA UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS
P R E S E N T E

Por medio del presente me dirijo a usted para comunicar que he revisado el trabajo de Tesis titulado "*PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MORELOS COMO EFECTOS DE LA GLOBALIZACIÓN*", de la M. en D. **Beatriz Monrroy López**, estudiante del programa de Doctorado en Derecho y Globalización con acreditación PNPC (CONACYT).

El trabajo de investigación de la estudiante desarrolla una metodología de investigación jurídica en el área de globalización, presupuesto y democracia, sustentada en bibliografía pertinente.

La información que incorpora es suficiente y actualizada para argumentar con rigor los objetivos del trabajo y establecer con claridad la propuesta de investigación como resultado del desarrollo de nuevas prácticas de gestión administrativa a través de figuras novedosas como el presupuestos participativos.

La temática que se aborda es novedosa y de importancia tomando en consideración la reciente reforma al artículo 19 bis de la Constitución Política del Estado de Morelos, por medio del cuál, se incorporan diversas figuras de participación ciudadana, entre ellos, los presupuestos participativos.



Cumplidas las recomendaciones que en su oportunidad se realizaron, otorgo **MI VOTO APROBATORIO**, por considerar que el trabajo reúne los requisitos metodológicos y de interesante aportación jurídica, para que continúe con los trámites correspondientes para la obtención del grado.

Firmo para lo que resulte conducente en Cuernavaca Morelos a los 5 días del mes de noviembre del 2019.

ATENTAMENTE



DR. OSCAR NAVA ESCUDERO

Profesor de la Universidad Panamericana